INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2011 ROKU

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2011 ROKU

Warszawa, 16 kwietnia 2012

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2012

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2012

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

Druk i oprawa: Drukarnia POZKAL
Inowrocław

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 9

Wstęp 11

Część pierwsza
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych
i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 13
1. Zagadnienia ogólne 13
2. Kontrola działalności administracji publicznej 14
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone 16

II. Naczelny Sąd Administracyjny 18
1. Zagadnienia ogólne 18
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 18
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 20
4. Spory kompetencyjne 32
5. Przewlekłość postępowania 34
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 35

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

I. Izba Finansowa 37
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 37
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 39
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 47
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 70

II. Izba Gospodarcza 75
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 75

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 75
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby . . . 80
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 118

III. Izba Ogólnoadministracyjna . . . 125
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby . . . 125
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 127
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby . . . 129
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 187

IV. Zagadnienia procesowe . . . 196
1. Zagadnienia ogólne . . . 196
2. Kognicja sądów administracyjnych . . . 196
3. Wymogi formalne pism procesowych i pełnomocnictw . . . 197
4. Strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym . . . 197
5. Pełnomocnictwo . . . 198
6. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności . . . 199
7. Przywrócenie terminu . . . 199
8. Zawieszenie postępowania . . . 199
9. Skarga . . . 200
10. Doręczenia . . . 200
11. Postępowanie dowodowe . . . 200
12. Termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku . . . 201
13. Wykładnia wyroku (art. 158 p.p.s.a.) . . . 201
14. Skarga kasacyjna . . . 201
15. Zażalenie . . . 202
16. Koszty postępowania . . . 202
17. Prawo pomocy . . . 203
18. Wstrzymanie wykonania wyroku . . . 203
19. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia . . . 204
20. Postępowanie administracyjne . . . 205
21. Podsumowanie . . . 206

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego . . . 207
1. Uwagi wstępne . . . 207
2. Zagadnienie stosowania niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich . . . 210
3. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości . . . 210
4. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw . . . 213
5. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności . . . 231
6. Uwagi końcowe . . . 234

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych 235
1. Zagadnienia wstępne 235
2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym 236
3. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych 240

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej 251
1. Zagadnienia wstępne 251
2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych 251
3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę 254
4. Sygnalizacja 257

VIII. Zagadnienia legislacyjne 261

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw 265

II. Biuro Orzecznictwa 266
1. Zagadnienia ogólne 266
2. Analiza orzecznictwa 266
3. Działalność wydawnicza 267
4. Działalność nadzorcza 268
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych 268
6. Badanie zasadności wniosków 269
7. Wydział Prawa Europejskiego 269

III. Realizacja zadań organizacyjno-prawnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego 270

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA 274
1. Zagadnienia ogólne 274
2. Informowanie i udostępnianie akt 274
3. Dostęp do informacji publicznej 275
4. Skargi, wnioski, petycje 276
5. Obsługa medialna 277
6. Statystyka 278
7. Działania nadzorcze 278
8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach 278
9. Konferencje, spotkania, współpraca 279

Załącznik 281

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETS, TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. 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.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 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.i.n.	– ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228)
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.s.d.	– ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 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.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 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.s.u.s.	– ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 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.*
WKC	– rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 253 z 11 października 1993 r.)

WSTĘP

Ważnym zagadnieniem w działalności sądów administracyjnych w roku 2011 była dbałość o sprawne funkcjonowanie sądów mierzona poprawnymi wyrokami oraz racjonalną efektywnością działania sądów, zmierzającą do ochrony praw jednostki jako podstawowego celu działań wymiaru sprawiedliwości. Sądownictwo administracyjne jest bowiem elementem konstrukcji państwa prawnego. Przekonanie o potrzebie ochrony praw jednostki w sferze prawa publicznego przesądziło o reaktywowaniu sądownictwa administracyjnego 32 lata temu i o ukształtowaniu obecnego jego ustroju przed dziesięciu laty. Potrzeba ta wynika głównie z wszechobecności administracji w życiu społecznym i dominowaniu organów administracji nad obywatelem w procesach zarządzania państwem, gdyż w procesie stosowania prawa organ administracji łączy zarówno cechy strony, jak i arbitra rozstrzygającego w imieniu państwa o prawach i obowiązkach jednostki. Ta nierównorzędność ustaje w postępowaniu przed sądem, w postępowaniu, w którym niezależny sąd rozstrzyga spór między jednostką a administracją.

Podstawowym zadaniem sądowej kontroli działalności administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją. Skala kompetencji sądów administracyjnych w tym względzie była i pozostaje także probierzem demokratyzacji życia państwowego. Obejmowanie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, a dotyczących aktów i czynności organów administracyjnych oraz uchwał, aktów i czynności organów publicznych, samorządów gospodarczych i zawodowych, jest potwierdzeniem tego ustrojowego założenia. Realizuje się ono w licznych przykładach rozstrzygnięć sądów, a demonstruje się w kształtowaniu się prokonstytucyjnego orzecznictwa.

Ocena orzecznictwa sądów administracyjnych minionego roku wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też w wyrokach i uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących np. respektowania zasady sprawiedliwości proceduralnej, sprawiedliwości podatkowej polegającej m.in. na ograniczeniu praktyki organów podatkowych opartej na zasadzie *in dubio pro fisco*, poszerzania prawa dostępu do sądu, odrzucenia tezy o autonomii prawa celnego czy podatkowego, czy też przywracania praw niesłusznie odebranych. Treść aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych determinowana jest ponadto coraz częściej rozwiązaniami zawartymi w Konstytucji RP i w prawie wspólnotowym. Te dwa źródła prawa są coraz częściej testem legalności dla NSA.

Jednym z instrumentów pozostających w dyspozycji NSA dla realizacji przyjętych zadań jest nadzór realizowany poprzez analizę wpływu i załatwiania spraw. Odpowiednio

odczytane dane statystyczne pozwalają na podejmowanie stosownych działań organizacyjno-administracyjnych mających 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 skarg wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, ale przede wszystkim liczba skarg kasacyjnych wpływających do NSA wzrasta systematycznie. Zwiększa się także liczba spraw załatwionych.

Działalność orzecznicza sądów administracyjnych została przedstawiona w II części *Informacji*. Ocena tej sfery działalności wypada pozytywnie. Z treści orzeczeń wynika 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, 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 do 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 Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja za 2011 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 2011 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, m.in. dotyczące interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa ETS i Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień legislacyjnych. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

* Dz. U. Nr 153, poz. 1270 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 2011 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 66 020 skarg na akty i czynności oraz 3831 skarg na bezczynność organów. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 69 851 skarg. W porównaniu do 2010 r. wpływ skarg zwiększył się o 2021 spraw, co stanowi 2,58% ogółu wpływu.

Z poprzedniego okresu pozostało 20 614 skarg na akty i czynności oraz 653 skargi na bezczynność organów. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 21 267 spraw, co w połączeniu z wpływem (69 851 skarg) czyniło 91 118 spraw do rozpatrzenia. Jest to o 5730 (6,71%) skarg więcej niż w 2010 r. Na okres następny pozostało łącznie 21 837 skarg, czyli 570 skarg więcej niż w 2010 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 65 699 skarg na akty i czynności, z czego 47 327 na rozprawie oraz 18 372 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 14 674 skarg, 29 340 oddaliły, 544 odrzuciły, a 2769 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 146 skarg, 263 oddalono a 12 388 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów sądy załatwiły 3582 skargi, z czego na rozprawie 1440, a na posiedzeniu niejawnym 2142. Łącznie w 2011 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 69 281 skarg, co stanowi 99,18% wpływu skarg oraz 76,03% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z rokiem 2009 i 2010 wskaźnik ten utrzymuje się na podobnym poziomie.

Najwięcej skarg wpływa do WSA w Warszawie. W roku sprawozdawczym do tego sądu wpłynęło 22 005 skarg, co stanowi 31,5% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Do WSA w Gliwicach wpłynęły 6134 skargi, a do WSA w Krakowie 5998 skarg. Podobnie jak w 2010 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1393, Kielcach – 1520 oraz Białymstoku – 1524.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 48 231. Osoby prawne wniosły 16 707 skarg, organizacje społeczne – 616, prokurator – 511 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich – 12.

W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 17 418 pełnomocników organów administracji publicznej, 5456 adwokatów, 8247 radców prawnych, 3081 doradców podatkowych, 263 rzeczników patentowych oraz 292 prokuratorów. Rzecznik Praw Obywatelskich brał udział w 5 sprawach.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 50,37% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów. W terminie do 6 miesięcy załatwiono zaś 81,89% wskazanych skarg. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 22,5% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania: w 2010 r. współczynnik ten wynosił 23%, a w latach 2008–2009 – 24%.

Wzorem lat poprzednich, najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 31,37% ogółu spraw załatwionych. Na 20 607 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 4662 skargi, tj. 22,62%. Jest to nieco więcej niż w 2010 r., kiedy wskaźnik ten wyniósł 21,40%.

W sprawach podatkowych skargi na akty i czynności organów administracji publicznej odnosiły się między innymi do:

- podatku od towarów i usług – na 6407 skarg załatwionych uwzględniono 1327 skarg, tj. 20,71%;
- podatku akcyzowego – na 2566 skarg załatwionych uwzględniono 492 skargi, tj. 19,17%;
- podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym zryczałtowanych form opodatkowania – na 4058 skarg załatwionych uwzględniono 1006 skarg, tj. 24,79%;
- podatku dochodowego od osób prawnych – na 1019 skarg załatwionych uwzględniono 353 skargi, tj. 34,64%;
- podatku od spadków i darowizn – na 340 skarg załatwionych uwzględniono 79 skarg, tj. 23,24%;
- podatku od nieruchomości – na 1749 skarg załatwionych uwzględniono 479 skarg, tj. 27,39%.;
- podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz innych podatków i opłat – na 1784 skargi załatwione uwzględniono 544 skargi, tj. 30,49%.

W sprawach budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej na 5959 skarg załatwionych uwzględniono 1550 skarg, tj. 26,01%. Natomiast w sprawach utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej uwzględniono 18,66% skarg. W sprawach zaś zagospodarowania przestrzennego na 3578 skarg załatwionych uwzględniono 944 skargi, tj. 26,38%.

W sprawach o wywłaszczenie i zwrot nieruchomości na 1416 skarg załatwionych uwzględniono 357, tj. 25,21%. Natomiast w sprawach pomocy społecznej uwzględniono 19,36% skarg.

Z przedstawionych danych wynika, że poziom decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego utrzymuje się na podobnym poziomie jak w 2010 r. Odnotować należy, że w stosunku

do 2010 r. nieznacznie wzrosła liczba decyzji wyeliminowania z obrotu prawnego spraw VAT oraz podatku od spadków i darowizn, odpowiednio z 18,5% do 20,71% oraz z 20,2% do 23,24%. Znacząco wzrósł natomiast wskaźnik decyzji wyeliminowania spraw podatku od nieruchomości – z 21,5% do 27,39%. Poprawa zaś nastąpiła w sprawach podatku akcyzowego oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Z obrotu prawnego wyeliminowano odpowiednio 19,17% oraz 34,64% decyzji. W 2010 r. wskaźnik ten wynosił 20,7% i 36%.

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 3582 skargi na bezczynność organów, z czego 584 skargi zostały uwzględnione (16,3%). W 2010 r. sądy załatwiły 3242 takie skargi, a w 2009 r. – 2988. Dane te świadczą o tym, że stopniowo wzrasta liczba skarg na bezczynność organów.

Poza tym wpłynęło 15 739 skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 11 951 skarg, z czego uwzględniły 4325 spraw, co stanowi 36,19% uwzględnień do liczby załatwień wyrokiem. Dla porównania w 2010 r. wskaźnik ten wynosił 35,59%, w 2009 r. – 39%, a w 2008 r. – 35,5%. Oznacza to, że liczba wyeliminowanych z obrotu prawnego decyzji ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów utrzymuje się średnio na poziomie blisko 36%.

Podobnie jak w 2010 r. najwięcej skarg (2921) wpłynęło na akty administracyjne Ministra Finansów. Z liczby tej 2322 skargi załatwiono wyrokiem, z czego 1253 skargi uwzględniono (53,96%).

Jeśli chodzi o skargi na akty administracyjne innych organów, to liczba załatwionych wyrokiem skarg kształtowała się następująco:

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 783 skargi załatwione uwzględniono 229 skarg, tj. 29,25%;

Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 790 skarg załatwionych uwzględniono 131 skarg, tj. 16,58%;

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – na 474 skargi załatwione uwzględniono 203 skargi, tj. 42,83%;

Minister Środowiska – na 90 skarg załatwionych uwzględniono 47 skarg, tj. 52,22%;

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 1053 skargi załatwione uwzględniono 381 skarg, tj. 36,18%.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło 12 018 skarg, z czego 8178 skarg załatwiono wyrokiem. Uwzględniono natomiast 2835 skarg, co oznacza, że 34,67% rozstrzygnięć tych organów zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego. Najwięcej skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło w województwie mazowieckim (2436), małopolskim (1589) oraz śląskim (1103).

Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 14 385 skarg. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 10 096 skarg, z czego 3172 skargi uwzględniły. Dla porównania w 2010 r. wpłynęły 13 484 skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, w 2009 r. zaś 11 788. Z przedstawionych danych wynika, że systematycznie rośnie liczba skarg na rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych. Na podobnym poziomie (31%) utrzymuje się natomiast liczba rozstrzygnięć SKO wyeliminowanych z obrotu prawnego.

W 2011 r. wpłynęło 11 965 skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Sądy załatwiły wyrokiem 7939 skarg, z czego 2309, tj. 29,08%, uwzględniły. W 2010 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 25,76% skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej, natomiast

w 2009 r. – 31,6%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (1961), śląskim (1545) i łódzkim (1462).

Poza skargami na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 3895 skarg na rozstrzygnięcia izb celnych. Z liczby tej 880 skarg zostało uwzględnionych, co stanowi 22,59% skarg załatwionych.

Co do skarg dotyczących samorządu terytorialnego, to sądy załatwiły 1246 spraw. Uwzględnionych zostało 719 skarg, tj. 57,70%. Dla porównania w 2010 r. sądy załatwiły 1068 takich skarg, z czego uwzględniły 632 skargi, tj. 59,18%. Na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego wpłynęło 2091 skarg, samorządu powiatowego 123 skargi, a na samorząd województwa 26 skarg.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 16007 skarg kasacyjnych. Z liczby tej 1099 skarg zostało odrzuconych, a 14 381 przekazano do NSA (89,84%). Biorąc pod uwagę, że w 2011 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 69 281 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 20,76% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów. W 2010 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 11 574 skarg kasacyjnych, w 2009 r. – 9990, w 2008 r. – 9962.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

3.1. Instytucję postępowania mediacyjnego regulują przepisy art. 115-118 p.p.s.a. Celem mediacji jest umożliwienie stronom sporu dojście, przy pomocy mediatora, do porozumienia bez przeprowadzania rozprawy.

Podobnie jak w minionych latach, instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2011 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w trybie mediacji zaledwie 8 spraw, z czego WSA w Oplu 4, we Wrocławiu 3, a w Warszawie 1. Przedstawione dane świadczą o marginalizacji instytucji postępowania mediacyjnego. Zjawisko to można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 3-6 miesiący okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz ilości załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2004–2011 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16	3	2	8

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119-122 p.p.s.a. W myśl 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 wydane zostały 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. Nadto zgodnie z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w try-

bie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

Sąd rozpoznający sprawę w tym trybie nie jest związany żadnymi ograniczeniami w przekazaniu sprawy do rozpoznania na rozprawie (art. 122 p.p.s.a.). Może to zrobić zarówno na wniosek którejkolwiek ze stron, jak i z urzędu, jeżeli uzna, że zachodzi konieczność rozpoznania sprawy w trybie zwykłym. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego (art. 120 p.p.s.a.).

W 2011 roku wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 440 skarg, z czego uwzględniły 203 skargi. Poczynając od 2010 r. obserwuje się stopniowy wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. Nie dorównuje on jednak liczbie spraw rozpoznanych w 2004 i 2005 r., kiedy to załatwiono w postępowaniu uproszczonym odpowiednio: 902 i 1390 spraw. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	902	1390	683	358	155	36	154	440
Stanowi to % ogółu załatwień	1,08	1,59	0,87	0,53	0,26	0,06	0,24	0,64
Uwzględniono	506	884	454	295	109	21	62	203
% spraw załatwionych w post. upr.	56,1	63,6	66,5	82,4	70,3	58,3	40,3	46,1
Oddalono	333	506	229	63	46	15	84	237

Podobnie jak w minionych latach, liczną grupę spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym stanowiły sprawy ze skarg na decyzje Prezesa IPN, które dotyczyły odmowy udostępnienia dokumentów. Warto wskazać, że sam WSA w Warszawie rozpoznał 48 takich spraw.

Kolejną grupę spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym stanowiły skargi na decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych dotyczące przyznania uprawnień kombatanckich. Nie zabrakło również skarg na decyzje wojewódzkiego inspektora sanitarnego dotyczące odmowy stwierdzenia choroby zawodowej.

Sprawy załatwiane w trybie uproszczonym odnosiły się także do skarg na rozstrzygnięcia organu dotyczące m. in. przyznania pomocy finansowej w formie zasiłku celowego, bezpośrednich płatności do gruntów rolnych, ustalenia opłaty za korzystanie z wodociągu gminnego i urządzeń kanalizacyjnych, przekazania organowi zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową tytułów wykonawczych, a także odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Skargi składane były również na bezczynność organów.

Podobnie jak w minionych latach, wniosek o przeprowadzenie postępowania w trybie uproszczonym wnosił przede wszystkim Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz wojewódzki inspektor sanitarny. W wielu przypadkach, na skutek żądania strony, sprawy ostatecznie kierowane były na rozprawy, a w niektórych – z uwagi na ich skomplikowany charakter.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

W myśl art. 15 § 1. p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, to jest skargi kasacyjne i zażalenia od wyroków i postanowień, stosownie do przepisów tej ustawy; podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej; rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[1]. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych (art. 41 p.u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną. Każda z Izb sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach należących do jej właściwości.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Biuro Orzecznictwa. Do zakresu działania Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych. Do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy zaś wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2011 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 14 669 skarg kasacyjnych. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 9926 skarg. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 24 595 skarg kasacyjnych. W porównaniu z rokiem 2009 i 2010 NSA miał do rozpatrzenia w 2011 r. odpowiednio: 5410 (22%) oraz 3747 (15,2%) skarg kasacyjnych więcej. W roku sprawozdawczym NSA załatwił 11 352 skargi kasacyjne, co stanowi 46,16% ogółu skarg kasacyjnych do rozpatrzenia. Na rozprawie NSA załatwił 9570 skarg, tj. 84,3% ogółu skarg załatwionych, z czego w 2307 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (24,1%), 6801 skarg kasacyjnych oddalił (71,06%), 33 odrzucił (0,34%), a 429 załatwił w inny sposób (4,48%). Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 1782 sprawy, z czego 288 skarg kasacyjnych

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

zostało uwzględnionych (16,16%), 636 oddalonych (35,7%), 60 odrzuconych (3,37%) oraz 798 załatwionych w inny sposób (44,78%). Dla porównania w 2010 r. NSA załatwił 10 922 skargi kasacyjne, w tym na rozprawie 9453, a na posiedzeniu niejawnym 1469 spraw. Do rozpatrzenia w następnym okresie pozostały 13 243 skargi kasacyjne.

Podobnie jak w poprzednich latach, w skargach kasacyjnych najczęściej poruszano zagadnienia: podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych – 40,16% spraw załatwionych; budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, ochrony przeciwpożarowej – 8,04% spraw załatwionych; obrotów towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny – 7,45% spraw załatwionych; subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych – 4,71% spraw załatwionych; utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej – 4,33% spraw załatwionych; zagospodarowania przestrzennego – 4,2% spraw załatwionych; wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości – 2,26% spraw załatwionych; ewidencji ludności, dowodów tożsamości, aktów stanu cywilnego, imion i nazwisk, obywatelstwa, paszportów – 1,03% spraw załatwionych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2011 r. NSA załatwił 4822 zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 180 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania (3,73% uchyleń do ogółu załatwień), w 274 sprawach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji (5,68% uchyleń do ogółu załatwień) a w 168 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznał sprawy (3,48% rozstrzygnięć do ogółu załatwień). Nadto w 3961 sprawach NSA oddalił zażalenie (82,14% oddaleń do ogółu załatwień), a 239 spraw załatwił w inny sposób.

W roku sprawozdawczym NSA rozpatrzył ponadto 140 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 5 skarg uwzględniono, 53 oddalono, 82 załatwiono zaś w inny sposób.

W 2011 r. wyznaczono 1031 rozpraw oraz 1951 posiedzeń niejawnych, na których orzekało 93 sędziów NSA, z czego w Izbie Finansowej 31, w Izbie Gospodarczej 25, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej 37. Sędziowie średnio załatwili 175,4 spraw, w tym 122,1 skarg kasacyjnych. W porównaniu z 2010 r. nieco skrócił się czas załatwiania spraw przez NSA. W roku sprawozdawczym NSA załatwił 70,4% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy. W roku 2010 wskaźnik ten wynosił 65,3%. W odniesieniu zaś do skarg kasacyjnych, to we wskazanym terminie załatwianych jest 56,4% spraw, tj. o 6,8% więcej niż w minionym roku sprawozdawczym.

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

3.1. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich[2], oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[3]. Uchwały podejmowane są w składzie siedmiu sędziów, a zgodnie z art. 264 § 4 skład siedmiu sędziów może – w formie postanowienia – przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby, a Izba pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2011 r. w pełnym składzie Izby rozstrzygnięto 2 uchwały.

3.2. NSA w 2011 r. podjął 20 uchwał, w tym 9 w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 8 w Izbie Finansowej oraz 3 w Izbie Gospodarczej. Należy przypomnieć, ze w 2010 r. NSA podjął 18 uchwał, w tym 8 w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 6 w Izbie Finansowej oraz 4 w Izbie Gospodarczej. W jednym przypadku NSA odmówił podjęcia uchwały[4], natomiast w trzech przypadkach, na podstawie art. 187 § 3, NSA przejął sprawy do rozpoznania i oddalił skargi kasacyjne[5]

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia

3.3.1. W 2011 r., podobnie jak w latach ubiegłych, w większości uchwał odniesiono się do przepisów p.p.s.a.[6]

3.3.1.1. *Właściwość sądów administracyjnych do rozstrzygnięcia sprawy*

W uchwale z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10 odnosząc się do przedstawionego przez skład orzekający zagadnienia prawnego[7], NSA po raz kolejny podjął kwestię obowiązywania § 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[8] i uznał, że § 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[9] 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. Wątpliwości składu orzekającego pojawiły

[2] Tzw. abstrakcyjne na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

[3] Tzw. konkretne na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 z art. 187 § 1 i z art. 264 ww. p.p.s.a.

[4] Postanowienie z 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I FPS 6/10.

[5] Wyroki z: 17 stycznia 2011 r., sygn. akt II FPS 5/10, 17 stycznia 2011 r., sygn. akt I FPS 8/10 oraz 14 marca 2011 r., sygn. akt I FPS 5/10.

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

[7] Postanowienie z 7 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 176/10.

[8] Dz. U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.

[9] Dz. U. R.P. Nr 4, poz. 17 ze zm.

się po wydaniu postanowienia TK umarzającego postępowanie w sprawie kwestionującej konstytucyjność § 5 ww. rozporządzenia[10], w którego uzasadnieniu przedstawiono tezę, że § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. utracił moc obowiązującą z chwilą zakończenia reformy rolnej, co zdaniem składu orzekającego mogłoby skłaniać do odstąpienia od stanowiska sformułowanego w uchwale NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06. W uzasadnieniu do uchwały o sygn. akt I OPS 3/10, powołując się na orzecznictwo TK, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, NSA uznał, że dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, ponieważ nigdy nie został derogowany przez prawodawcę, nie utracił mocy obowiązującej i nadal stanowi element prawa powszechnie obowiązującego, a zatem pozostała także w mocy delegacja do wydania kwestionowanego rozporządzenia, zgodnie bowiem z obowiązującym w dniu wydania zarówno dekretu, jak i rozporządzenia, artykułem 44 Konstytucji marcowej, rozporządzenia mogły być wydawane „celem wykonania ustaw". Przesłanka ta była rozumiana jako możliwość uzupełniania przepisów ustawowych w rozporządzeniu. NSA podkreślił, że § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. jest w dalszym ciągu stosowany w praktyce organów władzy publicznej jako podstawa kompetencji do rozstrzygania o podpadaniu konkretnej nieruchomości pod przepisy dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej. W obecnych realiach ustrojowych funkcje wojewódzkich urzędów ziemskich wykonują organy administracji rządowej (wojewodowie). Decyzje tych organów podlegają kontroli sądów administracyjnych.

Natomiast w uchwale z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 4/10, podjętej na wniosek RPO, NSA przesądził, że na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne w drugiej instancji, wszczęte przed właściwą komisją dyscyplinarną na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[11], stronie służy skarga do sądu administracyjnego zgodnie z art. 124j tej ustawy. Uzasadniając swoje stanowisko NSA powołał się na postanowienie TK z dnia 15 marca 2005 r., sygn. akt Ts 199/04, w którym TK odmawiając nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w sprawie zgodności art. 118 § 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej z Konstytucją uznał, że treść zaskarżonego przepisu nie wskazuje na pozbawienie skarżącego konstytucyjnego prawa do sądu w jakimkolwiek aspekcie, gdyż orzeczenie komisji dyscyplinarnej przy komendancie wojewódzkim PSP, nawet uwzględniając zawarte w jej treści pouczenie, nie rozstrzygnęło władczo o wyłączeniu dopuszczalności jego kontroli sądowoadministracyjnej. TK wyraził pogląd, że w sytuacji, w której ustawa nie zawiera przepisu *expressis verbis* wyłączającego możliwość sądowej kontroli orzeczenia wydanego na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, problem dopuszczalności skargi na takie orzeczenie rozstrzygnięty być winien przez sąd administracyjny na podstawie przepisów normujących jego właściwość. NSA dokonując prokonstytucyjnej i zgodnej z prawami człowieka wykładni ww. przepisów stwierdził, że ani specyfika stosunku służbowego w Państwowej Straży Pożarnej, ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne, nie mogą uzasadnić wyłączenia prawa do sądu w przypadku wymierzenia strażakowi przez przełożonego dys-

[10] Postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. akt P 107/08, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK o umorzeniu postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Sprawa ta była obszernie omówiona w *Informacji* z 2010 r.

[11] Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

cyplinarnej kary upomnienia na piśmie w trybie uproszczonym, o którym mowa w art. 118 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

3.3.1.2. *Brak właściwości sądu administracyjnego do zbadania sprawy*

W uchwałach z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I OPS 2/11 i I OPS 3/11, NSA przesądził, że opinie służbowe wydawane w trybie przepisów ustawy o Służbie Więziennej[12] oraz przepisów ustawy o ABW oraz AW[13] nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. W pierwszej uchwale NSA odnosząc się do zagadnienia prawnego składu orzekającego[14] uznał, że postępowanie w sprawie wydania opinii służbowej ma charakter wewnętrzny i toczy się w ramach struktury organizacyjnej Służby Więziennej z udziałem podmiotów pozostających w zależności służbowej. Opinia służbowa jest aktem administracyjnym o charakterze wewnętrznym skierowanym do podmiotu znajdującego się wewnątrz struktury organów pozostających w stosunkach zależności służbowej i osobowej z organem administracji publicznej wydającym taki akt. Stanowisko przyjęte w uchwale potwierdza kompleksowa regulacja zasad i trybu opiniowania zawarta w nowej ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, w której Ministra Sprawiedliwości upoważniono jedynie do określenia w rozporządzeniu wzoru arkusza opinii służbowej, z uwzględnieniem w szczególności kryteriów oceny wymagań na zajmowanym stanowisku służbowym, a także kryteriów oceny cech osobowości, umiejętności i predyspozycji funkcjonariusza do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku służbowym. W tym upoważnieniu położono akcent na kryteria, według jakich ma odbywać się ocena pełnienia służby przez funkcjonariusza, co trafnie odzwierciedla charakter opinii jako aktu zawierającego ocenę, a nie władcze rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach funkcjonariusza. Podobne cechy opinii służbowej funkcjonariusza ABW zidentyfikował NSA odnosząc się do zagadnienia prawnego składu orzekającego[15] uznając, że z ustawy o ABW oraz AW i wydanych na podstawie jej upoważnienia przepisów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu opiniowania funkcjonariuszy tych służb oraz wzoru formularza opinii służbowej wynika, że opinie służbowe nie mają cech rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ani w znaczeniu procesowym, ani materialnym. Opinia służbowa ma umożliwić przełożonym podejmowanie w przyszłości decyzji kadrowych oraz ocenę przydatności do pełnienia przez konkretnego funkcjonariusza służby.

Natomiast w uchwale z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I OPS 4/11, odnosząc się do zagadnienia prawnego składu orzekającego[16] NSA stwierdził, że pisemne zgłoszenie przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy oraz AW jest oświadczeniem woli, do którego ma zastosowanie art. 61 Kodeksu cywilnego. NSA wskazał, że przepisy procesowe prawa administracyjnego regulują jedynie sposób i zachowanie się organu z uwagi

[12] Ustawa z dnia o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r., Nr 207, poz. 1761) i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1996 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 138, poz. 643).

[13] Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm., dalej: ustawa o ABW oraz AW) i rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. Nr 172, poz. 1405 ze zm.).

[14] Postanowienie z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1204/10.

[15] Postanowienie z 10 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1475/10.

[16] Postanowienie z 10 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 17/11.

na skutki administracyjnoprawne oświadczeń procesowych, natomiast nie regulują skutków materialnych, związanych ze składaniem i wadami oświadczenia woli, ani skutków cofania oświadczeń o charakterze materialnym, a zatem do tych oświadczeń i ich odwołalności stosuje się, w braku regulacji administracyjnoprawnej, przepisy prawa cywilnego dotyczące oświadczeń woli. Oświadczenie funkcjonariusza zgłaszające wystąpienie ze służby, składane na podstawie art. 60 ust.3 ustawy o ABW oraz AW, ma charakter mieszany, gdyż z jednej strony jest to oświadczenie woli w zakresie rozwiązania stosunku służbowego, z drugiej zaś wywołuje skutki procesowe, stanowiąc żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby. Stanowi więc przede wszystkim czynność materialnoprawną, ponieważ jest elementem wyznaczającym materialnoprawny status funkcjonariusza, jako że prawo zgłoszenia wystąpienia ze służby ma dobrowolny, a nie przymusowy charakter. W materialnym prawie administracyjnym brak jest wystarczającej regulacji dla dokonania takiej oceny, jak np. w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, w której przewidziano możliwość odwołania oświadczenia woli nie później niż do dnia uprawomocnienia się decyzji i umorzenia postępowania. Natomiast w przypadku ustawy o ABW oraz AW mamy do czynienia z luką w prawie. NSA uzasadniając cywilnoprawny charakter oświadczenia woli o wystąpieniu funkcjonariusza ze służby wskazał, że skoro wola kandydata do służby stanowi równorzędną z wolą organu mianującego przesłankę powstania stosunku służbowego, to odpowiednikiem rozwiązania stosunku w drodze wypowiedzenia jest zgłoszenie pisemnego żądania zwolnienia ze służby. Istota przedmiotowego stosunku prawnego nie sprzeciwia się stosowaniu do oświadczeń woli w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego przepisów K.c. w drodze *analogiae legis*. Przewidziane w art. 61 K.c. ograniczenia możliwości odwołania oświadczenia woli złożonego innemu podmiotowi wynikają z chęci ochrony nie tylko osoby, która złożyła oświadczenie woli, ale i podmiotu, któremu oświadczenie zostało złożone. Stosunek służbowy jest stosunkiem dwustronnym, którego przedmiotem jest swoistego rodzaju zatrudnienie. Zgłoszenie przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby powoduje ustanie stosunku służbowego w formie i terminie przewidzianym w ustawie, natomiast organ musi mieć możliwość znalezienia następcy funkcjonariusza, który zgłosił wystąpienie ze służby. W sytuacji gdyby funkcjonariusz miał możliwości bez żadnych ograniczeń cofnąć zgłoszenie o wystąpieniu ze służby aż do zakończenia postępowania administracyjnego, to zwolniony funkcjonariusz decydowałby o tym, kiedy organ może podjąć czynności związane z zawarciem nowego stosunku służbowego[17].

3.3.2. W kilku uchwałach odniesiono się do zagadnień procedury administracyjnej.

W uchwale z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11, podjętej z inicjatywy RPO NSA przesądził, że osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[18]. Według wnioskodawcy stroną w tych

[17] Do uchwały zgłoszono zdanie odrębne, w którym autor nie zgadza się z poglądem składu powiększonego wyrażonym w sentencji uchwały. Zdaniem Sędziego w świetle wyczerpującej regulacji k.p.a. w odniesieniu do postępowania administracyjnego stosowanie art. 61 k.c. jest niedopuszczalne, regulacja art. 61 §1 kodeksu cywilnego odpowiada bowiem naturze stosunków cywilnoprawnych, nie stosunkom publicznoprawnym, jakim jest stosunek służbowy, który nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (stosunkiem pracy), lecz stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym (nazywanym także niepracowniczym stosunkiem zatrudnienia, niepracowniczym stosunkiem służbowym).

[18] Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

sprawach jest wyłącznie osoba, na której spoczywa obowiązek meldunkowy, który wynika z ustawy o ewidencji ludności. Zdaniem NSA nieprzyznanie przymiotu strony w ww. postępowaniu osobie posiadającej tytuł prawny do lokalu jest sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawa, ochrony prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji) oraz prawa do nienaruszalności mieszkania (art. 50 Konstytucji). Ponadto przepisy nowej ustawy o ewidencji ludności[19], która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., stanowią, że właściciel lokalu lub osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną w postępowaniu o zameldowanie lub wymeldowanie.

W uchwale z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, podjętej na wniosek RPO, przesądzono, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Rozbieżności w orzecznictwie odnosiły się do kwestii, jakie znaczenie prawne w ogólnym postępowaniu administracyjnym należy nadać temu, iż koniec terminu obliczonego z uwzględnieniem art. 57 § 1–3 k.p.a. przypada w sobotę: czy należy uznać, iż za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni, czy też koniec terminu przypada w sobotę, ponieważ sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Część składów orzekających powoływała się na uchwałę NSA z dnia 25 czerwca 2001 r., sygn. akt FPS 7/00, w której przyjęto, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA, jeżeli dzień wolny od pracy w pięciodniowym tygodniu pracy (art. 129 § 1 i art. 129^7 Kodeksu pracy) przypada w sobotę nieobjętą ustawą z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Natomiast część składów orzekających, posiłkując się mającą moc zasady prawnej uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 8/03, w myśl której sobota nie jest dniem uznanym ustawowo za dzień wolny od pracy w rozumieniu art. 115 k.c. w zw. z art. 165 § 1 k.p.c., przyjmowała, że soboty nie można uznać w obecnym stanie prawnym za dzień ustawowo wolny od pracy. NSA opowiedział się za stanowiskiem przyjętym w uchwale z 2001 r., sygn. akt FPS 7/00. Dodatkowo wskazał, że nie istnieje prawnie skuteczna możliwość dla wszystkich uczestników postępowania administracyjnego dochowania terminu kończącego się właśnie w tym dniu z uwagi na nieczynne w soboty urzędy organów administracji publicznej i większość urzędów pocztowych. Zdaniem powiększonego składu NSA przyjmowanie, iż sobota ma być traktowana jako dzień powszedni, a w konsekwencji, iż nie ma do niej zastosowania art. 57 § 4 k.p.a., godziłoby w konstytucyjną zasadę z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto takie rozwiązanie zostało przyjęte w art. 12 § 5 Ordynacji podatkowej i w art. 83 § 2 p.p.s.a. Natomiast kwestie obliczania terminów nie zostały uregulowane w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jednak, na mocy art. 18 tej ustawy odpowiednie zastosowanie w tym zakresie muszą mieć przepisy k.p.a., a w tym art. 57 § 4. Inna niż przyjęta w uchwale interpretacja byłaby sprzeczna z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa.

3.3.3. Kilka uchwał odnosiło się do przepisów prawa podatkowego.

Ordynacja podatkowa. Zagadnienie prawne odnoszące się do kwestii zwrotu podatku akcyzowego uiszczonego z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego, przedstawione przez skład

[19] Art. 35 w związku z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427).

orzekający[20], NSA rozpoznał w pełnym składzie Izby Gospodarczej. W uchwale z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GPS 1/11, NSA uznał, że: „W rozumieniu art. 72 § 1 pkt o.p.[21] nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego"[22]. Zdaniem NSA instytucja zwrotu nadpłaty podatkowej jest ustawową procedurą umożliwiającą podatnikowi realizację majątkowego roszczenia restytucyjnego, podlegającego ochronie konstytucyjnej. Warunkiem ochrony podatnika w tym postępowaniu jest powstanie uszczerbku majątkowego bezpośrednio na skutek zapłaty podatku. Zubożenie podatnika jest zatem konieczną przesłanką istnienia takiego roszczenia, warunkującą przyznanie mu ochrony konstytucyjnej. Natomiast na gruncie Konstytucji RP brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla przyznania osobie, która dokonała zapłaty nienależnego podatku, środka prawnego mającego na celu uzyskanie od państwa świadczenia, które nie służyłoby pokryciu uszczerbku w jej dobrach spowodowanego zapłatą takiego podatku. Naruszeniem Konstytucji RP byłoby przyjęcie, że na gruncie o.p. istnieje możliwość zwrotu nadpłaty, której następstwem byłoby powstanie wzbogacenia po stronie beneficjenta tego roszczenia. Jeżeli zatem w konkretnej sytuacji okaże się, iż podatnik występujący o zwrot nadpłaty wynikającej z nadpłacenia podatku lub nienależnego zapłacenia podatku, na skutek skorzystania z dostępnych środków prawnych uniknął poniesienia ekonomicznego ciężaru opodatkowania (a zatem uniknął zubożenia), to wówczas odpada konstytucyjne uzasadnienie dla przyznania ochrony roszczeniu restytucyjnemu takiego podatnika. W konsekwencji art. 72 § 1 ust. 1 o.p. należy rozumieć w ten sposób, że nie jest nadpłatą kwota podatku, jeżeli ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu bezpośredniego uszczerbku majątkowego.

W uchwale z dnia 24 października 2011 r., sygn. akt I FPS 1/11, NSA badając zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia przez skład orzekający[23] uznał, że wygaśnięcie decyzji o zabezpieczeniu na podstawie art. 33a § 1 pkt 2 i 3 o.p. powoduje bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego dotyczącego tej decyzji i konieczność zastosowania art. 233 § 1 pkt 3 o.p. Odnosząc się do wskazanych przez skład orzekający rozbieżnych poglądów na tle stosowania wskazanego w pytaniu prawnym przepisu NSA wskazał, że za przyjętym w sentencji uchwały rozstrzygnięciem przesądza art. 33a § 1 pkt 2 i 3 o.p. stanowiący, że decyzja o zabezpieczeniu wygasła z mocy prawa z dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego czy też wysokości zwrotu, a zatem w sytuacji, gdy nie ma już przedmiotu zaskarżenia, organ odwoławczy może jedynie umorzyć postępowanie odwoławcze. Jednym ze skutków wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu jest niemożność rozpoznania odwołania od tej decyzji, gdyż ona nie funkcjonuje już w obrocie prawnym i nie kształtuje praw i obowiązków strony.

Podatek dochodowy od osób fizycznych. W uchwale z dnia 17 stycznia 2011 r., sygn. akt II FPS 2/10, odnosząc się do zagadnienia budzącego rozbieżności w orzecznictwie[24] w kwestii obowiązku prowadzenia ksiąg podatkowych na podstawie przepisów ustawy o podat-

[20] Postanowienie z 3 lutego 2011 r., sygn. akt I GSK 262/10.

[21] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., dalej: o.p.).

[22] Siedmiu sędziów złożyło zdania odrębne.

[23] Postanowienie z 20 stycznia 2011 r. sygn. akt I FSK 2053/09.

[24] Postanowienie z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II FSK 1323/09.

ku dochodowym od osób fizycznych[25] NSA uznał, że 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 u.p.d.o.f., 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, o ile podatnicy ci nie zgłosili zamiaru prowadzenia ksiąg w trybie określonym w art. 24a ust. 2 pkt 2 i art. 15 zdanie drugie tej ustawy, oraz że w świetle art. 24 ust. 4 zd. drugie i art. 15 ustawy u.p.d.o.f. 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.

W uchwale z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt II FPS 8/10, NSA rozstrzygając zagadnienie prawne budzące rozbieżności w orzecznictwie[26] uznał, że wniesienie przez osobę fizyczną do spółki osobowej (jawnej) wkładu niepieniężnego w postaci udziałów w spółce kapitałowej (aportu) nie stanowi odpłatnego zbycia tych udziałów, o jakim mowa w art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a) u.p.d.o.f. NSA wskazał, że w zamian za wniesiony aport wnosząca go hipotetyczna osoba fizyczna otrzymuje udziały w spółce, które mimo że posiadają wartość materialną, nie stanowią ceny nabycia. Wspólnik otrzymując udziały nabywa całokształt praw i obowiązków związanych z uczestnictwem w przedsięwzięciu gospodarczym sformalizowanym w spółce jawnej. Po jego stronie nie pojawia się jednak dochód mogący podlegać opodatkowaniu. Taka generalna sytuacja nie może zostać skutecznie zakwalifikowana jako spełniająca kryteria przepisów u.p.d.o.f., mówiących o osiągnięciu dochodu lub przychodu z odpłatnego zbycia. Dochodem jest bowiem stan faktyczny polegający na przysporzeniu majątkowym, który w tak zarysowanej sytuacji faktycznej nie zajdzie po stronie osoby fizycznej wskutek wniesienia aportu do spółki jawnej, które na mocy art. 22 § 1 k.s.h. bez wątpienia jest spółką osobową.

Mocą uchwały z dnia 24 października 2011 r., sygn. akt II FPS 7/10, podjętej w pełnym składzie Izby Finansowej[27], NSA przesądził, że wykupione przez pracodawcę pakiety świadczeń medycznych, których wartość nie jest wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt u.p.d.o.f., stanowią dla pracowników uprawnionych do ich wykorzystania nieodpłatne świadczenie w rozumieniu art. 12 ust. 1 wymienionej ustawy[28]. Treść sentencji jest tożsama z zawartą w uchwale o sygn. akt II FPS 1/10, która po jej podjęciu budziła dalej wątpliwości. Potwierdzenie poglądu przyjętego w poprzedniej uchwale pozwoli na wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie. W uzasadnieniu do uchwały NSA podkreślił, że uprawniony z tytułu zakupionego pakietu medycznego może skorzystać ze świadczeń medycznych i wówczas otrzymuje nieodpłatne świadczenie posiadające wymierną wartość finansową ustaloną zgodnie z art. 12 ust. 3 u.p.d.o.f. w zw. z art. 11 ust. 2a pkt 2 u.p.d.o.f. bądź odmówić korzystania z możliwości realizacji dodatkowej opieki zdrowotnej. Prawo do odmowy realizacji korzyści wynikającej z umowy o świadczenie na

[25] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.).

[26] Postanowienie z 22 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1130/09.

[27] Postanowieniem z 5 października 2010 r., sygn. akt II FSK 541/09, przedstawiono do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a następnie postanowieniem z dnia 24 stycznia 2011 r. na podstawie art. 264 § 4 p.p.s.a. przekazano do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

[28] Do uchwały złożono zdanie odrębne.

rzecz osoby trzeciej posiada znaczenie podatkowe, ponieważ wykonanie jej może stanowić podstawę do oceny prawnej powstania przychodu podlegającego opodatkowaniu. Odmowa przyjęcia nieodpłatnego świadczenia w postaci wykorzystania pakietu może nastąpić przed skorzystaniem z zawartych w pakiecie usług medycznych.

Podatek dochodowy od osób prawnych. W uchwale z dnia 24 stycznia 2011 r., sygn. akt II FPS 6/10, rozstrzygając zagadnienie prawne składu orzekającego[29] NSA uznał, że 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 z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[30] w zw. z art. 15 ust. 1 tej ustawy. W ocenie NSA nie można mówić na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych o innych przychodach niż te, które zostały wymienione w art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p.[31] Konstrukcja tego przepisu powoduje, że gdyby nie wyłączenie z przychodów w art. 12 ust. 4 pkt 4 tej ustawy wpłaty na kapitał zakładowy, również w przypadku jego podwyższenia, stanowiłyby przychód spółki kapitałowej. Na zasadzie wyrażonej w art. 7 ust. 2 u.p.d.o.p. przychód ten brany byłby w rachunku wyliczenia dochodu podlegającego opodatkowaniu. Tego rodzaju przychód, a „nie przychód" z mocy art. 12 ust. 4 pkt 4 ustawy, jest pomijany dla celów podatkowych. Jeden ze skutków tej regulacji stanowi to, że wydatki bezpośrednio powiązane tym przychodem i warunkujące jego wystąpienie w postaci wniesienia podwyższonego kapitału nie mogą zostać uznane za koszty uzyskania przychodów.

W uchwale z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II FPS 2/11, rozstrzygając zagadnienie prawne składu orzekającego[32] NSA uznał, że odsetki oraz inne wydatki związane z kredytem zaciągniętym przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością na wypłatę dywidendy należnej jej udziałowcom, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., nie są kosztem uzyskania przychodów tej spółki. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyłoniły się rozbieżności co do wykładni przepisów normujących kwestie dotyczące zaliczenia wydatków związanych z zaciągnięciem przez spółkę kredytu na wypłatę dywidendy należnej jej udziałowcom do kosztów uzyskania jej przychodów. Część składów orzekających uznawała, że zaciągnięcie przez spółkę kredytu na wypłatę dywidendy należy taktować jako wydatek związany z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., albowiem osiąganie zysku jest zarówno podstawowym celem funkcjonowania spółki akcyjnej, jak i wspólników, których kapitał zaangażowany jest w funkcjonowanie spółki i w osiąganie przez nią przychodów. Natomiast część opowiadała się za stanowiskiem, że wypłata dywidendy nie jest wydatkiem poniesionym w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Z tego względu wypłacona dywidenda nie stanowi kosztu uzyskania przychodów. NSA wskazał, że z brzmienia art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. jednoznacznie wynika, że kategoria podatkowa kosztów uzyskania przychodów obejmuje wyłącznie te koszty, które poniesiono w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów. Prowadzenie działal-

[29] Postanowienie z 17 sierpnia 2010 r. sygn. akt II FSK 577/09.

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

[31] Zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 4 do przychodów nie zalicza się m.in. przychodów otrzymanych na utworzenie lub powiększenie kapitału zakładowego.

[32] Postanowienie z 1 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 124/10.

ności gospodarczej wymaga posiłkowania się przez podatnika kredytami czy pożyczkami. Ten sposób finansowania (dofinansowania) działalności wiąże się zwykle z poniesieniem dodatkowych kosztów w postaci choćby odsetek i uzasadniony jest brakiem środków na pokrycie konkretnych wydatków (realizację określonych celów). Oceniając możliwość zaliczenia wydatku w postaci odsetek od kredytów czy pożyczek do kosztów uzyskania przychodów należy jednak ustalić, na jaki cel zaciągnięty został kredyt czy pożyczka. Roszczenie o wypłatę dywidendy stanowi element cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, jaki powstaje pomiędzy spółką z o.o. a podmiotami, które uzyskały status jej wspólnika. Prawo do dywidendy jest podstawowym prawem majątkowym wspólnika spółki kapitałowej. Po spełnieniu omówionych wymogów prawnych przyznania dywidendy wspólnik jest podmiotem, któremu przysługuje żądanie o wypłatę dywidendy. Ukształtowane w ten sposób prawo do dywidendy nie jest należnością spółki, lecz należnością wspólnika, czyli podmiotu dysponującego odrębną od spółki podmiotowością prawną, przyznaną w wyniku podziału czystego zysku. Należne udziałowcom dywidendy z tytułu udziału w spółce kapitałowej są środkami przenoszonymi z majątku spółki do majątku jej wspólnika, które stanowią realizację szczególnego zobowiązania wynikającego z relacji spółka kapitałowa–wspólnik.

Podatek VAT. W uchwale z dnia 24 października 2011 r., sygn. akt I FPS 2/11, rozstrzygając zagadnienie prawne składu orzekajacego[33] NSA uznał, że sprzedaż udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu oraz udziału we współwłasności budynków stanowi dostawę towarów w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy VAT[34] w zw. z art. 2 pkt 6 tej ustawy. NSA wskazał, że wykładnia przepisów ustawy o VAT jako regulacji prawnej wprowadzającej do krajowego systemu prawnego prawo wspólnotowe powinna przede wszystkim respektować cele, które ma realizować to prawo. Zatem przy rozstrzyganiu w sytuacjach wątpliwych, czy dana czynność jest dostawą towarów, czy też usługą, należy w pierwszym rzędzie badać gospodarczy charakter takiej czynności opisany poprzez art. 7 ust. 1 ustawy o VAT, tj. ustalać, czy dochodzi do odpłatnego przeniesienia prawa do rozporządzania towarami jak właściciel. W przypadku sprzedaży udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu, jak również udziału we współwłasności budynków takie przeniesienie prawa występuje. Sprzedaż udziału we współwłasności budynku, tak jak i udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu, prowadzi do przeniesienia na nabywcę takiego udziału prawa do rozporządzania tymi towarami tak jak właściciel.

W uchwale z dnia 24 października 2011 r., sygn. akt I FPS 9/10, rozstrzygając zagadnienie prawne[35] NSA uznał, że w świetle przepisów art. 86 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o VAT czynności niepodlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług nie mogą wpłynąć na zakres prawa do odliczenia podatku naliczonego przy zastosowaniu art. 90 ust. 3 powołanej wyżej ustawy. Zdaniem NSA, w przypadku podatku naliczonego wynikającego z wydatków związanych tylko z czynnościami opodatkowanymi oraz z czynnościami niepodlegającymi podatkowi (których nie da się jednoznacznie przypisać do jednej z tych kategorii czynności), podatnik nie stosuje odliczenia częściowego wedle proporcji określonej na podstawie art. 90

[33] Postanowieniem z 28 czerwca 2011 r., sygn. akt I FSK 941/10.

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

[35] Postanowienie z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I FSK 2102/09.

ust. 3 ustawy VAT, lecz odliczenie pełne. Wartość czynności w ogóle niepodlegających opodatkowaniu nie wchodzi bowiem do sumy wartości obrotów ustalanych dla potrzeb liczenia proporcji sprzedaży. W przypadku gdy podatnik wykonuje wyłącznie czynności opodatkowane oraz czynności niepodlegające podatkowi, nie ma obowiązku stosowania odliczenia częściowego. Przy braku w ustawie jednoznacznej regulacji tego zagadnienia brak jest podstaw do pozbawiania podatnika w ogóle możliwości odliczenia podatku naliczonego od wydatków związanych jednocześnie z czynnościami opodatkowanymi i nieopodatkowanymi, gdyż godziłoby to w zasadę neutralności VAT poprzez bezpodstawne obciążenie podatnika podatkiem naliczonym, wynikającym z tego rodzaju wydatków.

Podatek akcyzowy. W uchwale z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt I GPS 2/11, NSA rozstrzygnął zagadnienie prawne składu orzekającego[36] i uznał, że: „W stanie prawnym obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o autostradach płatnych[37] do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o podatku akcyzowym[38] opłatą paliwową, o której mowa w art. 37h ust. 1 ustawy z o autostradach płatnych oraz o KFD[39], objęte były paliwa silnikowe (w tym oleje napędowe) wymienione w art. 37 h ust. 3 pkt 3 tej ustawy". Zdaniem NSA racjonalny ustawodawca mając na względzie skuteczność egzekwowania opłaty paliwowej objął jej zakresem wszystkie oleje napędowe, które już niejako z samej nazwy służą napędzaniu silników spalinowych i tym samym mogą lub mogłyby nadawać się do silników pojazdów drogowych. Z wykładni gramatycznej art. 37h ust. 1 i 2 ustawy o autostradach płatnych obowiązek uiszczenia opłaty paliwowej związany jest z samym tylko wprowadzeniem na rynek krajowy określonych paliw, niezależnie od sposobu faktycznego ich wykorzystania, który koresponduje z zawartymi w tej ustawie regulacjami określającymi mechanizm powstania i wykonania tego obowiązku. Podmioty zobowiązane do zapłacenia opłaty same składają właściwemu organowi informacje o opłacie (a więc o fakcie dokonania czynności podlegającej opłacie) oraz wpłacają opłatę w ustawowo określonych terminach powiązanych, co warto podkreślić, z terminem dokonania czynności podlegającej opłacie.

3.3.4. Pozostałe uchwały odnosiły się do zagadnień:

Prawo budowlane. Ważne dla praktyki orzeczniczej zagadnienie było przedmiotem uchwały z 10 stycznia 2011 r., II OPS 1/10, w której wyjaśniono, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – 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. W uzasadnieniu tej uchwały zwrócono uwagę, że oświadczenie inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest uproszczoną formą wykazania tego prawa i może być stosowane tylko w przypadkach, gdy Prawo budowlane przewi-

[36] Postanowieniem z 28 marca 2011 r., sygn. akt I GSK 346/10.

[37] Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 213, poz. 2156, dalej: ustawa nowelizująca ustawę o autostradach płatnych).

[38] Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 99, poz. 666, dalej: ustawa nowelizująca ustawę o podatku akcyzowym).

[39] Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571, ze zm., dalej: ustawa o autostradach płatnych oraz o KFD).

duje złożenie takiego oświadczenia. Skoro w postępowaniu naprawczym, w razie wydawania decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie jest przewidziane składanie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to organ nadzoru budowlanego nie może nałożyć na inwestora obowiązku przedłożenia takiego oświadczenia. Nie oznacza to, że kwestia prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie ma znaczenia w postępowaniu naprawczym. Jeżeli roboty budowlane mają być doprowadzone do stanu zgodnego z prawem i konieczne jest ustalenie, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to ustalenie tej okoliczności powinno nastąpić na ogólnych zasadach, a nie w drodze złożenia oświadczenia przez inwestora o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego.

Ochrona środowiska. W uchwale z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/11, podjętej na wniosek RPO, NSA przesądził, że w sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, na podstawie art. 276 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[40], przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres. Rozbieżności w orzecznictwie na tle stosowania ww. przepisu dotyczyły głównie dwóch stanów faktycznych: 1) podmiot korzystający ze środowiska wystąpił o kolejne pozwolenie na kolejny okres i nie uzyskał go przed upływem czasu, na jaki zostało wydane poprzednie pozwolenie; 2) podmiot nie dysponował wymaganym pozwoleniem i korzystał ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji. Wobec jednoznaczności brzmienia art. 276 ust. 1 p.o.ś. NSA powołał się na swoją uchwałę podjętą w poprzednim stanie prawnym[41], w której przesądzono, że wyłączenie odpowiedzialności prawnej z tego powodu, że podmiot nie posiada wymaganego pozwolenia, może dotyczyć sytuacji wyjątkowej i wymaga oceny indywidualnie w każdej sprawie oraz oczywiście po uwzględnieniu wszystkich okoliczności, a w tym przypadku posiadanie w poprzednim okresie przez podmiot korzystający ze środowiska pozwolenia na eksploatację instalacji w rozumieniu art. 180 w związku z art. 181 p.o.ś., termin wystąpienia o wydanie nowego pozwolenia oraz spełnienia wymagań przewidzianych dla wniosku i jego kompletności. Biorąc pod uwagę wyżej wskazane argumenty NSA skonstatował, że opłatę za korzystanie ze środowiska za okres, w którym z przyczyn leżących po stronie organu upłynął już termin ważności dotychczasowego pozwolenia (ale właściwy organ nie stwierdził jeszcze jego wygaśnięcia), a nowe pozwolenie nie zostało jeszcze wydane, istnieje obowiązek poniesienia opłaty w wysokości takiej, jak w okresie ważności dotychczasowego pozwolenia. Przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres.

Transport. W uchwale z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II GPS 1/11, odnosząc się do zagadnienia prawnego składu orzekającego[42], NSA uznał, że wykonywanie transportu drogowego taksówką przy użyciu innego pojazdu niż określony w licencji, wskazanego we wniosku przedsiębiorcy o zmianę treści licencji, nie stanowi wykonywania transportu

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

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

[42] Postanowienie z 25 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 524/10.

drogowego taksówką bez licencji w rozumieniu art. 92 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[43] w związku z punktem 1.3. załącznika do tej ustawy. NSA podkreślił, że przyjęcie stanowiska, iż w każdej sytuacji, w której wykonywany jest transport drogowy taksówką na podstawie licencji opiewającej na inny pojazd, mamy do czynienia z wykonywaniem działalności transportowej bez wymaganej licencji prowadzi do automatycznego nałożenia przez właściwy organ administracji publicznej kary pieniężnej z tytułu braku licencji bez badania żadnych innych okoliczności, które spowodowały ten stan rzeczy. Zastosowanie w takich sprawach jednego środka represyjnego narusza konstytucyjne zasady proporcjonalności i sprawiedliwości. Obowiązek respektowania tych zasad wynika przede wszystkim z Konstytucji oraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego, określonych w k.p.a., gdzie organy administracji publicznej mają obowiązek podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli, a także są zobowiązane do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. NSA wskazał, że stanowisko wyrażone w sentencji uchwały nie stanowi aprobaty dla wykonywania transportu drogowego taksówką inną niż wykazana w licencji, lecz wskazuje, by każdy przypadek stwierdzonej niezgodności danych zawartych w kontrolowanej licencji był oceniany z uwzględnieniem powołanych zasad zarówno systemowych, jak i procesowych i nie był niejako automatycznie kwalifikowany jako równoznaczny z wykonywaniem transportu drogowego bez wymaganej licencji.

3.3.5. Z przedstawionych materiałów wynika, że podobnie jak w latach poprzednich podjęte uchwały w większości odnosiły się do przepisów prawa proceduralnego i prawa podatkowego. Jednostkowe uchwały odnosiły się do przepisów prawa budowlanego oraz administracyjnych opłat i kar za korzystanie ze środowiska i wykonywanie transportu bez licencji.

Uchwały dotyczące procedury sądowoadministracyjnej odnosiły się głównie do zagadnienia właściwości sądu administracyjnego do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, np. kwestii charakteru prawnego opinii służbowych. W tym obszarze istotne znaczenie ma uchwała o sygn. akt I OPS 3/10 z punktu widzenia obowiązywania norm prawnych, ponieważ w sytuacji, gdy określona norma prawna jest stosowana wobec jednostki w praktyce organów władzy publicznej (w szczególności sądów i organów administracji publicznej), nie może być – zwłaszcza jeżeli proces ten ma charakter długotrwały i konsekwentny – uznana za normę nieobowiązującą, jeżeli w systemie prawa brak przepisu derogującego taką normę. Stanowisko wyrażone przez NSA w tej uchwale w sposób najpełniejszy odpowiada zasadzie zaufania obywatela do państwa, bo jeśli pojawią się wątpliwości dotyczące treści norm zmieniających lub uchylających bądź też skutku derogacyjnego określonych zdarzeń prawnych, zwłaszcza gdy owe zdarzenia prawne następowały w takim okresie funkcjonowania państwa, w którym nie były jeszcze dostatecznie ukształtowane standardy przyzwoitej legislacji, to ofiarami tego typu wątpliwości nie mogą stawać się jednostki.

Z punktu widzenia procedury administracyjnej ważne znaczenia dla postępowania administracyjnego będzie miała uchwała o sygn. akt I OPS 1/11, w której przesądzono, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy. Uznanie soboty za równorzędny dzień z dniem wolnym od pracy zostało przyjęte w o.p. oraz w przepisach postępowania przed sądami administracyjnymi. Rozwiązanie przyjęte w uchwale wyeliminuje wątpliwości odnoszące się do obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym.

[43] Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

W odniesieniu do przepisów prawa podatkowego ważna jest uchwała pełnego składu Izby Gospodarczej o sygn. akt I GPS 1/11, w której przesądzono, że prawo do żądania zwrotu nadpłaty, o której mowa w art. 72 § 1 o.p., ma ten, kto poniósł z tytułu zapłaty nienależnego podatku uszczerbek majątkowy. Mocą powyższej uchwały stanowisko zawarte w uchwale NSA z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt I FPS 4/09, że „Przepis art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej nie stoi na przeszkodzie zwrotowi nadpłaty w podatku akcyzowym także wtedy, gdy ciężar podatku poniósł nabywca opodatkowanego towaru", nie jest wiążące dla sądów administracyjnych.

Ważne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki ma uchwała o sygn. akt II OPS 2/11, w której NSA wskazał na konieczność badania przyczyny braku pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Tym samym przesądził, że gdy podmiot korzystający ze środowiska nie posiada stosownego pozwolenia z powodu upływu terminu ważności poprzedniego pozwolenia i niewydania przez organ nowego z przyczyn niezależnych od podmiotu, organ nie może naliczyć opłaty podwyższonej.

Podsumowując działalność uchwałodawczą NSA w 2011 r. można stwierdzić, że wskazuje ona sądom administracyjnym potrzebę stosowania prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa, zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka, i jest ważnym środkiem przeciwdziałania rozbieżnościom w orzecznictwie.

4. Spory kompetencyjne

4.1. 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[44].

W 2011 r. NSA miał do rozpoznania 420 wniosków (wpłynęło 365 wniosków i 55 pozostało z okresu poprzedniego) o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość. Załatwiono 284 sprawy, w tym w 168 sprawach wskazano organ właściwy do ich załatwienia.

4.2. W odniesieniu do zagadnień związanych z przesłankami formalnymi warunkującymi wniesienie sporu o właściwość czy sporu kompetencyjnego jest dość pokaźny dorobek orzeczniczy prezentowany w *Informacjach* z lat ubiegłych. W minionym roku potwierdzono utrwalone w orzecznictwie poglądy co do istoty sporu, niedopuszczalności wniosku,

[44] Postanowienie z 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OW 66/09.

warunków jego wniesienia czy innych formalnych przesłanek warunkujących rozpoznanie wniosku przez NSA.

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. A zatem istotą sporu kompetencyjnego jest rozbieżność poglądów co do zakresu działania organów administracji publicznej w odniesieniu do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy, polegająca na tym, że co najmniej dwa organy uznają się za właściwe bądź żaden z organów za właściwy się nie uznaje[45].

4.3. Najwięcej sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego dotyczyło spraw z zakresu pomocy społecznej. Chodziło głównie o wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o przyznanie zasiłku celowego lub okresowego[46] oraz wskazanie organu właściwego do rozpoznania wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej[47]. Odnosząc się np. do wskazania organu właściwego do wydania decyzji w sprawie wypłaty świadczeń rodzinnych NSA stwierdził, że mimo iż zainteresowany zmarł, postępowanie z wniosku o rozstrzygnięcie sporu o właściwość nie stało się bezprzedmiotowe, ponieważ umorzyć postępowanie może tylko organ administracji właściwy w sprawie[48]. W sprawie świadczeń z pomocy społecznej zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy właściwa miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej[49].

W zakresie postępowania w sprawie podatku od środków transportowych odniesiono się do kwestii ustalenia organu właściwego do wszczęcia i prowadzenia postępowania podatkowego dotyczącego określenia wysokości zobowiązania w podatku od środków transportowych w przypadku zmiany miejsca zamieszkania lub siedziby podatnika w trakcie roku podatkowego. Zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2009 r. w sprawie właściwości organów podatkowych[50] organem podatkowym właściwym miejscowo w sprawach podatku od środków transportowych dla ww. podatników jest organ podatkowy właściwy według miejsca zamieszkania lub adresu siedziby od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana miejsca zamieszkania lub adresu siedziby[51]. W zakresie postępowania egzekucyjnego w sporze kompetencyjnym dotyczącym rozpatrzenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie stanowiska wierzyciela w sprawie zarzutów dłużnika (zobowiązanego) na prowadzone postępowanie egzekucyjne toczące się pomiędzy Wojewodą a SKO, NSA uznał, że w zakresie ustalania właściwości instancyjnej wobec organów samorządu terytorialnego obowiązuje zasada domniemania właściwości samorządowego kolegium odwoławczego w przypadku braku odmiennych

[45] Postanowienie z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FW 2/11.

[46] Np. postanowienia z: 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OW 16/11, 19 lipca 2011 r., sygn. akt I OW 50/11, 3 listopada 2011 r., sygn. akt I OW 118/11.

[47] Np. postanowienia z: 20 maja 2011 r., sygn. akt I OW 24/11, 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OW 31/11, 22 września 2011 r., sygn. akt I OW 93/11.

[48] Postanowienie NSA z 15 marca 2011 r., sygn. akt I OW 188/10

[49] Postanowienia z: 23 lutego 2011 r., sygn. akt I OW 186/10, 20 maja 2011 r., sygn. akt I OW 19/11, 8 września 2011 r., sygn. akt I OW 97/11.

[50] Dz. U. Nr 165, poz. 1371.

[51] Postanowienie z 11 maja 2011 r., sygn. akt II FW 1/11.

unormowań w przepisach szczególnych i wskazał SKO[52]. Z kolei w sporze kompetencyjnym pomiędzy prezydentem miasta a naczelnikiem urzędu skarbowego o ustalenie organu właściwego do prowadzenia postępowania egzekucyjnego dotyczącego należności z tytułu opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień na podstawie tytułów wykonawczych, NSA stwierdził, że organem właściwym rzeczowo do prowadzenia postępowania egzekucyjnego dotyczącego należności z tytułu opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, jest prezydent miasta. W uzasadnieniu wskazano, że prezydent miasta jest organem uprawnionym do określania i pobierania, za pośrednictwem podległego mu dyrektora izby wytrzeźwień, należności, które stanowią dochód tej jednostki samorządu terytorialnego[53].

Dodać należy, że szereg zagadnień związanych z rozstrzygnięciami sporów o właściwość omówiono w części II *Informacji*, w szczególności związanych z wykładnią przepisów prawa materialnego budzących wątpliwości i przyczyniających się do generowania rozbieżności w orzecznictwie.

4.4. Liczba postanowień, w których wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, wskazuje na brak jasności i określoności przepisów prawa regulujących kompetencje organu. Dodać należy, że NSA wskazał organ właściwy do rozpoznania w 59% spraw załatwionych. W pozostałych wnioski zostały oddalone, umorzone lub odrzucone. 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. 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[54] 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 Administracyjnego" i w sesji wydawniczej NSA „Materiały Szkoleniowe"[55]. Przedstawione tam poglądy orzecznicze respektowane były także w 2011 r., np. niedopuszczal-

[52] Postanowienie z 8 marca 2011 r., sygn. akt II FW 4/10.

[53] Postanowienie z 17 listopada 2011 r., sygn. akt II FW 4/11.

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

[55] Zob. np. W. Ryms, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, ZNSA – 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*, opracowanie BO NSA.

ność skargi po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowego[56]. O naruszeniu jednej z podstawowych zasad postępowania (rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie – art. 45 ust. 1 Konstytucji) decyduje nie sam upływ czasu, ale nieuzasadnione przewlekanie procesu[57]. W sytuacji, gdy sąd powinien rozstrzygnąć sprawę skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi, a wyznaczył termin rozprawy w tej sprawie po ok. 10 miesiącach, to tak długi upływ czasu od momentu wpływu skargi do czasu wyznaczenia terminu rozprawy w sprawie, w której rozstrzygnięcie powinno zapaść w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi, uzasadnia przyjęcie, że w tej sprawie nastąpiło niewątpliwie naruszenie prawa skarżącego do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki[58].

W minionym roku wpłynęło 131 skarg na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez wojewódzkie sądy administracyjne i 17 skarg na NSA. Załatwiono 140 skarg dotyczących wojewódzkich sądów administracyjnych i 17 skarg dotyczących NSA. 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. Uwzględniono 5 skarg i zasądzono sumę pieniężną od Skarbu Państwa w wysokości 14 000 zł, w tym 6000 zł dotyczyło WSA w Krakowie, 4000 zł WSA w Lublinie oraz 4000 zł WSA w Warszawie.

5.2. Podsumowanie

Liczba skarg na przewlekłość postępowania w porównaniu z liczbą postępowań sądowoadministracyjnych przed sądami pierwszej i drugiej instancji jest niewielka. Liczba skarg uwzględnionych stanowi zaledwie 3% w stosunku do spraw załatwionych, jednak w WSA w Krakowie wskaźnik ten jest w dalszym ciągu niepokojący. Powyższe wskazuje na potrzebę zwrócenia większej uwagi na okoliczności prowadzące do przewlekłości postępowania, należytą organizację pracy i sprawność podejmowanych czynności.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Przepisy regulujące wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zostały zawarte w Dziale VII A p.p.s.a.

W 2011 r. wpłynęło 29 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA i 43 skargi dotyczące prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, w tym 35 skarg dotyczyło WSA we Wrocławiu i 5 skarg WSA w Warszawie. Załatwiono odpowiednio: 40 i 43 skargi. Żadna z tych skarg nie została uwzględniona. Poglądy orzecznicze dotyczące tej instytucji omówiono w części II, rozdziale 4 *Informacji*.

[56] Postanowienia z: 15 marca 2011 r., sygn. akt II FPP 2/11, 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II FPP 9/11.
[57] Postanowienie z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II FPP 7/11.
[58] Postanowienia: sygn. akt II GPP 6/11 i II GPP 8/11.

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

1.1. Skargi kasacyjne

1.1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2011 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	W tym o wznowienie postępowania	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
4 542	5 254	15	9 796	4 083	41,7	5 713

Spośród skarg kasacyjnych rozstrzygniętych w Izbie 48% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, 25% podatku dochodowego od osób fizycznych, a 8% podatku dochodowego od osób prawnych.

Wpływ i załatwianie skarg kasacyjnych w latach 2006–2011 ilustruje poniższa tabela.

Rok	Wpływ	W tym o wznowienie postępowania	Załatwienie	% załatwienia do 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	4 386	17	4 663	106,3
2011	5 254	15	4 083	77,7

W roku 2011 wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się w stosunku do roku poprzedniego o blisko tysiąc spraw, natomiast w sposób widoczny zmniejszyła się liczba spraw załatwionych. Spadek liczby spraw załatwionych w porównaniu z rokiem ubiegłym związany był z pewnymi trudnościami w zapewnieniu obsady sędziów. Z powodu nieobecności sześciu sędziów Izby w pierwszym półroczu (długotrwałe choroby, przejście w stan spoczynku oraz oczekiwanie na procedurę nominowania nowych sędziów) wyznaczano co najmniej dziewięć rozpraw mniej w każdym miesiącu orzeczniczym (trzy składy po trzy sesje). Należy dodać, że w 2011 r. w każdym składzie rozstrzygającym na rozprawie brał udział sędzia delegowany, dzięki czemu możliwe było wyznaczenie 363 rozpraw.

Odnośnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie Finansowej, sędziom przydzielanych było 3–6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawiłości oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. Gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczanych było ich jeszcze więcej, tj. nawet po kilkanaście w referacie (z uwagi na specyfikę spraw z zakresu podatku od towarów i usług ma to najczęściej miejsce w Wydziale I). Przydzielenie większej liczby spraw do referatu sędziego wiązało się też z tzw. sprawami po uchwałach.

1.1.2. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2011 r. przez Izbę Finansową zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione, w tym: osoby prawne – 1057, osoby fizyczne – 1659, organy – 1371, organizacje społeczne – 6, prokurator – 1. Nie wpłynęła żadna skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.1.3. W 2011 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu w 1880 sprawach, co stanowi 53,47% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 243 sprawach (6,9%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji wystąpili w 505 sprawach (14,37%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 643 sprawach (18,29%). Prokurator jako pełnomocnik strony uczestniczył w 10 sprawach (0,28%). Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich i rzecznicy patentowi przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Izbie Finansowej nie wystąpili w żadnej sprawie.

1.2. Zażalenia

Załatwionych zastało 1419 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 45,8% dotyczyło zagadnień prawa pomocy, 8,2% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 11,7% uchybienia terminu, 0,4% (6 spraw) wyłączenia sędziego, 32,8% zażaleń dotyczyło innych zagadnień. Na koniec 2011 r. zostało nierozpoznanych 191 zażaleń, co stanowi prawie miesięczny wpływ spraw do Izby.

1.3. Inne rozstrzygnięcia

W 2011 r. wpłynęło 12 wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych, w 4 wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy.

Ponadto załatwiono 12 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 1 skarga dotyczyła postępowania przed NSA. Nie uwzględniono żadnej skargi.

Wpłynęło 9 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 8 uchwał wyjaśniających zagadnienia, w tym jedną uchwałę podjęto w składzie pełnej Izby, w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały, natomiast na podstawie art. 187 § 3 przejęto do rozpoznania w powiększonym składzie sędziów 3 wnioski.

W odniesieniu do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wpłynęło 10 skarg, 3 na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, a 7 na orzeczenia NSA. Składy orzekające nie uwzględniły żadnej skargi, 6 odrzuciły, 2 oddaliły.

Poza tym skład orzekający Izby wystąpił z 1 pytaniem do TK oraz z 3 pytaniami prejudycjalnymi do TSUE.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

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

Nadzór Izby Finansowej NSA nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych sprawowany w zakresie jej właściwości sprowadza się głównie do nadzoru judykacyjnego przez rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów. W ocenie Izby sądy pierwszej instancji prezentują wysoki poziom orzeczniczy w zakresie stosowania prokonstytucyjnej i prowspólnotowej wykładni przepisów prawa podatkowego ukierunkowanych na ochronę praw podatników: obywateli oraz gospodarczych jednostek organizacyjnych. Poniżej zaprezentowano akceptowane przez Izbę wypowiedzi orzecznicze wojewódzkich sądów administracyjnych.

2.1.1. *Ordynacja podatkowa*[2]

2.1.1.1. W odniesieniu do zagadnienia skutku zakazu wykonania decyzji nieostatecznej WSA we Wrocławiu, na tle wyroku z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 752/11, sformułował tezę, że wynikający z art. 239a o.p. zakaz wykonania decyzji nieostatecznej (której nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności) nie wyklucza ani w żaden sposób nie ogranicza zarachowania przez organ podatkowy z urzędu – w trybie art. 62 §1 i § 4 w związku z art. 76a i art. 76b o.p. – dokonanej przez podatnika zapłaty lub przysługującej mu nadpłaty lub zwrotu podatku na poczet jego zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych. Sąd powołując się na piśmiennictwo podatkowe oraz poglądy orzecznicze wskazał, że z treści art. 239a o.p. wynika, że brak rygoru wykonalności decyzji nieostatecznej oznacza jedynie, że należność wynikająca z takiej decyzji nie może być dochodzona w drodze egzekucji.

2.1.1.2. Decyzja zmieniająca wcześniejszą decyzję ostateczną, wydana na podstawie art. 254 o.p., może być wydana tylko przez organ, który wydał decyzję ostateczną zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu (art. 256 o.p.), tylko wskutek zmiany okoliczności fak-

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

[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej: o.p.).

tycznych wpływających na wysokość zobowiązania podatkowego ustalonego lub określonego w decyzji ostatecznej i może dotyczyć tylko okresu, za który ustalono lub określono wysokość zobowiązania podatkowego w decyzji ostatecznej, oraz zmiany tylko takiego elementu decyzji ostatecznej, jakim jest wysokość zobowiązania podatkowego. Tak orzekł WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Sz 114/11, i wskazał ponadto, że odpowiadająca ww. wymogom decyzja zmieniająca decyzję ostateczną, którą ustalono lub określono wysokość zobowiązania podatkowego, stanowi swego rodzaju odnowienie łączącego strony stosunku publicznoprawnego polegające na zmianie wysokości dotychczasowego zobowiązania podatkowego. Byt prawny decyzji wydanej na podstawie art. 254 o.p. jest ściśle związany z funkcjonowaniem w obrocie prawnym decyzji ostatecznej, pierwotnie ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Decyzja wydana na podstawie art. 254 o.p. kształtuje na nowo tylko jeden, aczkolwiek najistotniejszy element ostatecznej decyzji wymiarowej, tj. wysokość zobowiązania podatkowego.

2.1.1.3. Odnosząc się do spójności rozstrzygnięć organów podatkowych WSA w Bydgoszczy, w wyroku z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 351/11, uznał za niedopuszczalne jednoczesne pozostawanie w obrocie prawnym postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania i postanowienia o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosku wydanego w zakresie tego samego zagadnienia interpretacyjnego, gdyż te dwa rozstrzygnięcia procesowe wzajemnie się wykluczają. Systematyka o.p. wskazuje, że pierwszeństwo w tym zakresie ma odmowa wszczęcia postępowania. Jeśli zdaniem organu zachodziła okoliczność do wydania postanowienia na podstawie art. 169 § 1 o.p., to należało wyeliminować z obrotu prawnego w trybie zażaleniowym postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 165a § 1 o.p.). Procedowanie, które skutkuje pozostawieniem w obrocie prawnym niezałatwionego środka zaskarżenia, utrzymując jednocześnie stan, w którym w tym samym przedmiocie (udzielenia indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego) współistnieją dwa niezależne od siebie rozstrzygnięcia: o odmowie wszczęcia postępowania i pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia narusza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1 o.p.).

2.1.1.4. Podobnie jak w latach poprzednich[3], w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych odnoszono się do zagadnienia oprocentowania nadpłaty, np. WSA w Poznaniu, w wyroku z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Po 5/11, wyraził pogląd, że zwrot bezprawnie wyegzekwowanej nadpłaty oznacza jednocześnie po stronie organu podatkowego obowiązek naliczenia i zapłaty należnych odsetek obliczonych od dnia pobrania tej kwoty do dnia zwrotu. Za takim stanowiskiem przemawia bowiem wykładnia prokonstytucyjna art. 78 o.p., która nakazuje uznać, że kiedy przedawnione zobowiązanie zostało bezprawnie wyegzekwowane wskutek niezgodnej z prawem egzekucji, prowadzonej w odniesieniu do przedawnionego zobowiązania, oprocentowanie przysługuje od dnia stwierdzenia nadpłaty. Sytuacja jest bowiem analogiczna jak w przypadku, kiedy zobowiązanie zostaje wyegzekwowane wskutek decyzji, która następnie zostanie zmieniona, uchylona lub stwierdzono jej nieważność (art. 78 § 3 pkt 1 w zw. z art. 77 § 1 pkt 1 lit. a/–d/ o.p.). Powyższy pogląd wynika ze stanowiska wypracowanego w orzecznictwie NSA w 2010 r., który odnosząc się do zagadnienia, czy niesłusznie wyegzekwowana kwota w ogóle może

[3] Np. w roku 2010 – por. orzeczenie WSA w Warszawie z 5 stycznia 2010 r., sygn. akt III SA/Wa 1412/09.

być traktowana jako nadpłata, stwierdził, że hipoteza normy zawartej w art. 72 § 1 pkt 1 o.p. odnosi się do „nienależnie zapłaconego podatku", a nie do „nieistnienia należnego zobowiązania podatkowego"[4].

Natomiast w wyroku z 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 227/11, WSA w Białymstoku wskazał, że organ podatkowy na mocy art. 77 § 3 o.p. może zatrzymać wpłacony podatek bez oprocentowania przez okres 3 miesięcy od dnia uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego[5] lub od dnia doręczenia organowi podatkowemu odpisu orzeczenia sądu administracyjnego ze stwierdzeniem jego prawomocności, uchylającego decyzję lub stwierdzającego jej nieważność pod warunkiem, że wyda nową decyzję w tym terminie. W przypadku niewydania nowej decyzji, stosownie do art. 77 § 4 o.p. nadpłata stanowiąca kwotę wpłaconą na podstawie decyzji uchylonej lub decyzji, której nieważność stwierdzono, podlega zwrotowi bez zbędnej zwłoki wraz z oprocentowaniem wypłacanym na podstawie art. 78 § 1 i § 3 pkt 1 i 2 o.p. Sąd ten uznał, że odesłanie zawarte w art. 78 § 3 pkt 1 o.p. do „przypadków przewidzianych w art. 77 § 1 pkt 1 lit. a/-d/" jest odesłaniem do „kategorii" nadpłat określonych w tym przepisie. Kwestia określenia różnych terminów zwrotu nadpłat w art. 77 § 1, 3 i 4 o.p. nie ma natomiast żadnego znaczenia w kontekście regulacji zawartej w art. 78 § 3 pkt 1 o.p., według której oprocentowanie w tych przypadkach przysługuje od dnia powstania nadpłaty.

2.1.1.5. W odniesieniu do zawartej w art. 56 § 1a o.p. stawki odsetek za zwłokę w przypadku złożenia prawnie skutecznej korekty deklaracji wraz z uzasadnieniem przyczyn korekty i zapłaty w całości, w ciągu 7 dni od dnia złożenia korekty, zaległości podatkowej, WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2380/10, stwierdził, że przesłanką wprowadzenia ww. przepisu w życie był wzgląd społeczno-ekonomiczny Skarbu Państwa i podatników, dokonujących dobrowolnych rozliczeń podatkowych. Przepis ten odnosi się do stanów faktycznych po wejściu tego przepisu w życie[6] i nie może być stosowany retroaktywnie.

2.1.1.6. Odpowiedzialność płatnika ukształtowana w art. 30 § 1 o.p. za niepobranie lub niewpłacenie podatku nie jest odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka, ale na zasadzie winy za niewykonanie obowiązków wynikających z art. 8 o.p. Płatnik nie odpowiada za podatek niepobrany, jeżeli dołożył należytej staranności i wykazał, że nie można mu przypisać winy za uszczuplenie należności podatkowych Skarbu Państwa. Jednocześnie wyłączenie odpowiedzialności podatnika z art. 30 § 5 o.p. nie oznacza samo przez się nałożenia odpowiedzialności na płatnika, który odpowiada za zobowiązanie podatkowe na podstawie art. 30 § 1 o.p. jedynie w sytuacji, w której istnieją podstawy do przypisania mu winy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 751/11).

2.1.1.7. Szacowanie podstawy opodatkowania na podstawie art. 23 o.p. w wyniku stwierdzenia nierzetelności ksiąg jest procesem o charakterze wyjątkowym, gdyż stanowi ingerencję organu podatkowego w przedstawione przez podatnika dane, modyfikującą

[4] Zob. wyrok z dnia 6 października 2010 r., II FSK 84/10.

[5] Ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, odpowiedzialność podatkową płatnika lub inkasenta, odpowiedzialność podatkową osoby trzeciej lub spadkobiercy.

[6] Art. 10 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1318).

jednocześnie wielkość, od której zależy wysokość podatku. W przypadku decyzji szacujących podstawę opodatkowania organ podatkowy zobowiązany jest w sposób czytelny, umożliwiający kontrolę poszczególnych etapów rozumowania, przedstawić wszystkie przesłanki faktyczne i interpretacyjne dokonanego wnioskowania. Podatnik po zapoznaniu się z decyzją powinien znać przyczynę nieuwzględnienia ksiąg i oszacowania podstawy opodatkowania, a rozumowanie organów podatkowych powinno być jasne i przekonujące oraz umożliwiające kontrolę przesłanek faktycznych i prawnych dokonanego rozstrzygnięcia. Organ podatkowy rozpatrujący sprawę zobowiązany jest, już na etapie szacowania, do oceny podnoszonych przez podatnika argumentów i wskazywanych okoliczności faktycznych, które w przekonaniu strony mają wpływ na ustalenie podstawy opodatkowania i w konsekwencji wysokości zobowiązania podatkowego. Brak odniesienia się do twierdzeń strony narusza zasadę swobodnej oceny dowodów, jak i świadczy o uchybieniu obowiązkom wynikającym z art. 121 § 1 i art. 124 o.p. w sposób, który ma istotny wpływ na wynik sprawy (wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 września 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 361/11).

2.1.1.8. W odniesieniu do zagadnienia rozwiązania spółki cywilnej w toku postępowania podatkowego WSA w Poznaniu, w wyroku z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Po 876/10, stwierdził, że w momencie rozwiązania spółka cywilna traci podmiotowość podatkowoprawną i w tym samym momencie traci również zdolność procesową do bycia stroną w postępowaniu podatkowym prowadzonym na podstawie o.p., której przepisy nie przewidują możliwości uznania byłych wspólników zlikwidowanej spółki cywilnej za jej następców prawnych. Wspólników takich zalicza się natomiast do kręgu „osób trzecich" (art. 115 § 1 i 2 o.p.). Ustalenie w toku postępowania podatkowego faktu rozwiązania spółki cywilnej skutkuje umorzeniem postępowania w sprawie zobowiązania podatkowego tej spółki na podstawie art. 208 § 1 o.p. Orzeczenie o odpowiedzialności wspólników będzie natomiast możliwe, jeżeli nie upłynął termin, o którym mowa w art. 118 § 1 o.p. i będzie wymagało wszczęcia odrębnego postępowania w tym przedmiocie przez organ pierwszej instancji.

2.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych

2.2.1. W odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych najwięcej orzeczeń dotyczyło zagadnienia zwolnień podatkowych, uregulowanych w art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 204/11, WSA we Wrocławiu stwierdził, że użyty w art. 21 ust. 1 pkt 23a lit. a/ u.p.d.o.f. termin „stypendium" odnosi się do każdego stypendium otrzymywanego przez osobę przebywającą czasowo za granicą, mającego charakter wsparcia w realizacji jej celów związanych z nauką (w szerokim znaczeniu), niezależnie od tego, kto funduje takie stypendium i w jakiej wysokości jest ono udzielane. Zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych stypendium, o którym mowa w ww. przepisie, dotyczy jedynie części stanowiącej równowartość diety z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju.

2.2.2. W kwestii odliczenia od podatku, w wyroku z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 320/11, WSA w Warszawie przyjął, że w celu nabycia przez danego podatnika prawa do odliczenia od podatku kwoty, o której mowa w art. 27f ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.f., konieczne jest zarówno posiadanie przez niego władzy rodzicielskiej nad małoletnim dzieckiem,

jak i jej faktyczne wykonywanie w danym roku podatkowym. Mając na względzie zasadę autonomii prawa podatkowego, organy, kontrolując zasadność odliczeń od podatku dokonanych na podstawie art. 27f ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f., powinny koncentrować swoją uwagę na okolicznościach faktycznych dotyczących posiadania przez podatnika władzy rodzicielskiej nad małoletnim i jej wykonywania. W ramach stosowania tych przepisów należy przyjąć otwarty katalog środków dowodowych zgodnie z przepisami rozdziału 11 Działu IV o.p.

2.2.3. W zakresie stosowania przepisów konstytuujących instytucję zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych WSA w Białymstoku, w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 180/11, stwierdził, że art. 44 ust. 6c pkt 2 u.p.d.o.f., regulujący sytuację podatników, którzy wybrali uproszczoną formę wpłacania zaliczek, nie dotyczy sytuacji, gdy mamy do czynienia z brakiem tożsamości podmiotowej w prowadzeniu działalności gospodarczej. Obowiązek stosowania uproszczonej formy wpłacania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych przez cały rok podatkowy nie może mieć miejsca w przypadku, gdy osoba fizyczna zlikwidowała działalność gospodarczą prowadzoną w formie spółki jawnej, a następnie rozpoczęła prowadzenie działalności gospodarczej w innej formie organizacyjnej, tj. w ramach spółki cywilnej.

2.3. W odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych tradycyjnie koncentrowało się na kwestii kosztów uzyskania przychodów oraz pojęciu odpłatnego świadczenia.

2.3.1. W kwestii kosztów uzyskania przychodów WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., I SA/Bk 213/11, stwierdził, że wywodzenie zakresu odpisów na fundusz remontowy zasobów mieszkaniowych, o którym mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w aspekcie zaliczenia ich do kosztów uzyskania przychodów zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 9 lit. a/ u.p.d.o.p., wymaga uwzględnienia unormowań całej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a nie jedynie jego potocznej nazwy. Natomiast WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 586/11, przypomniał, że do kosztów podatkowych podatnik może zaliczyć jedynie wydatki faktycznie poniesione, w tym na nabycie lub wytworzenie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Wobec tego za wydatek poniesiony zarówno przez spółkę osobową, jak i jej wspólnika nie może być uznana wartość aportu określona przez wspólników w akcie notarialnym.

2.3.2. W pojęciu częściowo odpłatnego świadczenia, w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., mieści się zdarzenie prawne lub gospodarcze, którego skutkiem jest przyjęcie świadczenia po cenie wyraźnie niższej od cen rynkowych stosowanych przy świadczeniu usług lub udostępnianiu rzeczy albo praw tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem w szczególności ich stanu i stopnia zużycia oraz czasu i miejsca udostępnienia (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Gl 332/11).

2.4. Podatek od spadków i darowizn[7]

Ważny z punktu widzenia zasady sprawiedliwości podatkowej jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 3020/10, w którym odniesiono się do rozumienia podstawy opodatkowania. Uznano, że ponieważ art. 7 ust. 1 u.p.s.d. określa,

[7] Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm., dalej u.p.s.d.).

że przez podstawę opodatkowania należy rozmieć wartość nabytej rzeczy, czyli to, z czego strona faktycznie ma możliwość korzystać, to nieracjonalne i niezgodne z art. 7 ust. 1 u.p.s.d. byłoby ustalanie na mocy art. 13 ust. 3 u.p.s.d. wartości nabytej rzeczy w odniesieniu do całości rzeczy, na której ustanowiono prawo nabyte, która jest niewspółmierna do nabytego faktycznie prawa. Z art. 13 ust. 3 u.p.s.d. wynika, że roczną wartość służebności ustala się w wysokości 4% wartości rzeczy obciążonej służebności. W świetle językowej wykładni ww. art. 13 ust. 3 u.p.s.d. do podstawy opodatkowania przyjmowana byłaby wartość prawa, które nie zostało faktycznie nabyte przez podatnika. Wnioskowanie o treści przepisu na podstawie jego położenia w systematyce aktu normatywnego to jedna z reguł wykładni systemowej (*argumentum a rubrica*); według tej reguły ustalając znaczenie przepisu prawnego winno się brać pod uwagę systematykę wewnętrzną aktu prawnego, w którym przepis ten się mieści.

2.5. Podatek od nieruchomości

2.5.1. Z treści art. 7 ust. 3 u.p.o.l. władztwo rady gminy ograniczono wyłącznie do stanowienia zwolnień o charakterze przedmiotowym, by wykluczyć w ten sposób możliwość przyjęcia rozwiązań dyskryminujących grupy podatników, których – mimo spełnienia warunków przedmiotowych – zwolnienie podatkowe nie dotyczyłoby (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 września 2011 r., sygn. akt I SA/Gl 524/11).

2.5.2. Pojęcie „budowli" jako przedmiotu opodatkowania należy interpretować zgodnie z definicją legalną zawartą w art.1a ust.1 pkt 2 u.p.o.l. oraz art. 3 pkt 3 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[8], a nie z aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie przepisów techniczno-budowlanych lub dotyczących innych dziedzin prawa, do których nie ma w ustawie podatkowej odesłania w tym zakresie (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Ol 241/11).

2.5.3. W odniesieniu do art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d) u.p.o.l. w brzmieniu obowiązującym w 2010 r., regulującego kwestię limitów na określenie stawek podatkowych przez radę gminy, WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 59/11, wyraził pogląd, że decydujące znaczenie ma wyłącznie to, by budynek lub jego część zajęte były na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych. Nie jest natomiast warunkiem zastosowania obniżonej stawki świadczenie tego rodzaju usług przez podatnika podatku od nieruchomości. Natomiast na gruncie tego samego przepisu WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 28 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 11/11, przyjął, że czasowe sporadyczne wykorzystywanie pomieszczeń zakwaterowania kuracjuszy do udzielania świadczeń zdrowotnych uzależnione od losowych zdarzeń (choroby kuracjusza) nie zmienia istoty tych pomieszczeń z pomieszczeń zamieszkiwania na pomieszczenia zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d/ u.p.o.l. Z kolei w wyroku z dnia 10 sierpnia 2011 r., I SA/Bk 246/11, WSA w Białymstoku stwierdził, że prowadzenie przez przedsiębiorcę prac remontowo-budowlanych, zmierzających do zmiany funkcji hali z produkcyjnej na handlowo-usługową nie powoduje, iż budynek taki nie jest i nie może być wykorzystywany

[8] Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

do prowadzenia działalności gospodarczej. W takim przypadku nie mamy do czynienia ze „względami technicznymi", o których mowa w art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, dającymi możliwość zastosowania tzw. stawki pozostałej w podatku od nieruchomości.

2.6. Podatek od towarów i usług

2.6.1. W odniesieniu do wykładni pojęcia „usługi turystyki" na gruncie tego podatku ważne są dwa wyroki WSA w Białymstoku: z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 731/10, i z 5 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 126/11, w których wskazano, że wykładnia pojęcia „usługi turystyki" z art. 88 ust. 1 pkt 4 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. w kontekście wskazówki interpretacyjnej zawartej w art. 119 ust. 2 tej ustawy, jak i potocznego znaczenia pojęcia „turystyka", prowadzi do wniosku, iż usługa noclegowa albo gastronomiczna może również być realizowana poza usługami turystyki. Do usług turystyki nie można bowiem zaliczyć świadczenia usług hotelowych niepozostających w związku z wypoczynkiem, rekreacją, odwiedzinami niezależnie od tego, czy mają one charakter indywidualny, czy zorganizowany. Związku takiego nie ma również w przypadku organizacji i obsługi konferencji, pod którym to pojęciem rozumie się „spotkanie przedstawicieli jakichś instytucji lub organizacji w celu omówienia określonych zagadnień". Gdy nabywane usługi gastronomiczne i hotelowe nie mogą zostać uznane za tożsame z nabywanymi dla potrzeb turystyki, nie mogą zostać objęte wyłączeniem, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 4 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. i to niezależnie od tego, czy nabywane usługi były opodatkowane na zasadach określonych w art. 119 ustawy o VAT z 2004 r., czy też na zasadach innych niż określone w tym przepisie. W drugim wyroku skład orzekający, podzielając ww. stanowisko wskazał, że w ramach organizacji i obsługi konferencji mogą pojawić się pewne świadczenia o charakterze wypoczynkowym, jak np. rejs statkiem czy wycieczka krajoznawcza. W takiej sytuacji konieczna jest ocena, czy są to elementy wiodące w całej usłudze i czy mogą przesądzić o sklasyfikowaniu tej usługi jako usługi turystyki, a zatem które ze świadczeń ma charakter zasadniczy, a które zaś poboczny, tzn. jedynie towarzyszący świadczeniu zasadniczemu. Należy między innymi ocenić, czy świadczenie zasadnicze może być realizowane bez świadczenia pobocznego. Jeżeli bowiem świadczenie poboczne nie jest konieczne dla realizacji świadczenia zasadniczego, wówczas może być potraktowane jako odrębna usługa. Dla oceny, czy w danej sprawie mamy do czynienia z kompleksową usługą turystyki, czy też nie, podstawą jest wskazanie, które ze świadczeń składających się na obsługę konferencji pozwalają na sklasyfikowanie ich jako jednej „usługi turystyki" w rozumieniu art. 119 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r.

2.6.2. W kwestii momentu powstania zaległości podatkowej w przypadku skorzystania przez wierzyciela z tzw. ulgi za złe długi przewidzianej w art. 89a ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r.[9], która to ulga powoduje konieczność skorygowania (pomniejszenia) przez podatnika będącego dłużnikiem podatku naliczonego[10], WSA w Poznaniu w wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Po 805/10, uznał, że skoro zgodnie z art. 89b ust. 3 ustawy o VAT

[9] Skorygowanie podatku należnego z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju w przypadku wierzytelności odpisanych jako nieściągalne, stanowiących koszty uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym.

[10] Czego skutkiem będzie powstanie u tego podatnika zaległości podatkowej.

z 2004 r. do zaległości podatkowych wynikających z korekty podatku naliczonego, o którym mowa w ust. 1, mają zastosowanie odrębne przepisy o odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika, przy czym odpowiedzialność osób trzecich ustalana jest w drodze decyzji konstytutywnej (art. 21 § 1 pkt 2 o.p.), a termin płatności podatku, gdy zobowiązanie podatkowe powstaje z mocy decyzji, wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego (art. 47 § 1 o.p.), to ze względu na treść art. 89b ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. zaległość podatkowa w przypadku korekty podatku naliczonego na podstawie art. 89b ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. u dłużnika powstaje 14 dni od złożenia korekty deklaracji.

2.6.3. W kwestii oprocentowania z tytułu nieterminowego zwrotu podatku WSA w Warszawie w wyroku z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 1510/10, uznał, że zasada wzajemności powinna znaleźć zastosowanie nie tylko przy rozstrzyganiu, czy przysługuje danemu podmiotowi zwrot podatku, ale także przy rozstrzyganiu o ewentualnym oprocentowaniu z tytułu nieterminowego zwrotu tego podatku. Organy podatkowe przed wydaniem rozstrzygnięcia o wypłacie oprocentowania z tytułu nieterminowego zwrotu podatku dla podmiotów nieposiadających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedziby lub miejsca zamieszkania albo miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, ubiegających się o zwrot podatku od towarów i usług, powinny ustalić, czy w państwie, w którym ma siedzibę dany podmiot, istnieje podstawa prawna do wypłaty na zasadzie wzajemności kwoty oprocentowania w przypadku nieterminowego zwrotu podatku od towarów i usług polskim podatnikom, stosownie do z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie zwrotu podatku od towarów i usług niektórym podmiotom[11].

2.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych

W wyroku z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 549/10, WSA w Białymstoku stwierdził, że udokumentowanie faktu przekazania pieniędzy na rachunek bankowy, rachunek prowadzony przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową lub przekazem pocztowym umożliwia jednoznaczne stwierdzenie, że pożyczka miała miejsce. Nie musi to być konto, które bank prowadzi na rzecz pożyczkobiorcy, ale także każdy inny wskazany przez niego rachunek bankowy.

2.8. Egzekucja administracyjna

Do regulacji konstytuujących postępowanie egzekucyjne w administracji odniósł się WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Po 945/10. Jako „interes publiczny" (art. art. 64e § 1 i § 2 pkt 2 u.p.e.a.) należy rozumieć zapewnienie wpływu należnych dochodów niezbędnych do prowadzenia działalności organom egzekucyjnym. Opłaty za czynności egzekucyjne są formą zryczałtowanego wynagrodzenia dla organu egzekucyjnego za podejmowane i dokonywane określone czynności egzekucyjne, niezależnie od tego, czy ich zastosowanie przyczyniło się do wykonania obowiązku. Wobec braku zastosowania środków egzekucyjnych w ramach przysługujących mu uprawnień i przekazania tytułów

[11] Dz. U. Nr 152, poz. 1478.

wykonawczych do realizacji innemu organowi egzekucyjnemu, oczywistym następstwem jest obowiązek ponoszenia powstałych w toku prowadzenia postępowania kosztów egzekucyjnych.

2.9. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji

Na szczególną uwagę zasługują orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, w których sięgnięto po bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przy:

- wykładni nieostrego sformułowania „uzasadniona konieczność" w odniesieniu do zmiany warunków (miejsca) zamieszkania, użytego przez ustawodawcę w art. 16 ust. 7 u.p.s.d., należy każdorazowo dokonywać przez pryzmat konstytucyjnej zasady działania dla dobra rodziny, wyrażonej w przepisach art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (wyrok z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1018/10);
- wykładni legitymacji procesowa przedsiębiorcy prowadzącego działalność na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, która wynika z art. 101 ust. 1 u.s.g. w sytuacji, gdy określając wysokość stawek podatku od nieruchomości rada gminy różnicuje je z uwzględnieniem kryterium podmiotowego; „interes prawny" w takim przypadku wynika z art. 32 Konstytucji w zw. z art. 6 u.s.d.g.[12], który gwarantuje równe prawa w wykonywaniu działalności gospodarczej, a ich niezbędnym elementem jest uprawnienie do równych stawek podatkowych, w odniesieniu do takich samych przedmiotów opodatkowania (wyrok z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt I SA/Gl 603/11);
- wykładni procedowania, które skutkuje pozostawieniem w obrocie prawnym niezałatwionego środka zaskarżenia, utrzymującego jednocześnie stan, w którym w tym samym przedmiocie współistnieją dwa niezależne od siebie rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia postępowania w zakresie udzielenia indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, co narusza konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i nie pogłębia zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1 o.p.) (wyrok z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 351/11).

Wątpliwości co do zgodności przepisów prawa podatkowego z Konstytucją przedstawione zostały do rozstrzygnięcia TK[13].

2.10. W przeważającej większości orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, jak wskazane wyżej przykłady prezentują, poglądy akceptowane przez NSA były ważne dla kształtowania poglądów w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego ukierunkowanych na ochronę praw podatników.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[14]

W tej części *Informacji* przedstawione zostały ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie prawa podatkowego. Wskazane zostały przykłady odnoszenia się, przy wykładni przepisów prawa, do Konstytucji, prawa Unii Europejskiej, a także do ratyfikowanych umów

[12] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., dalej: u.s.d.g.).

[13] Omówione w rozdziale VI części II *Informacji*.

[14] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2011 r.

międzynarodowych. Przedstawione zostały również rozbieżności w orzecznictwie, które będą przedmiotem dyskusji na naradach, a w przypadku braku konsensu zostaną poddane rozstrzygnięciu składów powiększonych.

3.1. Ordynacja podatkowa

3.2.1. *Interpretacje prawa podatkowego*

W kilku orzeczeniach odniesiono się do wykładni przepisów regulujących postępowanie w sprawie wydania interpretacji indywidualnych:

- w postępowaniu w sprawie wydania pisemnej interpretacji organ podatkowy rozpatruje sprawę tylko i wyłącznie w ramach stanu faktycznego przedstawionego przez wnioskodawcę (analizy okoliczności podanych we wniosku) oraz wyrażonej przez niego oceny prawnej (stanowisko podatnika) (wyrok z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 50/10);
- konstrukcja wniosku o wydanie interpretacji, zgodnie z art. 14b § 3 o.p., powinna zawierać wyczerpujące przedstawienie stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego w relacji do przepisów prawa wskazanych w stanowisku wnioskodawcy oraz własnego stanowiska w sprawie, oceny prawnej tego stanowiska albo zdarzenia przyszłego (wyrok z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1814/09);
- do katalogu podmiotów, które mogą być „zainteresowanymi" w rozumieniu art. 14b § 1 o.p., należą m.in.: podatnicy, płatnicy, inkasenci, osoby trzecie odpowiedzialne za zobowiązania podatników – niezależnie od tego, czy interpretacja dotyczy ich obecnej, czy też przyszłej sytuacji (wyrok z dnia 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1681/09).

3.2.2. *Nadpłata*

W odniesieniu do kwestii nadpłaty NSA sformułował następujące poglądy:

- zaliczenie nadpłaty, podobnie jak zwrot podatku, do którego w zakresie zaliczenia mają zastosowanie przepisy o nadpłacie (art. 76 § 1 w zw. z art. 76a i 76b o.p.), należy uznać za jedną z form „wykonania decyzji" nakładającej na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o której mowa w art. 239a o.p. (wyrok z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 2674/10);
- instytucja stwierdzenia nadpłaty nie znajduje zastosowania we wszystkich wypadkach powstania nadpłaty w rozumieniu przepisów o.p., lecz jedynie gdy jej powstanie nie jest skutkiem działania systemu podatkowego, błędnych decyzji organów podatkowych, ale jest efektem pomyłki lub wadliwego działania samego podatnika, płatnika lub inkasenta w zakresie zobowiązań podatnika powstających z mocy prawa (wyrok z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1769/10);
- uprzednie wydanie decyzji określającej zaległość podatkową (lub zobowiązanie podatkowe) w danym podatku nie stanowi, w rozumieniu art. 165a § 1 o.p., podstawy do odmowy wszczęcia postępowania podatkowego o określenie nadpłaty w tym samym podatku, jeżeli według wniosku podatnika źródłem tej nadpłaty ma być okoliczność w postaci wadliwego wykonania decyzji (zapłata kwoty wyższej niż wynikająca z decyzji); organ podatkowy dopiero w toku postępowania zainicjowanego złożonym wnioskiem ma możliwość i zarazem obowiązek dokonania oceny jego zasadności i stosownie do jej wyniku wydania decyzji w sprawie określenia wysokości nadpłaty, o której mowa w art. 74a o.p. (wyroki z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt: I FSK 133–136/10);
- po upływie pięciu lat od złożenia deklaracji podatkowej nie można dokonać skutecznej prawnie korekty i domagać się stwierdzenia nadpłaty, jako że prawo do zwrotu

nadpłaty podatku ograniczone jest terminem (art. 80 § 1 o.p.) (wyrok z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 391/10).

3.2.3. *Hipoteka przymusowa*

Warunkiem koniecznym zaistnienia wynikającego z art. 70 § 8 o.p. skutku prawnego jest pozostawanie w obrocie prawnym skutecznego zabezpieczenia w postaci hipoteki przymusowej. Przepis ten nie znajdzie natomiast zastosowania w sytuacji, w której decyzja o zabezpieczeniu wygasła w wyniku doręczenia decyzji określającej zobowiązanie podatkowe, a zajęcie zabezpieczające nie przekształciło się w zajęcie egzekucyjne, ponieważ nie został zachowany 14-dniowy termin, o którym mowa w art. 154 § 4 u.p.e.a. (wyrok z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt I FSK 395/10).

3.2.4. *Doręczenia*

Gdy doradca podatkowy jako profesjonalny pełnomocnik podczas dłuższej swojej nieobecności w kancelarii nie zapewnia dla ochrony interesów swoich klientów właściwej organizacji pracy kancelarii (w tym odbioru pism), dopuszcza się niedbalstwa. Zgodnie z art. 145 § 2 o.p., jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Brak wskazania na kopercie czy zwrotnym potwierdzeniu odbioru, że osoba, której nazwisko i adres wpisano jako adresata przesyłki, jest pełnomocnikiem, nie powoduje, iż decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie[15]. Decydujące jest to, komu – według treści decyzji – organ podatkowy przypisał uprawnienia lub obowiązki (wyrok z dnia 9 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 212/11). Miejsce pozostawienia zawiadomienia powinno wyraźnie wynikać z dokumentu potwierdzenia odbioru, a brak pewności co do tego miejsca wyklucza możliwość przyjęcia fikcji prawnej doręczenia (postanowienie z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 2635/10).

3.2.5. *Pełnomocnik w postępowaniu podatkowym*

Jednoznaczny obowiązek złożenia pełnomocnictwa do akt wynikający z art. 137 § 3 o.p. oznacza, że osoba wyrażająca wolę działania jako pełnomocnik w konkretnej sprawie musi złożyć do jej akt pełnomocnictwo lub jego odpis. Organ podatkowy nie ma podstaw prawnych do zastąpienia pełnomocnika w realizacji obowiązku wynikającego z tego przepisu, ponieważ jest to ewidentnie obowiązek pełnomocnika. Przez termin „akta" (por. art. 173 § 3 o.p.) należy rozumieć akta konkretnego postępowania podatkowego, w którym strona ma zamiar korzystać z ustanowionego w tym postępowaniu pełnomocnika (wyrok z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 429/10).

3.2.6. *Obligatoryjność wydania decyzji podatkowej*

Zgodnie z art. 21 § 3 o.p., jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik mimo ciążącego na nim obowiązku nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Wydanie decyzji zawsze musi nastąpić w przypadku zaistnienia zdarzeń wskazanych w art. 21 § 3 o.p., niezależnie od przyczyn niezłożenia przez podatnika deklaracji podatkowej (wyrok z dnia 6 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 2168/09).

3.2.7. *Zakres zastosowania przepisów dotyczących przywrócenia terminu*

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, wprowadzonym w art. 52 § 3 p.p.s.a. w sytuacji, gdy ustawa nie przewiduje środków za-

[15] Por. wyrok z 15 grudnia 2009 r., sygn. akt I FSK 1328/08.

skarżenia, stanowiącym surogat środka zaskarżenia wynikającego z m.in. z o.p. Adresatem wezwania jest organ, który wydał akt lub dokonał czynności. Normatywną podstawą do działania tego organu w przypadku braku regulacji prawnej powinny być te przepisy, które odnoszą się do najbliższych procesowo sytuacji załatwianych przez dany organ. Okoliczność, że przepisów rozdziału 7 działu IV o.p. nie wymieniono w art. 14h o.p., nie stoi na przeszkodzie ich zastosowaniu w związku ze stosowaniem art. 52 § 3 p.p.s.a. Z art. 14h o.p. wynika bowiem jedynie, które przepisy działu IV o.p. stosuje się odpowiednio w sprawach dotyczących interpretacji podatkowych przy ich wydawaniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i działających w jego imieniu upoważnionych organów. Ta regulacja nie odnosi się natomiast do przepisów, które mogą być stosowane przy zaskarżaniu interpretacji podatkowych do sądu administracyjnego w celu spełnienia wymogów formalnych, wynikających z procedury sądowoadministracyjnej. NSA wskazał, że art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji przemawiają za dopuszczeniem stosowania w drodze analogii przepisów rozdziału 7 działu IV o.p. (art. 162 i art. 163) do przywrócenia terminu do wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a., w razie jego uchybienia w przedmiocie pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach (wyrok z 14 marca 2011 r., sygn. akt I FPS 5/10).

3.2.8. *Postępowanie dowodowe*[16]

Na podstawie art. 122 i art. 187 § 1 o.p. sfera obowiązku dowodzenia w postępowaniu podatkowym pozostawiona jest wyłącznie w gestii organów podatkowych, natomiast strona może i powinna, mając na uwadze swój interes prawny, przytaczać fakty i przedstawiać środki dowodowe w trakcie całego postępowania. Aktywne uczestnictwo strony przyczynia się do zbudowania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia podatkowego opartej na pełnym materialne dowodowym, a więc zgodnie z zasadą zupełności postępowania dowodowego. Wskazanie przez stronę faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy umożliwia norma zawarta w art. 188 o.p., zgodnie z którą strona ma prawo zażądać przeprowadzenia dowodu. Odmówić takiemu wnioskowi można jedynie w tych w przypadkach, gdy okoliczności będące przedmiotem postulowanego dowodzenia zostały stwierdzone wystarczająco innym dowodem. Przepis ten ma więc umożliwiać podatnikowi przedstawienie lub wskazanie środków dowodowych (wyrok z dnia 24 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 99/10). Dowodu w postępowaniu podatkowym nie będą stanowiły zeznania świadka złożone w toku kontroli podatkowej. Taki dowód musi być w postępowaniu podatkowym ponowiony (wyrok z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 2130/10).

W postępowaniu z zakresu nieujawnionych źródeł przychodu ciężar dowodu jest rozłożony pomiędzy stronę i organ podatkowy w tym sensie, że obowiązkiem podatnika jest wskazanie i co najmniej uprawdopodobnienie podnoszonych przez niego okoliczności faktycznych związanych ze zgromadzonym mieniem, przychodami i kosztami utrzymania, a obowiązkiem organu jest rzetelne i wyczerpujące zbadanie okoliczności wskazanych przez podatnika celem stwierdzenia, czy zaistniała nadwyżka wydatków w roku podatkowym i wartości zgromadzonego w tym roku mienia nad przychodem z roku podatkowego oraz mieniem zgromadzonym w latach poprzednich. Jeśli jednak podatnik powołuje się na fakt pokrycia poniesionych w danym roku podatkowym wydatków z zasobów majątkowych zgromadzonych w latach wcześniejszych, na nim spoczywa ciężar wykazania

[16] Zob.: pkt 3.5.3. *Nieujawnione źródła przychodów*.

prawdziwości głoszonych tez. Organ powinien dokonać wnikliwej oceny uwzględniając całość zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego (wyroki z dnia: 13 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 277/10; 25 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 104/10). Organ powinien zbadać, czy zaistniała nadwyżka wydatków w roku podatkowym i wartości zgromadzonego w tym roku mienia nad przychodem z roku podatkowego oraz mieniem zgromadzonym w latach poprzednich (wyrok z dnia 9 listopada 2011 r. sygn. akt II FSK 1979/10).

Obalenie niekorzystnego dla strony domniemania, o którym mowa w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., pokrywania wydatków mieniem pochodzącym z nieujawnionych do opodatkowania źródeł przychodów może nastąpić poprzez wiarygodne wykazanie przez stronę, że jej wydatki znajdują uzasadnienie w określonym mieniu pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania (wyrok z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt II FSK 1358/10).

Zasada ugruntowana w procedurze podatkowej przez treść art. 121 o.p. nie tylko nakazuje przyjąć w procesie stosowania prawa korzystną dla podatnika wykładnię przepisów prawa (materialnego i procesowego), ale podobnie jak zasada *in dubio pro reo* w prawie karnym, odnosi się również do wątpliwości faktycznych. Tym samym wszelkie wątpliwości związane z materiałem dowodowym oraz ustaleniami faktycznymi winny być interpretowane na rzecz podatników (wyrok z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 224/10).

Zakwestionowanie określonego wydatku jako kosztu uzyskania przychodu może zostać przeprowadzone bez wykorzystania podstawy prawnej i trybu prawnego z art. 193 o.p., który odnosi się do stanu faktycznego nierzetelności ksiąg podatkowych, będącej zasadniczą przyczyną oszacowania podstaw opodatkowania, nie normuje natomiast udowodnienia związku danego wydatku z celem uzyskania przychodu w roku podatkowym (wyrok z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 135/10). Fakt, że firma dokonuje nieracjonalnych wydatków, nie pozwala na automatyczne uznanie jej ksiąg podatkowych za nierzetelne (wyrok z dnia 23 marca 2011r., II FSK 1894/09).

Skutek w postaci niemożności wykorzystania w ramach postępowania dowodowego materiałów zgromadzonych po przekroczeniu czasu trwania kontroli, przewidziany w art. 284b § 3 o.p., dotyczy wyłącznie kontroli podatkowej, o której mowa w dziale VI o.p. Nie ma podstaw prawnych, by przewidziane w wymienionym przepisie sankcje przenosić na inne rodzaje kontroli, w tym określone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (wyrok z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt I FSK 684/10).

3.2.9. *Wznowienie postępowania podatkowego*

Do katalogu przesłanek wznowienia postępowania podatkowego zalicza się zarówno stwierdzenie, że dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe (art. 240 § 1 pkt 1 o.p.), jak i sytuację, w której decyzja wydana została w wyniku przestępstwa (art. 240 § 1 pkt 2 o.p.). W art. 240 § 2 o.p. jest mowa o orzeczeniach organów uprawnionych do orzekania o popełnieniu fałszu, a nie o opiniach (wyrok z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 466/05). Ponadto, jeżeli po wydaniu decyzji podatnik twierdzi, że nadwyżka dochodu nieznajdująca pokrycia w opodatkowanych źródłach pochodziła z przestępstwa, fiskus musi rozważyć wznowienie postępowania (wyrok z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 1422/10).

3.2.10. *Stwierdzenie nieważności decyzji*

Przepis art. 247 § 2 o.p. nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności decyzji wydanej po upływie terminu przedawnienia określonego w art. 70 § 1 o.p. (art. 247 § 1 pkt 3 o.p.), albowiem dla załatwienia tej sprawy nie jest konieczne wydanie nowej decyzji orze-

kającej co do istoty sprawy. Tylko bowiem w sytuacji, gdy do usunięcia wady kwalifikowanej niezbędne jest wydanie ponownej decyzji orzekającej co do istoty sprawy, upływ terminów przedawnienia z art. 68 lub 70 o.p. stanowi przeszkodę w rozumieniu art. 247 § 2 o.p. do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (wyrok z dnia 11 lutego 2011 r., sygn. akt I FSK 42/10).

3.2.11. *Zakaz orzekania na niekorzyść*

Na gruncie art. 234 o.p. wydanie przez organ podatkowy drugiej instancji rozstrzygnięcia, które opiera się na mniej korzystnej ocenie konkretnych elementów stanu faktycznego niż ocena sformułowana przez organ pierwszej instancji, nie stanowi naruszenia zakazu *reformationis in peius* wówczas, gdy rozstrzygnięcie drugoinstancyjne, traktowane jako całość, nakłada na podatnika obowiązki w mniejszym zakresie niż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji (np. poprzez ustalenie mniejszej kwoty zobowiązania podatkowego) (wyrok z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 390/10).

3.2.12. *Dopuszczalność zażalenia*

Stosownie do treści art. 236 § 1 o.p. zażalenia przysługują wyłącznie na postanowienia w wypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie. Umieszczony w dziale V o.p. dotyczącym czynności sprawdzających art. 274b § 2 nie może mieć zastosowania do postanowienia naczelnika urzędu skarbowego, podjętego w ramach kontroli podatkowej, określonej w dziale VI o.p., regulującym kontrolę podatkową. Przepis art. 292 o.p., zawierający wskazanie konkretnych przepisów, które mają odpowiednie zastosowanie do kontroli podatkowej, nie wymienia art. 274b o.p. ani działu V. Także przepisy art. 281–292 o.p., zawarte w dziale VI, nie przewidują dopuszczalności zażalenia na przedmiotowe postanowienie. Tym samym postanowienie naczelnika urzędu skarbowego o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku od towarów i usług do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika, wydane na podstawie art. 87 ust. 2 ustawy o VAT w toku trwającej kontroli podatkowej, nie podlega zaskarżeniu zażaleniem na podstawie art. 274b § 2 o.p. (wyrok z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 791/10).

3.2.13. *Odpowiedzialność osób trzecich*

Przesłanką odpowiedzialności członka zarządu spółki, zgodnie z art. 116 § 2 o.p., jest powstanie zobowiązania podatkowego tej spółki w czasie pełnienia przez daną osobę funkcji członka zarządu. Natomiast nie jest konieczne, aby w tym czasie nastąpiło przekształcenie się tego zobowiązania w zaległość podatkową: może to nastąpić później, gdy dana osoba nie będzie już członkiem zarządu spółki (prezesem zarządu spółki). Użyty w omawianym przepisie wyraz „które" odnosił się do zobowiązań, a nie do zaległości podatkowych (wyrok z dnia 22 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2159/09).

Odnosząc się do kwestii przesłanek ekskulpujących, pozwalających na uwolnienie członka zarządu spółki kapitałowej od odpowiedzialności, za okoliczność wyłączającą odpowiedzialność w tym zakresie nie może być uznane zachowanie polegające na niezłożeniu do właściwego sądu upadłościowego wniosku o ogłoszenie upadłości, o którym mowa w art. 116 § 1 pkt 1 lit. a) o.p., na skutek subiektywnej oceny, że właściwym, w świetle art. 21 ust. 1 Prawa upadłościowego[17], czasem do zgłoszenia takiego wniosku była kadencja poprzedniego zarządu (wyrok z dnia 25 października 2011 r., sygn. akt II FSK 587/10).

[17] Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm., dalej: Prawo upadłościowe).

Odnosząc się do zagadnienia, czy naruszeniem art. 112 o.p. jest wydanie decyzji, w której sentencji nie wskazano *expressis verbis*, że nabywca składnika majątkowego odpowiada solidarnie ze zbywcą za zaległości podatkowe podatnika, uznano, że przepisy ustawy o.p. w zakresie odpowiedzialności podatkowej osób trzecich we wszystkich wypadkach przewidują solidarną odpowiedzialność majątkową tych osób wraz z podatnikiem. Przy tym ustawodawca zastosował różne techniki legislacyjne, np. w art. 112 § 1 o.p. wprost określił, że nabywca przedsiębiorstwa ponosi odpowiedzialność solidarną z podatnikiem. Podobnie uregulowano odpowiedzialność byłego małżonka (art. 110 § 1 o.p.), członków rodziny podatnika (art. 111 § 1 o.p.), pomocnika (art. 113 o.p.), dzierżawcy lub użytkownika nieruchomości (art. 114a o.p.), wspólnika spółki osobowej (art. 115 § 1 o.p.), gwaranta lub poręczyciela (art. 117a o.p.). W tych normach prawnych *expressis verbis* wskazano, że osoba trzecia ponosi solidarną odpowiedzialność wraz z podatnikiem. Natomiast odmienną technikę legislacyjną zastosowano w odniesieniu do odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej (art. 116 o.p.) czy członków organów zarządzających osoby prawnej (art. 116a o.p.). W treści tych przepisów wprost nie określono, że odpowiedzialność tych osób trzecich jest solidarna z odpowiedzialnością podatnika. Nie jest naruszeniem art. 112 § 1 o.p., dającym podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a., niezamieszczenie w sentencji decyzji wyraźnego sformułowania, że nabywca przedsiębiorstwa ponosi solidarną odpowiedzialność z podatnikiem, będącym zbywcą tego majątku. Źródłem odpowiedzialności solidarnej jest ustawa, a nie wyłącznie decyzja. W sytuacji, gdy z sentencji i z uzasadnienia decyzji wynika podstawa prawna tej odpowiedzialności, nie ma żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do wynikającej z ustawy odpowiedzialności solidarnej tych podmiotów. Również, przy takiej redakcji decyzji, osoba trzecia nie będzie miała trudności prawnych w zakresie dochodzenia ewentualnych roszczeń regresowych (wyrok z dnia 16 stycznia 2011 r., sygn. akt I FSK 328/10).

3.2.14. *Sukcesja zobowiązań podatkowych*

Zasady sukcesji zobowiązań podatkowych określa art. 97 o.p., jednak tylko w odniesieniu do podatników i płatników, natomiast o.p. nie przewiduje następstwa prawnego w wypadku śmierci osoby fizycznej będącej inkasentem lub osobą trzecią. Spadkobiercy tych podmiotów nie wstępują z mocy tego przepisu w prawa i obowiązki zmarłego (postanowienie z dnia 28 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1987/09).

3.2.15. *Wygasanie zobowiązań podatkowych*

Skutek w postaci wygaśnięcia zobowiązania podatkowego w wyniku jego zapłaty następuje niezależnie od zamiaru, jaki przyświeca podatnikowi przy wykonaniu zobowiązania. Wygaśnięcie zobowiązania w wyniku zapłaty wyklucza możliwość jego wygaśnięcia (do wysokości kwoty zapłaconej) ponownie w wyniku przedawnienia. Możliwe jest zatem kontynuowanie postępowania podatkowego wszczętego przed upływem terminu przedawnienia, ale tylko w granicach zobowiązania, które wygasło wskutek zapłaty. Umożliwia to organom podatkowym ewentualną weryfikację wysokości zobowiązania, oczywiście tylko i wyłącznie poprzez zmniejszenie jego wysokości w stosunku do kwoty już zapłaconej lub uznanie, że podatek w całości był nienależny (wyrok z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2074/09).

3.2.16. *Wynagrodzenie płatników i inkasentów*

Zgodnie z art. 28 § 2 i § 3 o.p. w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2002 r. w sprawie wynagradzania płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa, o wysokości zryczałtowanego wynagrodzenia płatnika

z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa decyduje obiektywne kryterium, jakim jest prawidłowa (zgodna z przepisami materialnego prawa podatkowego) wysokość podatku w dacie jego poboru. Zgodnie z art. 70 § 1 w zw. z art. 71 i art. 52 § 1 pkt 3 o.p. nienależne wynagrodzenie, o którym mowa w art. 28 § 2 o.p., przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek jego zwrotu (wyrok z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 442/10).

3.2.17. *Oprocentowanie zwrotu różnicy podatku wynikającego z orzeczenia TSUE*

Zwrot różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ustawy o VAT z 2004 r., jako wynik dokonanego przez podatnika samoobliczenia za okres rozliczeniowy jest zwrotem płynącym z podatku naliczonego (to właśnie jego nadwyżka skutkuje zwrotem), a nie z zapłaty podatku spowodowanej nadwyżką podatku należnego nad naliczonym. Zwrot ten nie stanowi nadpłaty w rozumieniu przepisów o.p., a to do niej odnoszą się przepisy tej ustawy nakazujące wypłatę odsetek w przypadku, gdy nadpłata wynika z wyroku TSUE (art. 74 pkt 1 o.p.). Prawodawca wskazał, kiedy dochodzi do oprocentowania takiego zwrotu na wzór analogiczny do oprocentowania nadpłat (art. 87 ust. 7 ustawy o VAT z 2004 r.). Powody zaś skutkujące podwyższeniem kwoty zwrotu nie zostały ujęte jako te, które mają znaczenie w omawianym zakresie. Nie każdy więc uszczerbek majątkowy (szkoda) musi być wyrównywany oprocentowaniem przyznawanym według reguł zawartych w o.p. Sfera ta mieści się bowiem w granicach dopuszczalnej swobody ustawodawcy podatkowego (wyrok z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I FSK 1085/10). Natomiast w wyroku z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 481/11, skład orzekający wprawdzie podzielił pogląd, że zwrot różnicy podatku nie stanowi nadpłaty, a ponadto z treści ustawy o VAT z 2004 r. nie sposób wywieść obowiązku oprocentowania tego zwrotu w przypadku, gdy wynika on z orzeczenia TSUE, to nie zgodził się z konkluzją, że powyższe uzasadnia odmowę oprocentowania ww. zwrotu, gdyż w obu wskazanych sytuacjach doszło do dysponowania przez Skarb Państwa w sposób niezgodny z prawem środkami podatników. Podatnicy nie mogli odliczyć podatku naliczonego z tytułu zakupu paliwa do samochodów używanych w działalności opodatkowanej z powodu wadliwości polskiej ustawy podatkowej – uchybiającej art. 17 ust. 6 Szóstej Dyrektywy Rady[18]. Zdaniem składu orzekającego została w sposób pośredni naruszona zasada neutralności VAT (art. 1 ust. 2 ww. dyrektywy 2006/112/WE) przez pozbawienie podatników prawa do odliczenia podatku naliczonego we właściwej wysokości, z innym tylko w stosunku do obu grup podatników rezultatem tego uchybienia krajowego ustawodawcy, w zależności od złożonego przez nich rozliczenia (zaniżony zwrot różnicy podatku czy zawyżona kwota zobowiązania). Nie budzi bowiem wątpliwości, że podatnicy, którzy otrzymali zwrot różnicy podatku w niższej aniżeli powinni wysokości, doznali w istocie uszczuplenia majątkowego na skutek nieprawidłowego wykonywania władzy prawodawczej, co stanowi warunek *sine qua non* domagania się od Państwa naprawienia powstałej w ten sposób szkody. Skład orzekający w konsekwencji przyjął, że art. 74 pkt 1 o.p. ma zastosowanie także do należności z tytu-

[18] Z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EWG), obecnie art. 176 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

łu zwrotu różnicy podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o VAT, z uwagi na zaistnienie we wskazanym zakresie niedopuszczalnej z punktu widzenia Konstytucji aksjologicznej luki w prawie, którą należy wypełnić w drodze wnioskowania z analogii z ustawy.

3.3. Podatek od towarów i usług

3.3.1. *Podstawa opodatkowania przy imporcie towarów*

W podstawie opodatkowania z tytułu importu towarów, w świetle art. 29 ust. 15 ustawy o VAT z 2004 r. należy uwzględniać również koszty dodatkowe, wynikające z transportu do innego (dalszego) miejsca w Polsce niż pierwsze miejsce przeznaczenia (miejsce wymienione w dokumencie przewozowym lub innym dokumencie, na którego podstawie towary są importowane) znajdujące się na jej terytorium, jeżeli miejsce to jest znane w momencie dokonywania importu. Powyższa wykładnia ma oparcie w art. 86 dyrektywy Rady 2006/112/WE[19], zgodnie z którym podstawa opodatkowania obejmuje, o ile nie zostały one włączone wcześniej, koszty dodatkowe, takie jak koszty prowizji, opakowania, transportu i ubezpieczenia, poniesione do pierwszego miejsca przeznaczenia znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego importu, jak również koszty dodatkowe wynikające z transportu do innego miejsca przeznaczenia znajdującego się na terytorium Wspólnoty, jeżeli miejsce to jest znane w momencie wystąpienia zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego. „Pierwsze miejsce przeznaczenia" oznacza miejsce wymienione w liście przewozowym lub jakimkolwiek innym dokumencie przewozowym, na którego podstawie towary są importowane do państwa członkowskiego importu. W przypadku braku takiej informacji za pierwsze miejsce przeznaczenia uważa się miejsce pierwszego przeładunku w państwie członkowskim importu. Z przepisu tego, wyraźniej jeszcze niż z art. 29 ust. 15 ustawy o VAT z 2004 r., wynika, że poza kosztami dodatkowymi poniesionymi do pierwszego miejsca przeznaczenia na terytorium państwa członkowskiego importu, dyrektywa nakazuje uwzględniać w podstawie opodatkowania również koszty dodatkowe, wynikające z transportu do innego (dalszego) miejsca przeznaczenia znajdującego się na terytorium Wspólnoty, jeżeli miejsce to jest znane w momencie wystąpienia zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego, co nie wyklucza tego, że może być to również dalsze znane miejsce na terytorium państwa członkowskiego importu (wyrok z 22 lutego 2011 r., sygn. akt I FSK 53/10).

3.3.2. *Faktura korygująca a okres rozliczeniowy*

Dokonana przez sprzedawcę korekta podatku należnego, która jest spowodowana pomyłką przy wystawieniu faktury pierwotnie dokumentującej zdarzenie rodzące obowiązek podatkowy (pomyłki w cenie, stawce lub kwocie podatku bądź w jakiejkolwiek innej pozycji faktury), powinna być uwzględniona w rozliczeniu za okres, w którym stosownie do art. 19 ustawy o VAT z 2004 r. powstał obowiązek podatkowy z tytułu danej dostawy (usługi), poprzez korektę deklaracji, w której ramach ujęta została faktura pierwotnie dokumentująca wadliwą wielkość podatku należnego. Natomiast korekta podwyższonego podatku należnego dokonana przez pośrednika (kolportera), będąca skut-

[19] Z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.).

kiem wprowadzenia w błąd przez dostawcę towaru co do przedmiotu dostawy i stawki podatku, jest spowodowana błędem w cenie, stawce oraz kwocie podatku i powinna być uwzględniona w rozliczeniu za okres, w którym – stosownie do ww. przepisu – powstał obowiązek podatkowy z tytułu sprzedaży (pobrania przedpłaty). Przepisy § 16 i § 17 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu 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[20], określają zasady wystawiania faktur korygujących i postępowania w następstwie ich wystawienia lub otrzymania przez sprzedawcę i nabywcę, przy czym § 17 określa przypadek wystawienia faktury korygującej, gdy podwyższono cenę po wystawieniu faktury lub w razie stwierdzenia pomyłki w cenie, stawce lub kwocie podatku bądź w jakiejkolwiek innej pozycji faktury. Przepis ten jednak określa jedynie tryb postępowania nabywcy otrzymującego taką fakturę korygującą (ust. 4), nie reguluje natomiast takiego trybu postępowania dla sprzedawcy wystawiającego tego rodzaju fakturę korygującą (wyrok z 25 lutego 2011 r., sygn. akt I FSK 213/10).

3.3.3. *Skutki wyroku TSUE*[21]

W wyroku z 10 marca 2011 r., sygn. akt I FSK 517/10, oceniając wpływ wyroku w sprawie C–414/07 Magoora sp. z o.o., NSA wskazał, że uchylenie się w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2010 r. od wynikającego z art. 88 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. zakazu odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia paliw wykorzystywanych do napędu samochodów innych niż osobowe, służących działalności opodatkowanej, wymaga wykazania, że paliwo nabywane było do samochodu innego niż osobowy, a jego ładowność przekracza 500 kg, co powinno nastąpić na podstawie stosownej homologacji samochodu producenta lub importera, wymaganej dla tego rodzaju samochodów. Skutki zasady *standstill* wynikającej z art. 17 ust. 6 VI dyrektywy[22] należy interpretować w ten sposób, że obowiązujące od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2010 r. normy art. 88 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. w przypadku zakazu odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia paliw wykorzystywanych do napędu samochodów służących działalności opodatkowanej oraz art. 86 ust. 3 i 7 tej ustawy w przypadku ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia oraz najmu, dzierżawy i leasingu takich pojazdów, znajdują zastosowanie w zakresie, w jakim nie rozszerzają kryteriów tych ograniczeń obowiązujących i rzeczywiście stosowanych na dzień 30 kwietnia 2004 r., na podstawie przepisów art. 25 ust. 1 pkt 2, pkt 2a i art. 25 ust. 1 pkt 3a ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[23] oraz § 10 ust. 1–4 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 marca 2002 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[24]. Jedynie w zakresie, w jakim

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

[21] Wyrok z 22 grudnia 2008 r. w sprawie C–414/07 *Magoora sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Krakowie*, na obowiązywanie i stosowanie przepisów art. 86 ust. 1, 3 i 7 oraz art. 88 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT z 2004 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2004 r. do 21 sierpnia 2005 r., a następnie od 22 sierpnia 2005 r.

[22] Art. 176 dyrektywy 2006/112/WE.

[23] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

[24] Dz. U. Nr 27, poz. 268 ze zm.

wynikające z tych przepisów ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego wykraczają poza ograniczenia obowiązujące i rzeczywiście stosowane na dzień 30 kwietnia 2004 r. na podstawie ww. przepisów ustawy o VAT z 1993 r. i rozporządzenia Ministra Finansów z 22 marca 2002 r., przepisy te należy uznać za bezskuteczne.

3.3.4. *Zbycie nieruchomości przez spółkę cywilną*

W świetle art. 7 ust. 1 i art. 5 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r., jako dostawę towaru należy traktować stwierdzone fakturą VAT przeniesienie przez spółkę cywilną, będącą samoistnym posiadaczem nieruchomości, władztwa ekonomicznego nad nią na rzecz innego podmiotu, któremu towarzyszy przeniesienie prawa własności wszystkich udziałów w nieruchomości przez współwłaścicieli będących jednocześnie jej wspólnikami (wyrok z 23 marca 2011 r., sygn. akt I FSK 431/10).

3.3.5. *Stawka 0% przy wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów lub eksporcie*

Gdy pomiędzy sprzedażą kontrahentowi zagranicznemu a wysłaniem towaru za granicę, w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów lub eksportu, mija jakiś czas, w którym podatnik magazynuje (przechowuje) towar nabyty przez zagranicznego kontrahenta, przysługuje mu prawo do korekty wykazanej pierwotnie z tego tytułu dostawy krajowej (podatku krajowego) i do zastosowania – na podstawie art. 41 ust. 3 w zw. z art. 42 ust. 1 i ust. 12a lub art. 41 ust. 4 i 5 w zw. z ust. 9 ustawy o VAT z 2004 r. – stawki 0% z tytułu udokumentowanego wywozu towaru z kraju w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów lub z Unii Europejskiej w ramach eksportu towarów (wyrok z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt I FSK 640/10).

3.3.6. *Podstawa opodatkowania i obowiązek podatkowy przy usłudze najmu*

Opłaty wynikające z eksploatacji lokalu przez najemcę za energię cieplną, dostawę wody, odbiór ścieków i wywóz nieczystości powinny być ujmowane do podstawy opodatkowania jako składniki czynszu z tytułu usługi najmu, na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., chyba że z umowy najmu zawartej pomiędzy wynajmującym a najemcą wynika jednoznacznie, że opłaty te (wszystkie lub niektóre), na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy, są regulowane przez najemcę na rzecz wynajmującego w sposób odrębny od czynszu. W sytuacji gdy podstawa opodatkowania usługi najmu obejmuje powyższe opłaty, obowiązek podatkowy (wystawienia faktury) z tego tytułu powstaje na podstawie art. 19 ust. 13 pkt 4 ustawy o VAT z 2004 r., tzn. z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty czynszu, nie później jednak niż z upływem terminu płatności określonego w umowie lub fakturze. Nie wyklucza to jednak możliwości korygowania czynszowych rozliczeń okresowych w zależności od terminu płatności poszczególnych opłat eksploatacyjnych towarzyszących usłudze najmu. Obowiązek podatkowy (wystawiania faktury) z tytułu opłat eksploatacyjnych towarzyszących usłudze najmu, rozliczanych odrębnie od czynszu najmu, powstaje na podstawie art. 19 ust. 13 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r., tzn. z upływem terminu płatności określonego w umowie najmu właściwej dla rozliczeń z ich tytułu (wyrok z 31 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 740/10).

3.3.7. *Opodatkowanie zatrzymanych ulepszeń przedmiotu dzierżawy*

W sytuacji, gdy wydzierżawiający decyduje się po zakończeniu dzierżawy na zatrzymanie ulepszeń w zamian za zapłatę byłemu dzierżawcy za pozostawione ulepszenia przedmiotu dzierżawy, mieszczące się w definicji towaru w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o VAT z 2004 r., dochodzi do dostawy towaru w świetle art. 7 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., która jest czynnością opodatkowaną podatkiem VAT (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r.), gdyż zwrot przez wydzierżawiającego na rzecz dzierżawcy wartości nakładów poczynio-

nych w związku ze wzniesieniem budynku należy uznać za spełnienie przesłanki „odpłatności" dostawy (wyrok z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1149/10).

3.3.8. *Zorganizowana część przedsiębiorstwa na gruncie ustawy o VAT z 2004 r.*

Istotą przedsiębiorstwa jako zorganizowanego zespołu składników niematerialnych i materialnych jest w świetle art. 2 pkt 27e ustawy o VAT z 2004 r. prowadzenie działalności gospodarczej poprzez realizację określonych zadań gospodarczych, które mogą być wykonywane bez wewnętrznych działów obsługi kadrowej, informatycznej i finansowej przedsiębiorstwa, które to zadania mogą być przedmiotem obsługi dokonywanej przez firmy zewnętrzne (*outsourcing*). Usługi te bowiem, jako niematerialne, nie decydują o realizacji przez przedsiębiorstwo jego zadań gospodarczych, lecz wspomagają jedynie jego funkcjonowanie jako podmiotu gospodarczego (wyrok z 27 września 2011 r., sygn. akt I FSK 1383/10).

3.3.9. *Samorządowy zakład budżetowy jako podatnik*

Samorządowy zakład budżetowy, wykonując zadania własne jednostki samorządu terytorialnego o charakterze użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej, jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, wykonującą w tym zakresie samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r., a zatem ma podmiotowość podatkową VAT odrębną od jednostki samorządu terytorialnego, która go utworzyła. Realizacja przez samorządowy zakład budżetowy zadań własnych tworzącej go jednostki samorządu terytorialnego o charakterze użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej nie stanowi świadczeń (usług w rozumieniu art. 8 ustawy o VAT z 2004 r.) podlegających opodatkowaniu VAT pomiędzy tymi podmiotami, co nie wyklucza ich opodatkowania z tytułu ich odpłatnego świadczenia na rzecz podmiotów zewnętrznych (konsumentów czynności w zakresie gospodarki komunalnej) (wyrok z 18 października 2011 r., sygn. akt I FSK 1369/10).

3.4. Podatek akcyzowy

Rzetelność oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego

Zagadnienia związane z aspektami formalnymi i materialnymi oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego budzą szereg wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych[25].

Warunkiem preferencyjnego opodatkowania oleju opałowego sprzedawanego na cele grzewcze jest posiadanie przez sprzedawcę oświadczeń nabywców zawierających prawdziwe dane, pozwalające na ich identyfikację (wyrok z 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1457/10).

Jeśli nabywca oleju składa nieprawdziwe oświadczenie co do przeznaczenia nabywanego oleju opałowego, podatnikiem będzie nabywca oleju opałowego, który wbrew deklaracji zawartej w oświadczeniu zużył wyrób na inne cele niż opałowe. Natomiast gdy sprzedawca oleju opałowego nie posiada oświadczeń od nabywców albo są one wypełnione w sposób uniemożliwiający identyfikację osoby nabywcy[26] lub też dokumentują nieprawdziwy przebieg transakcji gospodarczej, to taka sytuacja powoduje zastosowanie stawki akcyzy

[25] Dwa pytania prawne dotyczące tej kwestii oczekują na rozstrzygniecie TK: postanowienia z: 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 99/11, i 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 1184/11.

[26] Zawierają nieprawdziwe dane identyfikacyjne: imię i nazwisko, adres zamieszkania, nr PESEL, nr NIP lub są wypełnione nieczytelnie.

określonej w § 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 6 ust. 5 rozporządzenia o akcyzie z 2003 r., w odniesieniu zaś do transakcji od 1 maja 2004 r. na podstawie § 3 ust. 3 w zw. z § 4 ust. 5 rozporządzenia o akcyzie z 2004 r., a podatnikiem tego podatku jest w takiej sytuacji sprzedawca oleju opałowego. (wyrok z 11 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 1455/10). Za nieposiadanie oświadczeń należy uznać również sytuację, w której podatnik co prawda legitymuje się takowymi oświadczeniami o przeznaczeniu oleju opałowego, ale są one nieautentyczne (nieprawdziwe) (wyrok z 2 lutego 2011 r., sygn. akt I FSK 1458/11). Prawidłowe wywiązanie się z obowiązku uzyskania oświadczenia uwalnia sprzedającego od odpowiedzialności podatkowej za rzeczywiste wykorzystanie oleju opałowego na cele inne niż opałowe. Sprzedawca w przypadkach wątpliwych powinien – kierując się własnym interesem (koniecznością spełnienia przesłanek zwolnienia z § 12 rozporządzenia) – odmówić sprzedaży oleju ze stawką preferencyjną (wyrok z 17 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 324/11).

3.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.5.1. *Przychody*

Kierując się zasadami legalizmu (art. 7 Konstytucji), sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) oraz powszechności obowiązku podatkowego (art. 84 Konstytucji) art. 14 ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.f. należy interpretować w ten sposób, że jeśli podatnik w celu osiągnięcia korzyści uchyla się od obowiązku wpisania danego składnika majątku do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (obowiązek z art. 22d ust. 2 u.p.d.o.f.), to pomimo braku stosownego wpisu sprzedaż danego składnika majątku generuje przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej, o ile faktycznie składnik ten wykorzystywano w działalności gospodarczej (wyrok z 25 października 2011 r., sygn. akt II FSK 739/10)[27]. Przeciwny pogląd wyrażono w wyroku z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II FSK 1151/10, w którym przyjęto, że zaewidencjonowanie środka trwałego wymaga konstytutywnej decyzji podatnika i nie następuje natomiast z mocy prawa, gdyż systematyka ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wskazuje, iż wprowadzenie danego składnika do ewidencji jest warunkiem niezbędnym do realizacji prawa podatnika do dokonywania odpisów amortyzacyjnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (niedotyczącym wszakże gruntów) i to jest zasadniczy kontekst normatywny, w którym należy odczytywać art. 22d ust. 2 u.u.p.d.o.f.

Działalność zawodowa doradcy podatkowego świadczona w ramach pomocy prawnej z urzędu to pozarolnicza działalność gospodarcza, o której stanowi art. 5a ust. 6 u.p.d.o.f., co odpowiada kwalifikacji osiąganych przychodów w art. 10 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (wyrok z 22 września 2011 r., sygn. akt II FSK 1532/10).

Przychody z uprawiania sportu jako zaliczone ustawowo do przychodów z działalności wykonywanej osobiście (art. 5a pkt 6 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 i art. 13 pkt 2 u.p.d.o.f.) nie stanowią przychodów ze źródła przychodów w postaci pozarolniczej działalności gospodarczej z art. 10 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy (wyrok z 25 listopada 2011 r., sygn. akt II FSK 1002/10).

Przychody uzyskane przez członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej z tytułu podziału jej dochodu ogólnego z przeznaczeniem na powiększenie wkładów pieniężnych oraz udziałów (art. 166 w związku z art. 154a i art. 167 § 1 pkt 1 Prawa spółdzielczego), stanowiąc do-

[27] Także w sprawach o sygn. akt II FSK 545/08 i II FSK 1617/09.

chód z kapitałów pieniężnych (art. 10 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 24 ust. 5 pkt 4 u.p.d.o.f.), nie mogły zostać równocześnie zaliczone do przychodów z tytułu członkostwa w tej spółdzielni, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 i art. 12 ust. 6 u.p.d.o.f. (wyrok z 22 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 1597/09).

„Kwota mleczna" to kwota otrzymana ze sprzedaży indywidualnej ilości referencyjnej, której istotą jest możliwość sprzedania wyprodukowanego mleka podmiotowi zajmującemu się skupem mleka, nie jest przychodem z działalności rolniczej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 2 u.p.d.o.f., ale przychodem ze zbycia prawa majątkowych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 18 ww. ustawy (wyrok z 29 września 2011 r., sygn. akt II FSK 600/10).

Z art. 14 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2 u.p.d.o.f. wynika, że korekta przychodu o wartość zwróconych towarów może odnosić się tylko do tego roku podatkowego, w którym przychód ten powstał. W sytuacji zatem, gdy z tytułu zawartej umowy sprzedaży prawa wieczystego użytkowania gruntu przychód otrzymano w 2007 r., a od umowy odstąpiono w 2008 r., należało skorygować przychód za 2007 r. (wyrok z 1 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 156/10).

3.5.2. *Koszty uzyskania przychodów*

Wykonywanie dla pracodawców obsługi prawnej w pełnym zakresie poprzez świadczenie pomocy prawnej, a w szczególności udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami – oraz fakt, że powstałe w wyniku ww. czynności akty normatywne lub ich urzędowe projekty, urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego, powoduje, że nie ma podstaw prawnych do zastosowania 50% kosztów uzyskania do całego uzyskanego przychodu, o których mowa w art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f. (wyrok z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2217/09).

Wydatki na pokrycie kosztów remontu powypadkowego samochodu, będącego naprawieniem szkody spowodowanej prowadzeniem samochodu w stanie nietrzeźwości, nie stanowią kosztu uzyskania przychodów w rozumieniu art. 22 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 48 u.p.d.o.f. (wyrok z 1 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 75/10).

3.5.3. *Nieujawnione źródła przychodów*[28]

W ramach postępowania dotyczącego opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł dochodu lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodu w stosunku do określonego podatnika (art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.) nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania w stosunku do innych podatników celem wykazania ich stanu majątkowego (wyrok z 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 1955/09).

Zawarte w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. domniemanie istnienia dochodu nieujawnionego, gdy podatnik wykazał w swym zeznaniu podatkowym przychody w kwocie niższej niż w rzeczywistości uzyskał lub gdy uzyskując przychody w ogóle ich nie wykazał, prowadzi do przerzucenia ciężaru dowodu na podatnika (wyrok z 10 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 1891/09).

3.5.4. *Zwolnienia i ulgi podatkowe*

W wyroku z dnia 17 stycznia 2011 r., sygn. akt II FPS 5/10, wydanym w składzie siedmiu sędziów stwierdzono, że w art. 21 ust. 1 pkt 83 u.p.d.o.f. nie wyłączono wprost żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby wojskowej poza granicami państwa, chyba że nie

[28] Zob. pkt 3.2.8. *Postępowanie dowodowe*.

realizują w trakcie pełnienia zawodowej służby wojskowej celów, o których mowa w tym przepisie. Taka wykładnia art. 21 ust. 1 pkt 83 u.p.d.o.f. byłaby zgodna z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając przyjęte w składzie siedmiu sędziów rozstrzygniecie wskazano na cechy istotne nakazujące równe traktowanie żołnierzy wyznaczonych i skierowanych do pełnienia służby wojskowej poza granicami państwa: pełnią oni służbę wojskową poza granicami państwa i realizują cele wyznaczone w art. 21 ust. 1 pkt 83 u.p.d.o.f. Żołnierze skierowani, pełniący tę służbę w ramach jednostki wojskowej użytej poza granicami państwa, cele określone w art. 21 ust. 1 pkt 83 u.p.d.o.f. realizują zawsze, bo wskazuje na to wprost art. 2 ust. 1 ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa. Ponadto ustawodawca dostrzegł niedociągnięcia legislacyjne w procesie wprowadzania niniejszego zwolnienia, ponieważ z dniem 1 stycznia 2011 r. dotychczasowa treść art. 21 ust. 1 pkt 83 u.p.d.o.f. uległa zmianie. Przepis ten otrzymał treść: „Wolne od podatku dochodowego są: świadczenia przyznane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw żołnierzom oraz pracownikom wojska wykonującym zadania poza granicami państwa".

Przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 50 u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r., zwolnienie od podatku przychodów otrzymanych w związku ze zwrotem wkładu w spółce osobowej obejmowało zarówno wkład pierwotnie wniesiony, jak i jego zwiększenie wynikające z pozostawienia w spółce zysków opodatkowanych podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz ze wzrostu wartości składników majątku spółki (wyrok z 22 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2204/09).

Odnosząc się do możliwości zwolnienia od opodatkowania, w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.f., przychodu z tytułu zbycia działek rolnych o powierzchni 3000 m^2 bez zmiany klasyfikacji gruntów będących sprzedażą części gospodarstwa rolnego i notarialnego zapewnienia kupujących o braku woli ich przekwalifikowania, NSA wskazał, że jeżeli na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.f. zwolnieniu od podatku podlega przychód ze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, to może tu być mowa tylko o przychodach stanowiących odrębne źródło przychodu z art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. (przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości), a nie o przychodzie z działalności gospodarczej polegającej na kupnie gospodarstwa rolnego w celu sprzedaży jego wydzielonych części (wyrok z 18 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 46/10).

Unormowanie wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 51 u.p.d.o.f. dotyczy wspólników spółki mającej osobowość prawną, którzy wnieśli dopłaty do udziałów, oraz ich następców prawnych z tytułu nabycia udziałów, w relacji do których dokonano dopłaty. Przepis ten nie uwzględnia natomiast nowoobjętych udziałów, w stosunku do których nie wniesiono dopłat (wyrok z 18 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 65/10).

Przewidziana w art. 21 ust. 1 pkt 120 lit. a/ u.p.d.o.f. ulga podatkowa z tytułu odszkodowania wypłaconego na podstawie wyroków sądowych i zawartych umów (ugód) posiadaczom gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego z tytułu ustanowienia służebności gruntowej, przysługuje także z tytułu ustanowienia służebności przesyłu jako odmiany służebności gruntowej (wyrok z 29 września 2011 r., sygn. akt II FSK 654/10).

Zagadnienie, czy tzw. ulga meldunkowa przewidziana w art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f. w stanie prawnym obowiązującym do końca 2008 r. obejmowała swoim zakresem wyłącznie budynek mieszkalny, jego część lub udział w nim, czy również grunt, na jakim budynek ten został posadowiony, przedstawiono do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA.

3.5.5. *Pozostałe zagadnienia*

Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.p.d.o.f. oraz § 28 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, podatkowa księga przychodów i rozchodów jest dowodem zwykłym, który podlega ocenie swobodnej bez określonych domniemaniem nakazów dowodowych. Ciężar dowodu polegający na uzupełnieniu brakujących danych pozwalających na wypełnienie dyspozycji normy art. 24 ust 2 u.p.d.o.f. spoczywa wyłącznie na podatniku (wyrok z 8 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 1919/09).

Wysokość wydatków na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, art. 27b ust. 3 u.p.d.o.f., ustala się na podstawie dokumentów stwierdzających ich poniesienie. Dowodem stwierdzającym wysokość wydatków na ubezpieczenie zdrowotne może być każdy dokument zawierający informacje o wydatkach poniesionych przez podatnika na to ubezpieczenie (wyrok z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2151/09).

Zgodnie z art. 27a ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym w 2003 r. podatek dochodowy od osób fizycznych podlegał zmniejszeniu, jeżeli w roku podatkowym podatnik poniósł wydatki na własne potrzeby mieszkaniowe przeznaczone na remont i modernizację zajmowanego na podstawie tytułu prawnego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego. NSA wskazał, że prawidłowa wykładnia art. 27a ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f., w brzmieniu z 2003 r., powinna uwzględniać spójność systemu prawa poprzez rozumienie pojęć „remont" i „modernizacja" jako prac budowlanych, którym można poddać jedynie budynek ukończony. Moment zakończenia budowy budynku mieszkalnego należy ustalić z uwzględnieniem wymogów art. 54 i 57 Prawa budowlanego (wyrok z 9 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1796/09).

3.6. Podatek dochodowy od osób prawnych[29]

3.6.1. *Koszty uzyskania przychodów*

Dokonując oceny kwalifikacji wydatku na odsetki od kredytu zaciągniętego na cel określony jako wypłata wynagrodzenia za udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością wykupione w celu ich umorzenia, NSA uznał, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. o uznaniu wydatku za koszt uzyskania przychodów decyduje cel jego poniesienia, którym musi być osiągnięcie przychodów lub zachowanie albo zabezpieczenie źródła przychodów, a wydatek na odsetki od kredytu, poniesiony w celu pozyskania środków na wypłatę wynagrodzenia za wykupione udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w celu ich umorzenia, nie stanowi kosztu uzyskania przychodów w rozumieniu tego przepisu. Kwalifikacji tej nie może zmienić okoliczność, że zaciągnięcie kredytu jednocześnie służy zachowaniu płynności finansowej spółki, gdyż celem poniesienia kosztu odsetek jest przebudowa struktury własnościowej spółki, a nie uzyskanie przychodów lub zachowanie albo zabezpieczenie źródła przychodów. Prawidłowa wykładnia art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wyklucza możliwość objęcia zakresem znaczeniowym tego przepisu także wydatków związanych z przebudową struktury własnościowej spółki kapitałowej. Uzyskanie lub wysokość przychodów nie zależy bowiem od tego, jak rozdysponowane są udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzial-

[29] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.).

nością, a wydatek na wykup i umorzenie udziałów służy przeprowadzeniu rozliczeń pomiędzy udziałowcami spółki, a nie pomnażaniu przychodów. Należy odróżnić pierwotny, rzeczywisty cel poniesienia kosztu odsetkowego, jakim jest doprowadzenie do umorzenia części udziałów spółki, od celu wtórnego, jakim jest poprawa płynności finansowej spółki (wyrok z 20 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 85/10).

Opłata koncesyjna uiszczona przez spółkę za budowę i eksploatację autostrady na podstawie art. 55 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, w 1997 i 2000 r. stanowiła wydatek możliwy do uznania na podstawie art. 15 ust. 1 i 4 u.p.d.o.p. za koszt uzyskania przychodu potrącany w roku jego poniesienia. Poniesienie opłaty koncesyjnej warunkowało jedynie otrzymanie koncesji i nie mogło być uznane za element składowy kosztu wytworzenia środka trwałego. Skoro wydatek ten został poniesiony w dwóch ratach: w 1997 r. i 2000 r., a wówczas obowiązującym przepisem upoważniającym do rozliczenia wydatku w kosztach uzyskania przychodów w czasie był art. 15 ust. 1 i 4 u.p.d.o.p., to w odniesieniu do wydatków tylko pośrednio związanych z kosztami uzyskania przychodów obowiązywała zasada ich potrącania w tych latach, w których je poniesiono. Wydatki z tytułu opłaty koncesyjnej nie mogły być kwalifikowane podatkowo w oparciu o zasady określone w art. 15 ust. 4d u.p.d.o.p., skoro wszedł on w życie od dnia 1 stycznia 2007 r. (wyrok z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II FSK 972/10).

W kwestii, czy wycofanie z ewidencji środków trwałych podatnika inwestycji w obce środki trwałe z powodu utraty jej przydatności gospodarczej z innych przyczyn niż zmiana rodzaju działalności może być uznane za likwidację nie w pełni umorzonego środka trwałego w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p., NSA wskazał, że analiza przepisów rozdziału 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zatytułowanego „Koszty uzyskania przychodów", a w szczególności art. 15 ust. 1 i ust. 6 oraz art. 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6, pozwala na wysunięcie twierdzenia, że także straty w środkach trwałych w części nie pokrytej sumą odpisów amortyzacyjnych, będące następstwem świadomego działania podatnika, prowadzącego do likwidacji tych środków (rozumianej jako ich wycofanie z ewidencji środków trwałych), mogą stanowić koszt uzyskania przychodów pod warunkiem, że utrata ich przydatności gospodarczej nie była następstwem zmiany rodzaju działalności przez podatnika (wyrok z dnia 20 września 2011 r., sygn. akt II FSK 591/10)[30]. Stanowiska tego nie podzielono w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 123/10, uznając, że art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy może być odczytywany wyłącznie literalnie. Skoro dokonywanie odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych „wykorzystywanych przez podatnika na potrzeby" oraz w związku z „prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą" wiąże się z bezpośrednim, a więc fizycznym ich wykorzystywaniem przez podatnika, to również likwidacja środka trwałego następuje poprzez fizyczne jego unicestwienie.

Moment poniesienia wydatku w znaczeniu kasowym nie musi się pokrywać z momentem jego potrącenia jako kosztu uzyskania przychodu w rozumieniu art. 15 ust. 4 u.p.d.o.p. (wyrok z 2 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1671/09).

Odnosząc się do zagadnienia tzw. kosztów osieroconych, w ocenie NSA, po spełnieniu warunków określonych w art. 16a–16m) u.p.d.o.p., kosztami osieroconymi będą wydatki wytwórcy niepokryte przychodami uzyskanymi ze sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej rezerw mocy i usług systemowych na rynku konkurencyjnym po przedter-

[30] Zob. także sygn. akt II FSK 33/10, II FSK 478/10, II FSK 260/10.

minowym rozwiązaniu umowy długoterminowej, wynikające z nakładów poniesionych przez wytwórcę do dnia 1 maja 2004 r. na majątek związany bezpośrednio lub pośrednio z wytworzeniem energii elektrycznej (wyrok z 26 września 2011 r., sygn. akt II FSK 550/10).

Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością na skutek likwidacji tego zakładu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w zw. z art. 93b o.p., nie oznacza likwidacji przedmiotowej i podmiotowej tego podmiotu, lecz tylko zmianę formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej. Z art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1 u.g.k. wynika, że skutek przekształcenia przepisy te wiążą tylko ze składnikami mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji; składniki te stają się po przekształceniu majątkiem spółki, a nie składnikami mienia gminy (gmina wniosła do spółki aport rzeczowy w postaci autobusów). W rozpoznawanej sprawie fakt aportu rzeczowego, zgodnie z art. 16g ust. 1 pkt 4 u.p.o.p. zmieniał sytuację tych autobusów o tyle, że pozwalał na ich amortyzowanie zgodnie z zasadami określonymi w tym przepisie, a więc z uwzględnieniem ich wartości początkowej ustalonej przez podatnika na dzień wniesienia wkładu, nie wyższej jednak od ich wartości rynkowej. Oznacza to, że zasada kontynuacji wysokości odpisów i metody amortyzacji odnoszą się, podobnie jak i wartość początkowa, tylko do tych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, które były objęte ewidencją tych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych podmiotu przekształconego (wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1634/09).

3.6.2. *Przychody*

Ustanawiając służebność przesyłu właściciel nieruchomości przyznaje spółce prawo do korzystania z nieruchomości obciążonej w określonym w umowie zakresie, bez jakiejkolwiek zapłaty czy innej formy ekwiwalentu. Umożliwia to spółce prowadzenie działalności gospodarczej i osiąganie z tego tytułu przychodów bez konieczności ponoszenia jakichkolwiek wydatków związanych z korzystaniem z cudzej rzeczy. W związku z tym po stronie nabywcy ograniczonego prawa rzeczowego powstaje zatem nieodpłatne świadczenie w rozumieniu art. 12 ust.1 pkt 2 u.p.d.o.p. z tytułu korzystania przez niego z majątku innego podmiotu za jego zgodą i bez konieczności ponoszenia z tego tytułu jakiejkolwiek zapłaty czy jej ekwiwalentu. Świadczenie to tworzy konkretny przychód podatnika, a jego wymierną wartość stanowi kwota środków pieniężnych, jaka byłaby konieczna do uiszczania wynagrodzenia na rzecz właściciela nieruchomości obciążonej służebnością (wyrok z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 974/10).

3.6.3. *Zwolnienia podatkowe*

Zwolnienie podatkowe, które przewiduje art. 12 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych i które reguluje art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p., dotyczy wyłącznie dochodów uzyskanych z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pierwszej z wymienionych ustaw. Dochody z odsetek z lokat bankowych typu *overnight* nie są objęte zwolnieniem podatkowym unormowanym w art. 17 ust. 1 pkt. 34 u.p.d.o.p. Korzystanie z lokat bankowych typu *overnight* nie jest działalnością charakterystyczną dla specjalnych stref ekonomicznych. Są to określone operacje finansowe, które może przeprowadzać każdy przedsiębiorca, a nie tylko podmiot posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy (wyrok z 25 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 125/10).

Pojęcie zasobów mieszkaniowych wspólnoty mieszkaniowej, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.p., nie obejmuje stanowiących własność członków wspólnoty lokali użytkowych. Zgodnie z powołanym przepisem wolne od podatku są dochody m.in. wspólnot mieszkaniowych 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. Powołana regulacja nie dotyczy lokali użytkowych (wyrok z 2 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1651/09).

3.6.4. *Pozostałe zagadnienia*

W przypadku wyboru, w myśl art. 9b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., metody ustalania różnic kursowych na podstawie przepisów o rachunkowości, wyrażone w walutach obcych poniesione koszty uzyskania przychodu oraz wyrażone w walutach obcych uzyskane przychody należy przeliczać według kursu średniego ogłoszonego przez NBP, zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 12 ust. 2 tej ustawy. Skoro ustawa podatkowa odrębnie określa zasady przeliczania przychodów czy kosztów podatkowych, a art. 12 ust. 2 i art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. nie przewidują w tym zakresie żadnych wyłączeń, także dla podatników, którzy wybrali metodę ustalania różnic kursowych według przepisów o rachunkowości (np. choćby z powołaniem się na zastrzeżenie zawarte w art. 9b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p.), to nie można automatycznie bez dogłębnej analizy unormowań prawnych, także zawartych w ustawie o rachunkowości, przenosić rozwiązania z art. 30 ust. 2 ustawy o rachunkowości na grunt ustawy podatkowej. Za taką wykładnią przemawiała też autonomiczność instytucji przeliczania z art. 12 ust. 2 i art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. i ustalania różnic kursowych czy to metodą według przepisów podatkowych, czy przepisów o rachunkowości. W związku z tym to sam podatnik decyduje o wyborze metody ustalania różnic kursowych (wyrok z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 974/10).

Określenie „faktycznie zastosowany kurs waluty" oznacza taki kurs, po jakim podatnik rzeczywiście sprzedał lub nabył walutę. Jest to kurs rzeczywiście zastosowany do danego kosztu czy przychodu, którego wartość była przeliczana (przewalutowana). A zatem „faktycznie zastosowany kurs waluty" to taki kurs, który był w istocie, rzeczywiście, naprawdę zastosowany. Mógł on zaś być rzeczywiście i naprawdę zastosowany tylko wtedy, gdy na jego podstawie, w oparciu o wyrażoną w nim cenę waluty, doszło do przeprowadzenia operacji finansowej przewalutowania, czyli do wyrażenia w danej walucie wartości pieniężnej określonej pierwotnie w innej walucie. Cechy „faktycznego zastosowania" kursu nie można odnieść do sytuacji, gdy w istocie nie dochodzi do operacji przewalutowania w następstwie sprzedaży lub zakupu określonej waluty, ponieważ w takiej sytuacji nie następuje rzeczywiste wyrażenie w określonej walucie wartości pieniężnej wyrażonej pierwotnie w innej walucie; można tu jedynie mówić o zastosowaniu kursu do potencjalnej oceny wartości zawartej w określonej jednostce pieniężnej, a więc o potencjalnym zastosowaniu danego kursu, ale nie o jego zastosowaniu rzeczywistym, które musi odnosić się do rzeczywistej, naprawdę przeprowadzonej transakcji (wyrok z 27 września 2011 r., sygn. akt II FSK 524/10)[31].

Okoliczność likwidacji zakładu zagranicznego spółki polskiej, skutkująca niemożnością rozliczenia straty w systemie podatkowym drugiego Państwa Członkowskiego UE, wyma-

[31] Zob. wyrok z 3 lutego 2011 r., II FSK 1682/09.

ga przyjęcia w oparciu o zasadę swobody przedsiębiorczości[32] i test proporcjonalności, że na gruncie art. 7 ust. 5 u.p.d.o.p. spółce przysługuje uprawnienie do rozliczenia w polskim systemie podatkowym straty wygenerowanej przez zakład działający w innym Państwie Członkowskim, a niemożliwej do rozliczenia w tymże Państwie. Teza ta powstała na gruncie problemu, który dotyczył zakresu przysługującego państwom członkowskim władztwa podatkowego w zakresie podatków bezpośrednich. W ocenie NSA porządek prawa wspólnotowego jako system prawa ponadnarodowego *sui generis* wymaga jego pierwszeństwa w egzekwowaniu nie tylko przed prawem krajowym, ale – w zakresie przedmiotowym integracji europejskiej – także przed partykularnymi umowami międzynarodowymi, zawieranymi pomiędzy państwami członkowskimi. Jedynie wówczas cele traktatów założycielskich miałyby szanse na efektywną realizację (wyrok z 28 listopada 2011 r., sygn. akt II FSK 929/11).

Zgłoszenie nowej umowy, przedłużającej funkcjonowanie podatkowej grupy kapitałowej, powinno nastąpić w terminie, o którym mowa w art. 1a ust. 4 u.p.d.o.p., to jest co najmniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku podatkowego przyjętego przez grupę. Gdy umowa zostanie zarejestrowana, od początku wskazanego w umowie roku podatkowego podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych nie jest odrębnie każda ze spółek wchodzących w skład grupy, ale podatkowa grupa kapitałowa jako samodzielny podatnik. Dalej wskazano, że ustawodawca, co wyraźnie wynika z treści art. 1a ust. 9 u.p.d.o.p., nie przewiduje możliwości zmiany umowy o utworzeniu grupy kapitałowej poprzez wydłużenie okresu jej trwania. Pozwala na to jedynie w drodze zawarcia nowej umowy (wyrok z 1 września 2011 r., sygn. akt II FSK 491/10).

3.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych

3.7.1. *Podatek a weksel własny*

Wystawienie weksla własnego (art. 101 Prawa wekslowego) łączy się z czynnością cywilnoprawną wynikającą z podstawy gospodarczej wystawienia tego weksla, toteż chociaż samo wystawienie weksla nie podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych, podatkowi temu może jednak podlegać pierwotna czynność cywilnoprawna, o ile jest jedną z czynności wymienionych w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c. (wyrok z 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 380/10).

3.7.2. *Powtórny obowiązek podatkowy przy umowie pożyczki a stawka podatku*

Wprowadzona z dniem 1 stycznia 2007 r. 20% sankcyjna stawka podatku od czynności cywilnoprawnych[33] ma zastosowanie w przypadku powołania się przez podatnika na fakt zawarcia umowy pożyczki albo jej zmiany, od której nie zapłacono podatku. W przypadku powtórnego powstania, po dniu 31 grudnia 2006 r., obowiązku podatkowego od umowy pożyczki, stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.c.c. (przepis ten statuuje powtórne powstanie obowiązku podatkowego w sytuacji, gdy podatnik nie złożył deklaracji w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych w terminie 5 lat od końca roku, w którym upłynął

[32] Art. 43 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2 ze zm.

[33] Art. 2 pkt 7 lit. d/ oraz art. 5 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 222, poz. 1629).

termin płatności podatku, a następnie powołuje się przed organem podatkowym lub organem kontroli skarbowej na fakt jej dokonania) do opodatkowania tej umowy ma zastosowanie 20% stawka podatkowa, o której mowa w art. 7 ust. 5. pkt 1 u.p.c.c. (wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 413/10)

3.8. Podatek od spadków i darowizn[34]

Zwolnienia podatkowe

Wpłata na rzecz obdarowanego należności pieniężnej na konto bankowe jego wierzyciela spełnia wymóg, o którym mowa w art. 4a ust 1 pkt 2 u.p.s.d. Zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jeżeli udokumentują – gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne – otrzymanie dowodem przekazania na rachunek bankowy nabywcy albo jego rachunek prowadzony przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową lub przekazem pocztowym. Jak orzeczono w powołanym wyroku, cel tej regulacji jest osiągnięty także w sytuacji, gdy środki pieniężne zostaną przekazane przez darczyńcę na rachunek innego niż obdarowany podmiotu, ale na jego rzecz (wyrok z 25 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 2020/09).

W art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. zwolnienie od podatku nabycia w drodze darowizny środków pieniężnych od członków rodziny w przepisie tym wymienionych uzależniono tylko od udokumentowania otrzymania tych środków dowodem ich przekazania na rachunek bankowy nabywcy albo jego rachunek prowadzony przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową lub przekazem pocztowym. W powołanym przepisie nie wskazano, że z dowodu wpłaty lub przekazu pocztowego wynikać powinno, że wpłacającym kwotę darowizny jest darczyńca (wyrok z 9 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 1953/09).

Zwolnienie z podatku z art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. ma zastosowanie do nabycia własności rzeczy i praw majątkowych, które nastąpiło po dniu 31 grudnia 2006 r. (wyrok z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1721/09).

Termin 6-miesięczny zgłoszenia do urzędu skarbowego nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych na formularzu SD-Z1 przez uprawnionego do ulgi[35] ma charakter materialnoprawny i nie podlega przywróceniu. Niedochowanie terminu dokonania zgłoszenia wywołuje ten skutek, że zwolnienie podatkowe, o którym stanowi art. 4a ust 1 pkt 1 u.p.s.d., w ogóle nie przysługuje nawet przy spełnieniu innych warunków tego zwolnienia (wyrok z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 377/10).

Odnosząc się do nabycia w drodze spadku udziału we własności nieruchomości, która nie wchodzi w skład majątku odrębnego spółki jawnej, wskazano, że nabycie to nie może być traktowane jako nabycie zakładu lub jego części w ujęciu art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.s.d., nawet jeżeli nieruchomość tę spółka wykorzystywała w prowadzonej działalności gospodarczej. Nabycie to nie korzysta więc ze zwolnienia ustanowionego w tym przepisie (wyrok z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 273/10).

[34] Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm., dalej: u.p.s.d.).

[35] Od daty otrzymania darowizny, a w przypadku nabycia w drodze dziedziczenia od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku.

3.9. Podatki i opłaty lokalne[36]

3.9.1. *Przedmiot i podstawa opodatkowania (podatek od nieruchomości)*

Ustalając powierzchnię budynku podlegającą opodatkowaniu w podatku od nieruchomości należy, zgodnie z definicją legalną budynku z art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. oraz art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, uwzględnić przestrzeń wydzieloną przegrodami budowlanymi (ścianami), mierząc po ich zewnętrznych krawędziach, które wyznaczają linie graniczne pomiędzy budynkiem jako całością a wolną przestrzenią w otoczeniu. Pojęcie powierzchni zabudowy z rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[37] oraz Polskiej Normy PN-ISO-9836:1997, wprowadzonej rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 3 kwietnia 2001 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm dla budownictwa[38], nie ma tu zastosowania, niedopuszczalna jest bowiem wykładnia oparta na tłumaczeniu przepisów ustawowych za pomocą uregulowań zawartych w aktach niższego rzędu (wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2014/09).

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. nie podlega wydzielony liniami granicznymi grunt, na którym jest zlokalizowana budowla w postaci jezdni z poboczami, pasami awaryjnego postoju lub pasami przeznaczonymi do ruchu pieszych, zatokami autobusowymi lub postojowymi i z pasem dzielącym jezdnie, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego. Z normy tej wynika, że omawianym zwolnieniem objęte są parkingi przydrożne, o ile są zatokami postojowymi, a więc rozszerzeniem jezdni na pewnej długości kosztem chodnika lub pobocza, przeznaczone do parkowania samochodów. Natomiast parkingu przyhotelowego nie można uznać za zatokę postojową, gdyż nie stanowi on całości techniczno-użytkowej przeznaczonej do prowadzenia ruchu drogowego, ale jest funkcjonalnie związany z hotelem, zapewniając gościom hotelowym możliwość pozostawienia pojazdów, a ponadto nie służy ani prowadzeniu, ani zabezpieczeniu, ani obsłudze ruchu drogowego, co jest charakterystyczne dla zatok postojowych (wyrok z 10 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 192/10).

Natomiast zagadnienie prawne odnoszące się do opodatkowania garażu stanowiącego przedmiot odrębnej własności, usytuowanego w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, stawką przewidzianą w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e/ u.p.o.l. (dla budynków „pozostałych", tzn. innych niż mieszkalne) zostało przekazane do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi (postanowienie z 28 listopada 2011 r., sygn. akt II FSK 535/10).

3.9.2. *Zwolnienie w podatku od środków transportowych*

Rozstrzygnięcie, czy pojazd korzysta ze zwolnienia od podatku od środków transportowych jako pojazd specjalny na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. decyduje wyłącznie to, czy spełnia kryteria zawarte w definicji z art. 2 pkt 36 Prawa o ruchu drogo-

[36] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm., dalej: u.p.o.l.).

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

[38] Dz. U. Nr 38, poz. 456.

wym tak co do specjalnej funkcji, jak i związku z dostosowaniem nadwozia względnie wyposażenia. Ta okoliczność powinna być ustalona przy zachowaniu reguł postępowania dowodowego przez organ podatkowy (wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1599/09).

3.10. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.10.1. *Doręczenia a wszczęcie postępowania*

W egzekucji administracyjnej zarządzenie zabezpieczenia, o którym mowa w art. 155a u.p.e.a., inicjujące postępowanie zabezpieczające i zmierzające do skutecznego dokonania zabezpieczenia obowiązków o charakterze pieniężnym, może być kierowane wyłącznie do zobowiązanego. Natomiast po doręczeniu mu zarządzenia zabezpieczenia dalsze pisma mogą być już kierowane do pełnomocnika zobowiązanego zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a., mającym zastosowanie w związku z art. 18 u.p.e.a, o ile pełnomocnik zostanie ustanowiony w sprawie (wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 367/10).

Wszczęcie egzekucji administracyjnej, rozumianej jako jedno ze stadium postępowania egzekucyjnego, związane jest z doręczeniem zobowiązanemu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 pkt 1 u.p.e.a.). Doręczenia dokonuje organ egzekucyjny lub egzekutor w momencie przystąpienia do czynności egzekucyjnych, o ile odpis tytułu wykonawczego nie został wcześniej doręczony (art. 32 u.p.e.a.). Wiąże się to z faktem, że organ egzekucyjny przystępując do czynności egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych od razu dokonuje zajęcia wierzytelności lub innego prawa majątkowego. Zasady wynikające z omówionych przepisów należy odnosić również do postępowania zabezpieczającego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z tym jednak zastrzeżeniem, że rolę tytułu wykonawczego pełni zarządzenie zabezpieczenia, do wszczęcia postępowania dochodzi natomiast na skutek wniosku wierzyciela (wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 367/10).

3.10.2. *Uprawnienia dłużnika zajętej wierzytelności*

Podmiot jako dłużnik zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym, w którym zobowiązanym jest inna osoba, jest adresatem postanowienia wydanego na podstawie art. 71a w zw. z art. 89 u.p.e.a., którego treść wyznacza granice sprawy, a tym samym zakres kontroli sądu administracyjnego (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Związany z tym interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. pozwala skarżącemu wyłącznie na kwestionowanie wysokości nieprzekazanej kwoty poprzez wniesienie zażalenia (art. 71a § 9). Dłużnikowi zajętej wierzytelności, wobec którego wydano takie postanowienie, nie służą żadne inne uprawnienia procesowe, a w szczególności środki zaskarżenia przysługujące zobowiązanemu (np. zarzuty czy skarga na czynności egzekucyjne). Nie może on zatem spowodować objęcia sądową kontrolą innych jeszcze, poza zaskarżonym postanowieniem, aktów lub czynności organu egzekucyjnego (wyrok z 2 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 1933/09).

3.10.3. *Uciążliwość egzekucji*

Nie stanowi naruszenia art. 7 § 2 u.p.e.a. zajęcie rachunku bankowego podmiotu gospodarczego, nawet jeśli ta czynność uniemożliwi mu prowadzenie działalności gospodarczej. Egzekucja z natury swej jest uciążliwa dla zobowiązanego, natomiast z ww. przepisu wynika, iż organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego (wyrok z 18 października 2011 r., sygn. akt II FSK 797/10).

3.10.4. *Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a.*

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a., o którym mowa w art. 18 u.p.e.a., oznacza to, że ustawy mogą odmiennie określać zakres rozpoznawania sprawy w postępowaniu zażaleniowym, a więc tylko z ograniczeniem się do skontrolowania poprawności formalnej podniesionych zarzutów i to bez ponownego rozpoznania sprawy w takim samym zakresie jak organ egzekucyjny pierwszej instancji będący równocześnie wierzycielem (wyrok z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 1081/09).

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

4.1. Ordynacja podatkowa

W orzecznictwie powróciła kwestia wzajemnych relacji postępowań o stwierdzenie nadpłaty i podatku wymiarowego. Tytułem przykładu można wskazać na dotyczące tego zagadnienia wyroki z 16 lutego 2012 r., sygn. akt I FSK 133/10 – I FSK 136/10. W orzeczeniach tych NSA przyjął[39], że uprzednie wydanie decyzji określającej zaległość podatkową (lub zobowiązanie podatkowe) w danym podatku nie stanowi w rozumieniu art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej przyczyny do odmowy wszczęcia postępowania podatkowego w przedmiocie określenia nadpłaty w tym samym podatku, jeżeli według wniosku podatnika źródłem tej nadpłaty ma być okoliczność w postaci wadliwego wykonania decyzji (zapłata kwoty wyższej niż wynikająca z decyzji). NSA zwrócił uwagę, że wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd zapoczątkowany wyrokiem z 28 września 2004 r., sygn. akt III SA 3279/03, zgodnie z którym organ podatkowy odmawia wszczęcia postępowania podatkowego na podstawie art. 165a § 1 o.p. w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty, jeżeli wcześniej w odniesieniu do tego samego podatku została wydana decyzja określająca zaległość podatkową, został wyrażony w innych okolicznościach faktycznych. Podkreślił, że nawiązując do orzecznictwa nie należy zatem poprzestawać wyłącznie na odwołaniu się do samej tylko tezy orzeczenia.

W orzecznictwie wskazywano także na konieczność dokonywania prokonstytucyjnej wykładni przepisów postępowania. Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok z 14 marca 2011 r., sygn. akt I FPS 5/10, w którym przyjęto, że czternastodniowy termin do wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a., jest terminem prawa procesowego oraz że art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji przemawiają za dopuszczeniem stosowania w drodze analogii przepisów rozdziału 7 działu IV o.p. – art. 162 i art. 163 – do przywrócenia terminu do wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a., w razie jego uchybienia w przedmiocie pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach.

[39] Złożono zadnie odrębne.

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy VAT z 2004 r. Spory na tle regulacji zawartej w nieobowiązującej już ustawie o VAT z 1993 r. należały w 2011 r. do mniejszości. Zasadniczo problematyka spraw nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych w latach ubiegłych. Odnotować jednak należy, że pewne koncepcje orzecznicze na kanwie tych spraw zostały rozwinięte.

W tej grupie wyroków należy plasować m.in. orzeczenia dotyczące statusu podatkowego osób dokonujących sprzedaży działek budowlanych lub przeznaczonych pod budowę, wydane po wyroku TSUE z 15 września 2011 r. w połączonych sprawach C–180/10 i C–181/10[40]. W orzeczeniach tych zgodnie przyjęto, że brak w ustawie VAT z 2004 r. unormowań, które w sposób jasny i precyzyjny wskazywałyby na fakt transpozycji do tej ustawy możliwości określonej w art. 12 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 28 listopada 2008 r., nr 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[41], poprzednio art. 4 ust. 3 VI dyrektywy Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej – ujednolicona podstawa podatku[42], tj. unormowań, co do uznania za podatnika każdego, kto okazjonalnie dokonuje transakcji związanej z działalnością gospodarczą w zakresie pojedynczej dostawy terenu budowlanego, nie pozwala na stwierdzenie, że Polska skorzystała z tej opcji. W powołanych wyżej wyrokach nawiązano do zasadniczych motywów wyroku z 29 października 2007 r., sygn. akt I FPS 3/07. Dodatkowo w części z nich (tam, gdzie było to uzasadnione okolicznościami sprawy) odwołano się do motywów wyroku z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt I FPS 8/11, w którym przesądzono, że główną tezę stanowiło stwierdzenie, że: „W świetle art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o VAT z 2004 r., przy zastosowaniu art. 21 ust. 1 u.p.g.k.[43], w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla klasyfikacji terenu niezabudowanego, wiążące są zapisy ewidencji gruntów i budynków, a nie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”[44].

W 2011 r. kontynuowana była także korzystna dla podatników linia orzecznicza dotycząca przechowywania faktur. W wyroku z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 280/11, powołując się na pogląd prawny wyrażony wyroku z 3 listopada 2009 r., sygn. akt I FSK 1169/08, NSA wprost wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że nie ma przeciwwskazań do prowadzenia mieszanego systemu wysyła-

[40] Zob. np. wyroki z: 7 października 2011 r., sygn. akt I FSK 1289/10; 18 października 2011 r., sygn. akt I FSK 1536/10; 9 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 1656/11; 10 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 13/11; 16 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 110/11; 16 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 1654/11; 30 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 1684/11; 8 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 478/11; 21 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1822/11 – I FSK 1826/11.

[41] Dz. Urz. UE seria L z 2006 r. Nr 347/1.

[42] Dz. Urz. UE seria L z 1977 r. Nr 145/1.

[43] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm., dalej: u.p.g.k.).

[44] Zob. np. wyroki NSA z: 25 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 291/11; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1657/11; 15 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1732/11.

nia i przechowywania faktur, polegającego na wysyłaniu faktury w formie papierowej oraz przechowywaniu jej kopii w formie elektronicznej[45].

Podobnie jak w latach poprzednich, sądy administracyjne dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych weryfikujących deklarowany przez podatnika podatek należny wynikający z wystawionych przez niego faktur, co do których dokonane w postępowaniu podatkowym ustalenia wskazywały, iż dokumentują one czynności, jakie w rzeczywistości nie miały miejsca i które w związku z tym nie rodziły po stronie jej wystawcy obowiązku podatkowego, jak i sprawy, w których zaskarżonymi decyzjami organy te kwestionowały prawo podatnika, który faktury takie otrzymał, do obniżenia swego podatku należnego o kwoty podatku naliczonego z faktur tych wynikające. W tej grupie orzeczeń, nawiązując do motywów wyroku z 21 września 2010 r., sygn. akt I FSK 1364/09, zgodnie przyjmowano, że art. 86 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. należy interpretować w taki sposób, że faktura nieodzwierciedlająca rzeczywiście dokonanej przez jej wystawcę czynności, która rodziłaby u niego obowiązek podatkowy, nie daje odbiorcy tej faktury prawa do odliczenia wykazanego w niej podatku. Niewystarczającym przy tym jest dla prawa do odliczenia podatku z danej faktury jedynie ustalenie, że dany towar znalazł się w posiadaniu nabywcy lub określona usługa została faktycznie wykonana, jeżeli nie zostanie wykazane, że to w wyniku czynności udokumentowanej tą właśnie fakturą, rodzącej u sprzedawcy (usługodawcy) powstanie obowiązku podatkowego, doszło do nabycia tego towaru lub wykonania tej usługi[46].

Wśród spraw z zakresu omawianej problematyki należy zwrócić szczególną uwagę na sprawę zakończoną prawomocnym wyrokiem z 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 98/11. W tej sprawie organy podatkowe zakwestionowały prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego z faktur, które zostały utracone w wyniku pożaru. Sąd uchylając zaskarżoną decyzję wyraził natomiast pogląd, że faktury dokumentujące podatek naliczony muszą istnieć w dacie dokonywania rozliczenia podatkowego, albowiem w tym dniu podatnik korzysta z przysługującego mu prawa – obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług. Tym samym obiektywna niemożność przedłożenia wszystkich faktur VAT za poszczególne okresy rozliczeniowe na etapie późniejszego postępowania sama przez się nie może przesądzać o braku prawa podatnika do odliczenia podatku naliczonego wykazanych w deklaracjach VAT–7. W tej sprawie sąd zauważył, że fakt posiadania przez podatnika faktur przed pożarem był potwierdzony w protokole z kontroli przeprowadzonej przez pracowników urzędu skarbowego. Dlatego sąd uznał, że faktyczny brak faktur VAT, utraconych w związku z pożarem, w przypadku gdy ich istnienie zostało potwierdzone przez pracowników uprawnionego organu, nie pozbawiło podatnika możliwości skorzystania z obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług za dany okres rozliczeniowy.

[45] Zob. np. wyroki z: 1 września 2011 r., sygn. akt I FSK 1296/10, 28 września 2011 r., sygn. akt I FSK 1283/10, 6 października 2011 r., sygn. akt: I FSK 1500/10, I FSK 1682/10, I FSK 1574/10, oraz wyroki sądów pierwszej instancji z: 23 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Po 177/10; 21 października 2010, sygn. akt I SA/Po 443/10; 26 października 2011 r., sygn. akt I SA/Sz 571/11.

[46] Zob. np. wyroki z: 1 lipca 2011 r., sygn. akt I FSK 904/10; 3 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 1260/10; 29 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 349/11.

4.3. Zagadnienia budzące wątpliwości interpretacyjne

Zagadnienia budzące wątpliwości interpretacyjne zostały wyjaśnione w uchwałach. Odnosiły się do zagadnień prawa podatkowego, w większości do podatku dochodowego od osób fizycznych. Była wśród nich uchwała podjęta w pełnym składzie Izby dotycząca kwestii tzw. pakietów medycznych, w której podtrzymano stanowisko wyrażone w uchwale siedmiu sędziów z 24 maja 2010 r. Dwie uchwały dotyczyły zagadnień związanych z podatkiem dochodowym od osób prawnych, dwie – podatku VAT oraz jedna przepisów Ordynacji podatkowej[47].

Kilka pytań prawnych oczekuje na rozstrzygnięcie. Dotyczą one m.in.

- zakresu zaliczania do kosztów uzyskania przychodów straty ze sprzedaży wierzytelności. Zarówno przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych uzależniają taką możliwość od uprzedniego zaliczenia wierzytelności do przychodów należnych. Ponieważ do przychodów należnych wierzytelność zaliczana jest z wyłączeniem należnego podatku od towarów i usług, sądy administracyjne niejednolicie oceniają, czy w przepisach obu ustaw podatkowych stratę ze sprzedaży wierzytelności odnosi się do wartości wierzytelności wraz z podatkiem od towarów i usług, czy do wartości netto wierzytelności[48];
- tzw. ulgi meldunkowej z art. 21 ust. 1 pkt 126 u.u.p.d.o.f.: czy w stanie prawnym obowiązującym do końca 2008 r. obejmowała ona swoim zakresem wyłącznie budynek mieszkalny, jego część lub udział w nim, czy również grunt, na jakim budynek ten został posadowiony[49];
- stawki podatku, jaką należy opodatkować garaż w budynku mieszkalnym: czy ma to być stawka przewidziana dla budynków lub ich części mieszkalnych (na co wskazuje rodzaj budynku, w jakim mieści się garaż), czy też kilkakrotnie wyższa stawka stosowana przy opodatkowaniu budynków lub ich części pozostałych[50].

4.4. Stanowisko TK

Stanowisko TK w odniesieniu do wyroku w sprawie opodatkowania podatkiem od nieruchomości wyrobisk górniczych ma już odzwierciedlenie w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych z 2011 r.[51]

Wątpliwości konstytucyjne regulujące możliwości skorzystania ze zwolnienia od podatku, które zostało uzależnione od terminowego zgłoszenia nabycia spadku, zostały skierowane do TK[52]. Pytanie dotyczy brzmienia zaskarżonego przepisu do dnia 31 grudnia 2008 r., gdyż od dnia 1 stycznia 2009 r. przepis ten został znowelizowany i termin zgłoszenia wydłużono do 6 m-cy.

[47] Uchwały omówiono w części I *Informacji*.

[48] Wniosek Prezesa NSA z 14 listopada 2011 r., nr BO–4660–33/11 (sygn. akt I FPS 3/11).

[49] Postanowienie z 27 października 2011 r., sygn. akt II FSK 824/10 (sygn. akt II FPS 3/11).

[50] Postanowienie z 28 listopada 2011 r., sygn. akt II FSK 535/10 (sygn. akt II FPS 4/11).

[51] Zob. m.in. nieprawomocne wyroki WSA w Gliwicach: z 24 października 2011 r., sygn. akt I SA/GL 1200/10; z 29 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/GL 942/11; z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/GL 434/11.

[52] Postanowienie z 12 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 38/11 (P 43/11).

W zakresie spraw dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych wątpliwości interpretacyjne dotyczące opodatkowania kapitałów pieniężnych uzyskanych w drodze pożyczki zostały rozstrzygnięte przez TSUE[53].

W zakresie prowadzenia egzekucji należności pieniężnych z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka jednolicie prezentowany jest już pogląd akceptowany przez NSA[54], że każde prowadzenie egzekucji przeciw zobowiązanemu z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka wymaga wystawienia tytułu wykonawczego na oboje małżonków. Konieczność stosowania art. 27c u.p.e.a. zapewnia bowiem małżonkowi zobowiązanego lepszą ochronę swoich praw przez zagwarantowanie możliwości wnoszenia przewidzianych prawem środków zaskarżenia, w tym zarzutów na postępowanie egzekucyjne[55].

[53] Wyrok z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt C–212/10; zagadnienie to zostało szeroko omówione w części II, w rozdziale V *Informacji*.

[54] Wyroki z: 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II FSK 570/08; 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 2100/08; 15 września 2010 r., sygn. akt II FSK 151/09).

[55] Np. wyroki z: 18 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 1014/10; 19 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 297/11; 31 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 1897/10; 24 maja 2004 r., sygn. akt II SA/Po 93/11.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2011 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	W tym o wznowienie postępowania	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
2 252	4 267	16	6 519	2 864	43,93%	3 655

Spośród skarg kasacyjnych w 2011 r. 1298 wniesionych było przez osoby fizyczne, 2241 przez osoby prawne, 10 przez prokuratora oraz 25 przez organizacje społeczne.

W rozprawach wzięło udział 921 pełnomocników organów oraz jako pełnomocników stron: 258 adwokatów, 475 radców prawnych, 71 rzeczników patentowych, 242 doradców podatkowych. Prokurator uczestniczył w 8 rozprawach, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich w jednej sprawie.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2011 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
109	830	939	879	93,65%	60

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Zagadnienia ogólne

Nadzór Izby 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 ilustrację z podziałem na sprawy należące do właściwości wydziałów Izby przedstawiają informacje zawarte w dalszej części sprawozdania.

W sposób znaczący zmniejszyła się liczba uchylonych postanowień sądów pierwszej instancji w tzw. sprawach wpadkowych. Wynika to głównie z jednolitego rozumienia przesłanek instytucji prawnych zawartych w ustawie procesowej oraz z poglądów orzeczniczych NSA w omawianym zakresie. Odnotowano także ujednolicenie praktyki, np. pobierania wpisów od skarg kasacyjnych, co spowodowało zmniejszenie liczby spraw zwracanych do sądów pierwszej instancji z powodu błędnie pobranego wpisu. Natomiast sądy nadal akceptują pełnomocnictwa i odpisy KRS, poświadczone za zgodność z oryginałem, bez zachowania wymogów określonych w ustawie z dnia 23 października 2009 r. – o zmianie ustaw

w zakresie uwierzytelniania dokumentów[1]; 85% spraw zwróconych do sądów pierwszej instancji dotyczyło tej kwestii.

W zdecydowanej większości spraw akta sprawy ze środkami odwoławczymi są przedstawiane NSA w terminie pomiędzy 3 a 6 miesięcami po wykonaniu czynności należących do sądu pierwszej instancji. Przypadki przekazania do NSA akt z wadami powodującymi ich zwrot do sądu pierwszej instancji w celu usunięcia braków dotyczyły najczęściej wadliwego doręczenia lub braku doręczenia zaskarżonego orzeczenia wszystkim stronom, niedoręczenia odpowiedzi na skargę kasacyjną (zażalenie) wszystkim uczestnikom postępowania, braku w aktach sprawy pełnomocnictwa w przypadku wniesienia go przez pełnomocnika strony, która wcześniej nie występowała w sprawie, zaniechania pobrania wpisu od środka zaskarżenia, które często jest następstwem wadliwej oceny, że strona jest zwolniona od ponoszenia kosztów, nierozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy. Zdarzają się także przypadki wadliwego określania przedmiotu sprawy i nadawania sprawom wadliwego oznaczenia symbolami.

2.2. Nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Wydziału I Izby

2.2.1. *W ubiegłym roku w sprawach celnych*, podobnie jak w latach ubiegłych, dominowały kwestie dotyczące weryfikacji zgłoszeń celnych w zakresie klasyfikacji taryfowej, wartości celnej importowanych towarów oraz określenia kwoty długu celnego i kwoty podatku od towarów i usług. Większość spraw stanowiły takie, których stan faktyczny został ukształtowany po wejściu Polski do UE, co spowodowało, że zmniejszył się wpływ spraw dotyczących uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe. Natomiast w zakresie podatku akcyzowego przeważały cztery grupy spraw: wymiaru należności podatkowych, nadpłaty i zwrotu podatku oraz interpretacji podatkowych.

2.2.2. *Sądy pierwszej instancji stosowały się do linii orzeczniczej NSA* wypracowanej w latach poprzednich w poszczególnych kategoriach spraw celnych i głównie z tego powodu w 2011 r. nie odnotowano znaczących rozbieżności w orzecznictwie tych sądów. Natomiast w orzecznictwie akcyzowym, wskutek pojawiających się wątpliwości w Izbie, podjęto dwie uchwały, a wojewódzkie sądy administracyjne skierowały dwa pytania prawne do TK. Obie uchwały oraz pytania prawne będą miały wpływ na przyszłe orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Izby, dotyczą bowiem zagadnień pojawiających się w znacznej liczbie spraw oczekujących na rozpoznanie. W uchwale podjętej w pełnym składzie Izby, o sygn. akt I GPS 1/11, przesądzono, że nie jest nadpłatą, w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p., kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego. W drugiej,

[1] Dz. U. Nr 216, poz. 1676: adwokaci, radcowie prawni, doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi sami mogą uwierzytelniać kopie dokumentów przedstawianych przez ich klientów w prowadzonych przez nich sprawach sądowych. Taką możliwość wprowadziła cytowana wyżej ustawa, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika ma charakter dokumentu urzędowego. Poświadczenie powinno zawierać podpis pełnomocnika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia, a na żądanie również godzinę dokonania czynności.

o sygn. akt I GPS 2/11, przesądzono, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o autostradach płatnych[2] do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o podatku akcyzowym[3] opłatą paliwową objęte były paliwa silnikowe (w tym oleje napędowe) wymienione w art. 37 h ust. 3 pkt 3 tej ustawy[4]. W TK na rozstrzygnięcie oczekują pytania prawne[5] kwestionujące konstytucyjność wymagań formalnych w podatku akcyzowym, których niedopełnienie skutkuje zastosowaniem wyższej stawki podatkowej[6].

2.2.3. *Na naradach i konferencjach przeprowadzonych w roku ubiegłym podejmowano istotne zagadnienia związane z aktualnymi problemami orzeczniczymi*, np. dotyczące nadpłaty podatku akcyzowego, uiszczania opłaty paliwowej od paliw silnikowych, nieważności postępowania w sytuacji udziału sędziego wyłączonego z mocy ustawy, weryfikacji ceny samochodu nabytego wewnątrzwspólnotowo, pochodzącego z rynku amerykańskiego, opodatkowania olejów smarowych niewykorzystywanych do celów opałowych lub napędowych zharmonizowanym podatkiem akcyzowym, opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów opałowych, ustalenia statusu prawnego aktów prawa wspólnotowego wydanych przed dniem przystąpienia Polski do UE, jednak w pewnym okresie po przystąpieniu niepublikowanych w wersji polskiej w Dzienniku Urzędowym UE, analizy orzecznictwa w sprawach akcyzowych i celnych pod kątem stosowania wyroków TSUE oraz TK, rozbieżności w kwestii zgodności z prawem UE polskich rozwiązań prawnych w zakresie opodatkowania zharmonizowanym podatkiem akcyzowym olejów smarowych, zgodności z prawem UE krajowych przepisów w zakresie opodatkowania akcyzą energii elektrycznej wykorzystywanej w procesach metalurgicznych, elektrolitycznych, redukcji chemicznej oraz mineralogicznych.

2.3. Nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Wydziału II Izby

2.3.1. *Wpłynęło 2470 skarg kasacyjnych, w tym 804 w sprawach subwencji unijnych*, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych; największą ich liczbę stanowiły sprawy dotyczące płatności obszarowych oraz środków z budżetu UE przekazywanych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; 411 w sprawach utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej; 329 w sprawach dotyczących działalności gospodarczej, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych – głównie gier losowych i zakładów wzajemnych; 109 w sprawach dotyczących uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć – głównie ustalenia wyniku egzaminu radcowskiego (adwokackiego/notarialnego); 83 w sprawach prawa własności przemysłowej; 81 w sprawach dotyczących ubezpieczeń zdrowotnych i 31 w sprawach poczty, telekomunikacji, radia i te-

[2] Z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 213, poz. 2156, dalej: ustawa nowelizująca ustawę o autostradach płatnych).

[3] Z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 99, poz. 666, dalej: ustawa nowelizująca ustawę o podatku akcyzowym).

[4] Zob. część I *Informacji*.

[5] WSA w Białymstoku (postanowienie z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 99/11) i we Wrocławiu (postanowienie z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 1184/11).

[6] Omówione w części II: „Stosowanie Konstytucji".

lewizji. Zażaleń wpłynęło 593, z których załatwiono 625 (łącznie z pozostałymi z poprzedniego okresu), w tym 507 oddalono. Wpłynęło także 16 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość.

2.3.2. *Sądy pierwszej instancji stosowały się do linii orzeczniczej NSA*, natomiast w sprawach budzących wątpliwości interpretacyjne podjęto uchwałę o sygn. akt II GPS 1/11, w której odniesiono się do kwestii wykonywania transportu drogowego taksówką przy użyciu innego pojazdu niż określony w licencji, wskazanego we wniosku przedsiębiorcy o zmianę treści licencji, uznając, że nie stanowi to wykonywania transportu drogowego taksówką bez licencji w rozumieniu[7] ustawy o transporcie drogowym. Na rozstrzygnięcie oczekuje pytanie prawne Prokuratora Generalnego dotyczące przesłanek cofnięcia uprawnienia diagnoście do wykonywania badań technicznych[8].

2.3.3. *Na konferencjach podjęto zagadnienia dotyczące zdolności rejestrowej znaku towarowego*, oceny zdolności odróżniającej znaku towarowego w praktyce sądownictwa administracyjnego oraz funkcji dystynktywnej znaków towarowych w świetle doktryny i orzecznictwa TSUE, sądu pierwszej instancji i Urzędu Harmonizacji Rynku Wewnętrznego, z uwzględnieniem problematyki oznaczeń cyfrowych.

Omówiono także, w związku z rozbieżnością w orzecznictwie Izby i sądów pierwszej instancji, zagadnienie, czy obydwie strony umowy cywilnoprawnej są stronami w postępowaniu o ustalenie podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu na podstawie art. 109 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[9], ponieważ część składów orzekających uznawała, że płatnik korzysta z uprawnień strony w stosunkach cywilnoprawnych łączących go z innym podmiotem w zakresie podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego wynikającego z zawartej umowy zlecenia, natomiast nie posiada uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym[10], część zaś uznała, że strona powołując się na okoliczność, iż jest płatnikiem składek na ubezpieczenie zdrowotne, wykazała dostatecznie, że jest legitymowana jako strona do złożenia odwołania od decyzji organu I instancji[11]. Stanowisko to należy uznać za prawidłowe w świetle późniejszego orzecznictwa NSA.

Poza tym omówiono zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej wspólników/wspólnika spółki cywilnej za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym w relacji z wytycznymi z uzasadnienia uchwały o sygn. akt II GPS 5/08, wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika na podstawie art. 92a ust. 4 i art. 93 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym, pomocy finansowej dla rolników w ramach unijnych funduszy rolnych, gdzie poruszono kwestie uprawnień grup producentów rolnych do otrzymania pomocy finansowej na gruncie przepisów ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach[12], a także zagadnienia spółki cywilnej producentów rolnych jako podmiotu w sprawach dopłat rolnych – przepisy krajowe i ich zgodność z przepisami wspólnotowymi oraz zwrotu nienależnie

[7] Omówiono w części I *Informacji*.

[8] Termin rozstrzygnięcia wyznaczono na 13 marca 2012 r.

[9] Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

[10] Wyroki z: 11 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 378/10; 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 662/10; 14 września 2011 r., sygn. akt II GSK 845/10.

[11] Wyroki z: 27 września 2011 r., sygn. akt II GSK 949/10, II GSK 948/10, II GSK 950/10.

[12] Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.).

pobranych płatności – przesłanki wyłączające obowiązek zwrotu w świetle rozporządzeń komisji WE oraz omówiono wybrane problemy z tego zakresu na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych.

Na naradach wewnętrznych omówiono zagadnienia wpisu od skargi na umorzenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, zawieszenia postępowania z powodu skierowania pytania prejudycjalnego TSUE w sprawie dotyczącej prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych, PARP-u jako organu w postępowaniu w sprawach o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, kar pieniężnych za uiszczenie opłaty za przejazd (sposób dokonania uiszczenia opłaty w formie winiety).

W odniesieniu do wpisu od skargi podzielono pogląd, że jest to wpis w wysokości 500 złotych, określony w § 2 ust. 2 pkt 27 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[13], to jest wpis stały w sprawach skarg dotyczących koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w pozostałym zakresie. Rozstrzygające znaczenie ma bowiem przedmiot sprawy administracyjnej, to jest prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Wyjątek od tej zasady przewiduje ust. 5 w § 2 ww. rozporządzenia, gdzie wpis stały bez względu na przedmiot sprawy pobiera się w wysokości 200 złotych w sprawach skarg dotyczących postanowień lub decyzji wydanych w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego.

W kwestii zawieszenia postępowania z powodu skierowania przez inny skład orzekający pytania prejudycjalnego do TSUE uznano, że ocena postanowienia o zawieszeniu postępowania powinna być uzależniona od istnienia rzeczywistych wątpliwości uzasadniających to pytanie, które uniemożliwiają rozpoznanie skargi na decyzję organu administracji publicznej.

W odniesieniu do PARP-u przeważył pogląd, że to PARP jest organem administracji, z ustawy o PARP[14] wynika bowiem, że realizuje on zadania z zakresu administracji rządowej. Artykuł 6d ust. 1 zd. 1 ww. ustawy ustanawia natomiast możliwość zlecenia przez PARP realizacji niektórych zadań związanych z udzielaniem pomocy finansowej regionalnej instytucji finansującej (RIF). Zakres zadań RIF wskazuje, iż mają one charakter pomocniczy w stosunku do PARP, a zatem RIF jest jedynie regionalnym partnerem PARP.

W kwestii kontroli orzeczeń w sprawach dotyczących wymierzania kar pieniężnych za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych przyjęto pogląd, że pojęcie wnoszenia opłaty obejmuje skasowanie winiety, jej wypełnienie i naklejenie na szybę[15]. W związku z ujawnioną rozbieżnością[16] omówiono zagadnienie dotyczące kompletności dokumentacji dołączonej do skargi kasacyjnej w sprawach rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach polityki rozwoju w zw. z wyrokiem TK o sygn. akt P 1/11.

[13] Dz. U. Nr 221, poz. 2193.

[14] Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275, dalej: ustawa o PARP).

[15] Upoważnienie z art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym do wydania rozporządzenia Ministra Transportu z dnia z dnia 8 sierpnia 2006 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych – Dz. U. Nr 151, poz. 1089 ze zm. obejmuje określenie rodzaju i stawki opłaty za przejazd po drogach krajowych oraz trybu wnoszenia opłaty i sposobu rozliczania tej opłaty, a także wzorów dokumentów potwierdzających wniesienie tej opłaty.

[16] Sygn. akt II GSK 269/11 i II GSK 270/11.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Określenie kwoty długu celnego oraz klasyfikacja taryfowa

3.1.1. *Rozstrzygane sprawy, podobnie jak w 2010 r., dotyczyły weryfikacji dokumentów sprzedaży* (deklaracji pochodzenia i wartości celnej towaru) samochodów sprowadzonych na polski obszar celny głównie ze Szwajcarii[17].

Podzielając pogląd organów i sądu pierwszej instancji o odmowie zakwalifikowania pojazdu strony jako samochodu kolekcjonerskiego NSA stwierdził, że samochód kolekcjonerski w rozumieniu przepisów celnych to pojazd spełniający kryteria zawarte w Notach Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej – wyjaśnienia: Sekcja XXI, dział 97, w których zostały określone warunki, jakie powinien spełniać pojazd, aby mógł być uznany za kolekcjonerski. Zgodnie z wyjaśnieniami do kodu CN 9705 00 00[18] pojazdy mechaniczne stanowiące egzemplarze kolekcji o wartości historycznej mogą być zaklasyfikowane, jeżeli spełniają kryteria zawarte w orzeczeniu TSUE w sprawie nr C 200/84. Dowodem stanowiącym o wartości historycznej może być odpowiednia dokumentacja, na przykład publikacje informacyjne, literatura specjalistyczna lub opinie uznanych ekspertów (wyroki z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt I GSK 1033/10 i 14 stycznia 2011 r., sygn. akt I GSK 1169/09)[19].

Zgodnie z art. 212 § 2 Kodeksu celnego dług celny powstaje w chwili niewykonania obowiązku wynikającego ze stosowanej procedury odprawy z całkowitym zwolnieniem od cła. W sytuacji gdy podmiot gospodarczy posiada pozwolenie na korzystanie z procedury odprawy czasowej z całkowitym zwolnieniem od cła na wykonywanie przewozu międzynarodowego, to gdy wykonuje przewóz krajowy ma obowiązek poinformowania organu celnego o zmianie rodzaju wykonywanego przewozu zgodnie z art. 92 ust. 2 Kodeksu celnego, jako osoba posiadająca pozwolenie na korzystanie z procedury odprawy czasowej z całkowitym zwolnieniem od cła. W odniesieniu do procedury odprawy czasowej z całkowitym zwolnieniem od cła każdorazowe uchybienie tej procedurze wywoływało skutek w postaci powstania długu celnego (wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I GSK 691/10).

3.1.2. *Klasyfikacja taryfowa*. W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej istota sporu sprowadzała się do oceny, 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.

W sprawie dotyczącej odmowy zaklasyfikowania przez organy celne do pozycji PCN 8704 samochodu marki Renault Kangoo, wyprodukowanego we Francji jako samochód osobowy, poddanego procedurze uszlachetniania biernego i w chwili przywozu zadeklarowanego jako samochód przeznaczony do transportu towarowego, legitymującego się polskim świadectwem homologacji typu pojazdu stwierdzającym, że jest samochodem ciężarowym,

[17] Np. w sprawach o sygn. akt: I GSK 657/10, I GSK 490/10, I GSK 318/10, I GSK 320/10, I GSK 294/10, I GSK 27/10, I GSK 616/09.

[18] Kolekcje i przedmioty kolekcjonerskie, zoologiczne, botaniczne, mineralogiczne, anatomiczne, historyczne, archeologiczne, paleontologiczne, etnograficzne lub numizmatyczne.

[19] Zob. rozdział V części II *Informacji*.

NSA stwierdził, że sąd pierwszej instancji prawidłowo zaakceptował ustalenia organu oparte głównie na treści opinii biegłego – rzeczoznawcy samochodowego, zmiany przeznaczenia pojazdów dokonano bowiem w Polsce drogą administracyjną (w świadectwie homologacji), nie przeprowadzając zmian typu pojazdu oraz zmian konstrukcyjnych. Zmianę typu pojazdu można osiągnąć przez zmianę zasadniczych cech zespołów pojazdu, do których zalicza się na przykład nadwozie. Wstawienie tzw. kratki nie spowodowało trwałej zmiany liczby dostępnych miejsc siedzących oraz objętości bagażnika ani nie zmieniło dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu. Zdaniem organu zaaprobowanym przez sądy obu instancji zgłoszony samochód powinien być zaklasyfikowany do kodu PCN 8703 32 19 0, ponieważ zamontowanie w samochodzie osobowym kratki działowej, oddzielającej przestrzeń pasażerską od bagażowej, w ramach procedury uszlachetniania biernego, nie zmieniło rodzaju tych samochodów[20]. Opinie biegłych w zakresie ustaleń niezbędnych do dokonania kwalifikacji samochodu są jednoznaczne i zgodne. NSA przywołał definicję samochodu osobowego zawartą w art. 2 pkt 40 p.r.d.[21] i samochodu ciężarowego (art. 2 pkt 42). Zarówno w ustawie, jak i w klasyfikacji taryfowej kryterium systematyzującym pojazdy samochodowe jest ich przeznaczenie, z tym jednak, że w określeniach zawartych w p.r.d. ustawodawca odwołuje się do aspektów konstrukcyjnych samochodu, uznając je za determinujące jego przeznaczenie. Wynika z tego, że o zaklasyfikowaniu danego pojazdu do typu (rodzaju) pojazdu osobowego lub ciężarowego przesądza pewien zestaw istotnych cech dotyczących jego budowy (struktury). Prawidłowo więc przyjęto (kierując się opinią biegłego), że bez zmian zasadniczych cech zespołów pojazdu nie można mówić o zmianie typu (rodzaju) pojazdu. Homologacja pojazdu stanowi jedynie sprawdzenie, czy dany typ pojazdu odpowiada określonym wymaganiom, istotnym z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 68 p.r.d.). Jest więc potwierdzeniem pewnych cech i właściwości pojazdu, nie może zaś tych cech i właściwości kreować (172 sprawy tej samej Spółki, np. sygn. akt I GSK 28/11, I GSK 667/11, I GSK 509/11, I GSK 36/11).

W kwestii dotyczącej klasyfikacji sprowadzonego towaru określonego jako „artykuły bożonarodzeniowe (*poinsettia*)" oraz „kwiaty z tworzyw sztucznych" NSA podniósł, że z reguły 1 Ogólnych Reguł Interpretacji Nomenklatury Scalonej (ORINS) wynika, iż każda pozycja kodu WTC jest równoprawna, a jej zastosowanie zależy jedynie od tego, czy oceniany towar podpada pod dany kod. Gdy procedura ustalenia kodu, o której mowa w regule 1, nie doprowadzi do ustalenia prawidłowego kodu, stosuje się reguły ORINS przewidziane w punktach 2 i 3 ogólnych reguł. Powyższe oznacza, że dokonując zakwalifikowania określonego towaru do danego kodu WTC, stanowiącej załącznik I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1789/2003 z dnia 11 września 2003 r. (obowiązującego w dniu zgłoszenia celnego) zmieniającego załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej[22], organ celny powinien w pierwszej kolejności, stosownie do reguły 1 ORINS, ustalić, czy analizowany towar zgodny jest z brzmieniem pozycji i uwag do sekcji lub działów określonego kodu. Gdy procedura przewidziana w regule 1 nie doprowadzi do ustalenia właściwego kodu, organ celny powinien stosować reguły 2 i 3. W badanej sprawie organ celny przedwcześnie dał

[20] Oszklone nadwozia, wykończenie i 5 miejsc siedzących, typowe dla samochodów osobowych.

[21] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm., dalej: p.r.d.).

[22] Dz. Urz. UE L 281 z dnia 30 października 2003 r., s. 1.

pierwszeństwo kodowi CN 6702 90 00 WTC z powołaniem się na okoliczność, iż analizowany towar jest sztucznym kwiatem, o którym mowa w tym kodzie, a nie zbadał, zgodnie z wnioskiem strony, czy towar ten ma charakter artykułu bożonarodzeniowego, dla którego przewidziano odrębny kod CN 9505 10 90. Nie było podstaw, aby dla celów stosowania WTC podległość artykułów świątecznych i bożonarodzeniowych oceniać z pominięciem kodu CN 9505 WTC, w tym kodu CN 9505 10 90 (sygn. akt I GSK 504/10).

Oddalając skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na decyzję organu celnego, który dokonał zmiany kodu Taryfy celnej CN 4903 00 00 00 na kod CN 9503 60 90 0, NSA podwyższył stawki cła oraz podatku VAT, określił kwotę podatku VAT, określił niezaksięgowaną kwotę należności celnych podlegającą retrospektywnemu zaksięgowaniu oraz nakazał pobrać kwotę stanowiącą niedobór cła wraz z odsetkami, stwierdził też, że zgodnie z uwagą 6 do działu 49 zamieszczone w tej pozycji określenie „książki obrazkowe dla dzieci" obejmuje książki dla dzieci, w których główną atrakcją jest ilustracja, a tekst stanowi dodatek. Natomiast w badanym przypadku główną atrakcją spornego towaru była układanka, a nie ilustracje, towar miał bowiem formę książkową – wewnątrz po jednej stronie jest krótki tekst i niewielkie ilustracje, a po drugiej stronie przedstawiono zwierzęta w taki sposób, że część kart była pocięta i można było ją wyjąć i ponownie ułożyć jak puzzle, przy czym pod wyjętymi elementami znajdował się taki sam obrazek jak na wyjętych „puzzlach", a zewnętrzne okładki zawierały: tytuł, krótkie objaśnienie zamieszczonej w środku treści i obrazki. Organ prawidłowo zastosował regułę 3b ORiNS[23]. Zgodnie z notami wyjaśniającymi do omawianej reguły zawartymi w obwieszczeniu Ministra Finansów z 1 czerwca 2006 r. w sprawie Wyjaśnień do Taryfy celnej[24] w oparciu o regułę 3b towary powinny być klasyfikowane tak, jak gdyby składały się z materiału lub komponentu nadającego im zasadniczy charakter, jeżeli takie kryterium jest możliwe do zastosowania. Zamieszczenie elementów układanki nie miało na celu zapewnienia prawidłowego korzystania z obrazków i tekstu, ale zaopatrzenie wyrobu w układankę, dla której część obrazkowa służy za wzór. To układanka nadaje towarowi zasadniczy charakter (sygn. akt I GSK 181/10).

W kwestii znaczenia opinii biegłego przy klasyfikacji towaru do właściwego kodu NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, że opinia biegłego nie kreuje sama przez się stanu faktycznego, lecz ma służyć organowi dla prawidłowego zinterpretowania zjawisk mu nieznanych celem prawidłowego i pełnego ustalenia stanu faktycznego. Skoro organ dysponował opinią specjalisty, który stwierdził, iż będące przedmiotem importu larwy ochotki żywej są młodocianym osobnikiem owada, to zadeklarowanie w zgłoszeniu celnym „żywej larwy ochotki" musiało skutkować zakwalifikowaniem tego towaru do kodu CN 0106 90 00 – pozostałe zwierzęta żywe, a nie do kodu CN 0511 99 90 – pozostałe produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone, martwe zwierzęta objęte działem 1 lub 3, nienadające się do spożycia przez ludzi. Jak wynika z uwagi 1 a) do działu I WTC, dział ten nie obejmuje m.in. bezkręgowców wodnych objętych pozycjami 0301, 0306 lub 0307. Nie może być wątpliwości, że grupowanie w ramach sekcji I dokonuje się w opar-

[23] Do wyrobów stanowiących mieszaniny wyrobów składających się z różnych materiałów lub z różnych części składowych (...), których klasyfikacja w myśl reguły 3a nie może być przeprowadzona, należy stosować pozycję obejmującą materiał lub komponent decydujący o zasadniczym charakterze wyrobu, jeżeli takie kryterium jest możliwe do zastosowania.

[24] M.P. Nr 86, poz. 880.

ciu o kryteria stałe, niezmienne dla danego towaru. Co do produktów z ryb, skorupiaków, mięczaków lub pozostałych bezkręgowców wodnych, o których traktuje kod CN 0511 91, to zwierzęta te muszą być martwe, a nie jak zadeklarowała skarżąca żywe, lub zawierać się w dziale 3, co z podanych wyżej względów nie miało zastosowania dla towaru. Dokumentacja zgłoszeniowa wskazywała na żywą larwę ochotki, argumentacja zaś co do tego, że takie wskazanie wiązało się z kierowaną do odbiorców tego towaru informacją, że towar jest świeży, nie stoi w sprzeczności z zadeklarowaniem towaru jako „ochotki żywej" (sygn. akt I GSK 530/10).

W odniesieniu do wykładni przepisów określających zakres zawieszenia pobierania ceł od towarów wymienionych w pozycji 2106 90 92 0[25] załącznika do rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zawieszenia pobierania ceł od niektórych towarów[26], NSA wskazał, że przepis określający zakres przedmiotowy zawieszeń poboru ceł składa się z dwóch części, pomiędzy którymi umieszczono spójnik „oraz", co należy odczytywać w ten sposób, że traktowane rozdzielnie obie jego części (przed i po spójniku) są równorzędne. Podzielenie zdania spójnikiem „oraz" wyklucza takie jego zrozumienie, by końcowa część zdania odnosiła się do jego pierwszej części. Prawodawca osobno wymienił preparaty mające charakter dietetycznych środków spożywczych oraz preparaty witaminowe i mineralno-witaminowe. Preparaty witaminowe i mineralno-witaminowe nie zostały więc zaliczone do zbioru preparatów mających charakter dietetycznych środków spożywczych. Ustawodawca celowo posłużył się pojęciem „preparaty o charakterze dietetycznych środków spożywczych", chcąc je odróżnić od dietetycznych środków spożywczych i wprowadził wymóg przedłożenia pozwolenia na dopuszczenie do obrotu jako warunku koniecznego do skorzystania z zawieszonej stawki celnej. NSA podzielił wsparte analizą językową stanowisko, że dietetyczne środki spożywcze mają charakter dietetycznych środków spożywczych. Przypisanie prawodawcy woli opisania przy użyciu słów „preparaty mające charakter dietetycznych środków spożywczych" zbioru towarów obejmującego zarówno dietetyczne środki spożywcze, na których wprowadzenie do obrotu Minister Zdrowia nie wydaje pozwoleń (Świadectw Rejestracji), jak i innych jeszcze preparatów, które nie są dietetycznymi środkami spożywczymi mimo cech określonych za pomocą sformułowania „charakter dietetycznych środków spożywczych" i mają wskazany już status preparatów leczniczych, wymagałoby wykazania, że istnieją towary o takiej charakterystyce (wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt I GSK 687/10).

3.2. Akcyza i opłata paliwowa[27]

W sprawach dotyczących akcyzy oraz opłaty paliwowej przedmiotem rozstrzygnięć były m.in kwestie związane z opodatkowaniem olejów smarowych, z nabyciem wewnątrzwspólnotowym wyrobów akcyzowych, z ubytkami naturalnymi i ich opodatkowaniem podatkiem akcyzowym, z oświadczeniami nabywców o przeznaczeniu oleju opałowego na

[25] Preparaty mające charakter dietetycznych środków spożywczych oraz preparaty witaminowe, mineralno-witaminowe, także zawierające produkty roślinne, posiadające pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, wydane przez Ministra Zdrowia.

[26] Dz. U. Nr 241, poz. 2084.

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

cele grzewcze, z opodatkowaniem produktów energetycznych i energii elektrycznej oraz objęciem paliw silnikowych, które nie były przeznaczone do wykorzystywania do napędu pojazdów, opłatą paliwową.

3.2.1. *Stosowanie do olejów smarowych takich samych zasad jak do wyrobów akcyzowych zharmonizowanych* jest sprzeczne z art. 2 ust. 4 i art. 20 ust. 1 dyrektywy Energetycznej[28] oraz art. 3 ust. 3 Dyrektywy Horyzontalnej[29]. Zdaniem NSA przyjęte w prawie polskim rozwiązania dotyczące zaliczenia olejów smarowych nie przeznaczonych do celów napędowych i grzewczych, do wyrobów akcyzowych zharmonizowanych spowodowały zwiększenie formalności związanych z przekroczeniem granic w handlu między Państwami Członkowskimi i naruszyły wynikający z art. 90 TWE zakaz dyskryminowania wyrobów pochodzących z innych Państw Członkowskich (por. wyrok z 22 marca 2011 r., sygn. akt I GSK 132/10).

3.2.2. *Odnosząc się do zagadnienia weryfikacji podstawy opodatkowania samochodu*, NSA na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę orzekając na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku, czego konsekwencją było uchylenie zaskarżonej decyzji. Za usprawiedliwione uznał NSA zarzuty dotyczące błędnej wykładni art. 82a ust. 1 u.p.a. z 2004. r. oraz niezastosowania art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.a. i niezastosowania art. 82 ust. 3 u.p.a. przy nabyciu wewnątrzwspólnotowym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.a. podstawą opodatkowania w przypadku określenia stawki podatku w procencie jest kwota, jaką nabywca jest obowiązany zapłacić za wyroby akcyzowe. Artykuł 82 ust. 3 u.p.a. stanowi, że podstawą opodatkowania przy nabyciu wewnątrzwspólnotowym jest kwota, jaką nabywca obowiązany jest zapłacić, czyli cena zapłacona przez nabywcę. Każda cena zapłacona każdemu sprzedającemu jest podstawą do obliczenia podatku akcyzowego i będzie wynikała z umowy nabycia lub z faktury nabycia w zależności od podmiotów transakcji. Obowiązujący od dnia 19 lipca 2008 r. art. 82a u.p.a.[30] ustanawiając wyjątek od zasady ogólnej (że podstawą obliczenia akcyzy jest cena nabycia) musi być interpretowany ściśle. Stanowi on, że jeżeli wysokość podstawy opodatkowania w przypadku sprzedaży na terytorium kraju lub nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego znacznie odbiega bez uzasadnionej przyczyny od średniej wartości rynkowej tego samochodu osobowego, organ wzywa do jej zmiany lub podania przyczyn uzasadniających tę wysokość wszczynając stosowne procedury zmierzające do urealnienia podstawy opodatkowania do średniej wartości rynkowej na rynku krajowym takiego samego samochodu. Określenie „uzasadniona przyczyna" pozwala na zastosowanie procedur weryfikacyjnych przewidzianych w ww. przepisie tylko wtedy, kiedy cena budzi wątpliwości organu co do jej wysokości podanej przez podatnika (i jego kontrahenta), a zatem wstępnym i najważniejszym działaniem organu jest zbadanie, czy istniały rzeczywiste, uzasadnione przyczyny, dla których cena nabycia samochodu odbiega od średniej wartości rynkowej. W tej sprawie chodziło o samochody zakupione w USA, wprowadzone na terytorium Wspólnoty w Niem-

[28] Dyrektywa 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania wyrobów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. WE L z 2003 r., 283/51 ze zm., dalej: Dyrektywa Energetyczna).

[29] Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów podlegających podatkowi akcyzowemu, ich przechowywania, przemieszczenia oraz kontroli (Dz. Urz. WE L z 1992 r., 76/1 ze zm., dalej: Dyrektywa Horyzontalna). Zagadnienie to zostało omówione w rozdziale V części II *Informacji*.

[30] Dodany ustawą z dnia 9 maja 2008 r. o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego (Dz. U. Nr 118, poz. 745).

czech i tam oclone, a następnie przemieszczone z Niemiec do Polski. Jeśli cena zakupu tych samochodów mieściła się w granicach cenowych właściwych dla rynku amerykańskiego, to nie można mówić o „uzasadnionej przyczynie" z art. 82a ust. 1 u.p.a. Cena transakcyjna, którą nabywca (podatnik) był zobowiązany zapłacić amerykańskiemu sprzedawcy, dlatego jest niska i odbiega od cen na rynku polskim, że w USA samochody danej klasy mają takie właśnie ceny. Skoro organ nie wykazał, że wskazana cena całkowicie odbiega od cen amerykańskich (w tamtym czasie, dla takich samochodów), to nie można mówić o istnieniu „uzasadnionej przyczyny", która pozwalałaby na przyjęcie jej jako podstawy opodatkowania (por. np. wyroki z 15 marca 2011 r., sygn. akt I GSK 103/10 oraz I GSK 183/10).

3.2.3. *Oddalając skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji uchylającej wyrok w sprawie interpretacji podatkowej odnoszącej się do kwestii opodatkowania podatkiem akcyzowym ubytków naturalnych*, NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, że ubytki naturalne wynikające z cech fizykochemicznych paliw jak i błędów urządzeń pomiarowych, które powstają podczas obrotu olejami napędowymi i olejami napędowymi przeznaczonymi do celów opałowych, nie podlegały opodatkowaniu podatkiem akcyzowym na podstawie art. 8 ust. 3 u.p.a., nie mają one bowiem charakteru ubytków w rozumieniu art. 2 pkt 20 u.p.a., które to pojęcie ustawowe oznacza jedynie stratę w wyrobie akcyzowym powstałą w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. Z art. 2 pkt 20 lit. a/ u.p.a. wynika, iż pojęcie ubytków odnosi się do wąskiej grupy wyrobów akcyzowych wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy. Ubytek wyrobów akcyzowych jako stan faktyczny podlegający opodatkowaniu akcyzą odnosi się do istotnie ograniczonej przedmiotowo kategorii wyrobów akcyzowych zdefiniowanej w art. 2 pkt 20 u.p.a. (por. wyrok z 8 listopada 2011 r., sygn. akt I GSK 683/10).

3.2.4. *W odniesieniu do zagadnień związanych z oświadczeniami nabywców o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe* po 24 sierpnia 2005 r., to jest po wejściu w życie ustawy nowelizującej u.p.a.[31], początkowo przyjmowano, że zawarte w art. 65 ust. 1a u.p.a. sformułowanie „niespełnianie warunków określonych w odrębnych przepisach" nie dotyczy okoliczności związanych z dokonywaniem obrotu tymi wyrobami, w tym także dokumentowania obrotu. W świetle art. 65 ust. 1a u.p.a. brak oświadczenia, o którym mowa w § 4 ust 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego[32], nie stanowi podstawy do podwyższenia stawki podatkowej. Ponadto w przypadku stwierdzenia niezłożenia oświadczenia ustawodawca nie odesłał do odpowiedniego stosowania art. 65 ust. 1a u.p.a.[33] W późniejszych orzeczeniach odstąpiono od tego poglądu uznając, że w zmienionym stanie prawnym, w przypadku wprowadzenia obniżonej stawki podatku akcyzowego na oleje opałowe i braku oświadczenia nabywcy o przeznaczeniu oleju na cele opałowe, ma zastosowanie stawka podatku określona w art. 65 ust. 1a u.p.a. Powołano się przy tym na zmiany przepisów ww. rozporządzenia Ministra Finansów[34], którego mocą z dniem 15 września 2005 r. został skreślony § 3 ust. 3 rozporządzenia (określał stawkę sankcyjną, która miała zastosowanie, gdy oleje opałowe zostały przeznaczone na inne cele niż opałowe, a która została przeniesiona do art. 65 ust. 1a u.p.a.), a § 4 ust. 5

[31] Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 160, poz. 1341, dalej: ustawa zmieniająca).

[32] Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.

[33] Por. wyroki z: 11 stycznia 2011 r., sygn. akt I GSK 899/09; 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 315/10.

[34] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 177, poz. 1473).

uzyskał inne brzmienie. W świetle tych przepisów zastosowanie stawki obniżonej wymagało spełnienia określonych tam warunków, m.in. gromadzenia oświadczeń nabywców oleju opałowego o przeznaczeniu tego oleju na cele opałowe. Ponieważ stawka sankcyjna przewidziana do tej pory w rozporządzeniu została przeniesiona do ustawy, to znaczy, że w zmienionym stanie prawnym, w razie niemożności wylegitymowania się oświadczeniem o przeznaczeniu oleju na cele opałowe, ma zastosowanie stawka sankcyjna przewidziana w art. 65 ust. 1a u.p.a (por. m.in.: wyroki z 22 czerwca 2011 r. sygn. akt I GSK 301/10 oraz I GSK 302/10; wyroki z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I GSK 702/10 oraz I GSK 706/10; wyrok z 28 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 811/10).

Zgodne z przeznaczeniem użycie oleju opałowego na cele opałowe to w świetle art. 65 ust. 1a u.p.a. użycie bezpośrednie dla urzeczywistnienia celu grzewczego, czyli źródłem ciepła powinna być energia uzyskana ze spalania oleju. Gdy z opisu technicznego funkcjonowania agregatów naczepowych wynikało, że zamontowany w agregacie silnik Diesla wytwarzał energię elektryczną służącą napędzeniu sprężarki freonowej, a sprężarka powodowała różnicę ciśnień freonu, co w konsekwencji umożliwiało zmianę temperatury wewnątrz chłodni, olej opałowy użyty do napędu silnika został wykorzystany nie do celów opałowych, lecz do celów napędowych (por. wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 287/10).

3.2.5. *W odniesieniu do zwrotu podatku akcyzowego ważna jest wyżej wspomniana uchwała podjęta w pełnym składzie Izby* z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt 1/11[35].

Uchybienie terminowi zwrotu akcyzy przewidziane w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu akcyzy w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych[36], w świetle art. 72 § 1 pkt 1 i art. 78 § 1 w zw. z art. 76b o.p. nie powoduje, iż zwrot podatku staje się „nadpłatą" jako „świadczenie nienależne". Przepisy Ordynacji podatkowej wyraźnie statuują nadpłatę oraz zwrot podatku jako dwie odrębne instytucje funkcjonujące w ramach systemu podatkowego. Żaden z przepisów ustawy o podatku akcyzowym ani Ordynacji podatkowej oraz żaden z przepisów rozporządzenia wykonawczego nie stwarzają podstawy do uznania, że zwrot podatku akcyzowego niedokonany w terminie określonym w § 4 rozporządzenia winien być traktowany jak nadpłata podlegająca oprocentowaniu (por. wyrok z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I GSK 709/10).

Kwestię objęcia opłatą paliwową paliw silnikowych nieprzeznaczonych do wykorzystywania do napędu pojazdów rozstrzygnął NSA w uchwale z 7 lipca 2011 r., sygn. akt I GPS 2/11, omówionej w I części *Informacji*.

3.3. Ochrona własności przemysłowej dotyczy spraw z zakresu: znaków towarowych, wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych, topografii układów scalonych oraz innych

3.3.1. *W sprawach dotyczących znaków towarowych* przedmiotem rozważań były przede wszystkim zagadnienia odnoszące się do oceny zdolności odróżniającej znaków towarowych na gruncie ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych[37] i ustawy z dnia

[35] Omówiona w I części *Informacji*.

[36] Dz. U. Nr 74, poz. 673.

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

30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[38], a ponadto negatywne przesłanki udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy.

3.3.1.1. Zdolność odróżniająca. W słowno-graficznych znakach towarowych składających się z samych cyfr, służących do oznaczania czasopism zawierających szarady, grafika ma charakter podrzędny i nie uzasadnia ochrony, a znaki nie mają pierwotnej zdolności odróżniającej (wyroki z: 10 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 67/10, 15 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 368/10, 15 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 367/10). Oceniając zdolność odróżniającą słowno-graficznego znaku towarowego „100" przeznaczonego dla czasopism, czasopism szaradziarskich, książeczek, broszur, ulotek, kalendarzy, plakatów i zeszytów NSA wskazał, że nie można pominąć poszczególnych odróżniających elementów graficznych znaku „cyfrowego". Zgodnie z art. 129 ust. 2 pkt 2 p.w.p. nie ma dostatecznych znamion odróżniających oznaczenie składające się wyłącznie z elementów pełniących funkcje informacyjne, zatem kwestionowany znak towarowy nie może być poddany ocenie całościowej, natomiast badaniu powinny być poddane wszystkie jego elementy (wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 647/10).

3.3.1.2. Negatywne przesłanki rejestracyjne. Odnosząc się do informacyjnego charakteru znaku jako negatywnej przesłanki rejestracji (art. 7 pkt 2 u.z.t. i 129 ust. 2 pkt 2 p.w.p.) NSA stwierdził, że dla spełnienia przesłanki informacyjnego charakteru znaku towarowego wystarczająca jest niewątpliwa możliwość skojarzenia wprost oznaczenia z właściwością, rodzajem czy przeznaczeniem oznaczonego towaru, przy czym bez znaczenia jest okoliczność, z jaką cechą oznaczonego towaru będzie kojarzyć się znak przeciętnemu odbiorcy. W przypadku znaku 1001 nałożonego na czasopismo szaradziarskie może to być taka liczba zadań myślowych lub stron w piśmie czy haseł do odgadnięcia; w każdym przypadku skojarzenia znak będzie tylko informacją, co wyklucza jego zdolność rejestrową (wyrok z 10 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 67/10). Informacyjny charakter spornego znaku 444 PANORAMICZNE wyraża się tym, że nałożony na pismo szaradziarskie będzie kojarzony z zawartością pisma (rodzajem i liczbą opublikowanych w czasopiśmie krzyżówek). Znak ten natomiast nie zawiera informacji o pochodzeniu towarów z jednego i tego samego źródła (wyrok z 16 maca 2011 r., sygn. akt II GSK 369/10).

3.3.1.3. Podobieństwo znaku do znaku towarowego zarejestrowanego z wcześniejszym pierwszeństwem na rzecz innego przedsiębiorcy – w rozumieniu art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. i art. 9 ust. 1 pkt 1 u.z.t. Oceniając, czy w przypadku przeciwstawionych znaków przeznaczonych do oznaczania leków oraz wykazujących pewne elementy podobieństwa istnieje ryzyko wprowadzenia odbiorców w błąd, NSA stwierdził, że obrót lekami, które oznaczane są spornymi znakami, jest ściśle reglamentowany. Są one dostępne wyłącznie na receptę. Oznacza to, iż zanim odbiorca finalny (osoba, której lek przepisano) otrzyma dany produkt, nastąpi dwuetapowe jego sprawdzenie: w pierwszej kolejności przez lekarza specjalistę, a następnie przez farmaceutę. W obydwu przypadkach mamy do czynienia ze specjalistami w swoich dziedzinach, potrafiącymi bez problemu rozróżnić specyficzne w medycynie nazwy leków, co oznacza wykluczenie ryzyka wprowadzenia odbiorców w błąd, tym bardziej iż są to leki wydawane na receptę i dotyczące różnych chorób (wyrok z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 56/10).

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

Stwierdzenie podobieństwa znaków towarowych w rozumieniu art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. wymaga ustalenia, że towary lub usługi konkurujących ze sobą znaków są identyczne lub podobne, a następnie badania podobieństwa konkurujących znaków w trzech płaszczyznach: znaczeniowej, fonetycznej i wizualnej, przy tym tylko całościowo ocena tych płaszczyzn może doprowadzić do wniosku, że konkurujące oznaczenia są do siebie podobne. W konsekwencji NSA uznał, że w rozpoznawanej sprawie istnieje ryzyko, w rozumieniu art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p., wprowadzenia odbiorców w błąd przez skojarzenie oznaczenia OCERIN z wcześniejszymi znakami EUCERIN. Odbiorcy towarów oznaczanych tymi znakami mogą kojarzyć oba oznaczenia jako wskazujące na pewne odmiany towarów lub nawet, kiedy wczytają się w informację o producentach, wywodzić błędne przypuszczenie, że przedsiębiorców tych łączą jakieś wspólne więzy prawne czy organizacyjne, które polegają na produkcji podobnych (takich samych) towarów pod tak podobnymi znakami (wyrok z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 141/10).

Kontrolując postępowanie dotyczące unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy słowno-graficzny „Soley lody waniliowo-orzechowe w polewie orzechowej i orzechami ice-mastry", pisany stylizowaną czcionką, z uwagi na podobieństwo do zarejestrowanych z wcześniejszym pierwszeństwem: znaku słownego SOLERO i znaku słowno-graficznego SOLERO, NSA uznał, że mimo identyczności pierwszych czterech liter w spornym znaku towarowym (SOLE) i w znakach skarżącej, nie wchodzi w grę podobieństwo tych znaków w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 1 u.z.t., z uwagi na występujące między nimi różnice powodujące ich odmienny odbiór przez nabywcę towarów oznaczanych tymi znakami, co odnosi się w szczególności do różniącej te znaki szaty graficznej i kolorystycznej, a także użycia w znaku uczestników postępowania innych jeszcze elementów słownych. Jedynie bardzo nieuważny, nie zaś relewantny nabywca lodów oznaczanych omawianymi znakami, mógłby być wprowadzony w błąd co do pochodzenia towarów oznaczanych przeciwstawionymi znakami towarowymi (wyrok z 10 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 313/10).

3.3.1.4. Prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd odbiorców co do pochodzenia towarów, o którym mowa w art. 9 ust.1 pkt 2 u.z.t. (tak jak i w art. 9 ust.1 pkt 1 u.z.t.), zakłada jednoczesne istnienie identyczności lub podobieństwa pomiędzy przeciwstawnymi znakami oraz identyczność lub podobieństwo (jednorodzajowość) pomiędzy towarami. Brak jednej z tych przesłanek wyklucza ryzyko konfuzji i czyni zbędnym dokonywanie ocen istnienia takiego ryzyka. Tej konstatacji nie zmienia fakt, iż przeciwstawny znak jest znakiem powszechnie znanym czy renomowanym (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 746/10).

3.3.1.5. Naruszenie praw osobistych lub majątkowych osób trzecich (art. 8 pkt 2 u.z.t.). Oceniając zgodność z prawem unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy MISS POLONIA WORLD z uwagi na naruszenie dóbr osobistych (prawa do firmy) innego przedsiębiorstwa, NSA uznał, że aby doszło do wspomnianego naruszenia, nie jest konieczne, by znak w całości był zbieżny z nazwą innego przedsiębiorstwa. Zagrożenie dla dóbr osobistych lub majątkowych przedsiębiorcy może stanowić nie tylko pełna zbieżność całego znaku z nazwą przedsiębiorstwa, ale również wprowadzenie do obrotu towarów opatrzonych znakiem myląco podobnym do firmy. Stąd też uznano, iż okoliczność, że sporny znak towarowy oprócz słów „Miss Polonia" (zbieżnych z częściową nazwą firmy wnioskodawcy) zawierał słowo „World", nie pozbawiło wnioskodawcy ochrony do nazwy jako dobra osobistego, gdyż tworzące część nazwy oznaczenie „Miss Polonia" posiadało dostateczną moc dystynktywną pozwalającą na identyfikację wnioskodawcy i odróżnienie go od innych podmiotów (wyrok z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 91/10).

3.3.1.6. Zgłoszenie do ochrony w złej wierze (art. 8 pkt 1 u.z.t.). Rozważając kwestię wystąpienia negatywnej przesłanki rejestracji znaku towarowego polegającej na jego sprzeczności zgłoszenia z zasadami współżycia społecznego (art. 8 pkt 1 u.z.t.) NSA oceniał, czy zgłoszenie znaku do ochrony zostało dokonane w dobrej, czy w złej wierze, a na tę ocenę wpływało także zachowanie zgłaszającego poprzedzające zgłoszenie, np.:

- Działanie w dobrej wierze, tj. w usprawiedliwionym okolicznościami przekonaniu, że nie narusza ono sfery prawnej innego podmiotu, jest godziwe i społecznie akceptowalne, powinno cechować wszystkie etapy postępowania między podmiotami gospodarczymi. Także na etapie negocjacji strony mają prawo ufać, że samo przystąpienie do negocjacji i ujawnienie pomysłów na wspólne działania gospodarcze nie obróci się przeciwko jednej z nich i nie pozbawi jej pozycji, jaką posiadała przed rozpoczęciem negocjacji (wyrok z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 464/10).
- Pełna obiektywizacja kryterium złej wiary (naruszenia zasad współżycia społecznego – art. 8 pkt 1 u.z.t.) nie jest ani możliwa, ani celowa. Naruszenie zasad współżycia społecznego może bowiem uzewnętrzniać się w rozmaitych działaniach. Dlatego ocena zaistnienia tej przesłanki musi być ukierunkowana na wartościowanie konkretnych stanów faktycznych, z uwzględnieniem m.in. chronologii zdarzeń zaistniałych przed i po zgłoszeniu znaku towarowego do ochrony. Sprzeczność z zasadami współżycia społecznego, stanowiącą przesłankę niedopuszczalności zarejestrowania znaku towarowego na podstawie art. 8 pkt 1 u.z.t., należy łączyć nie tylko bezpośrednio z samym znakiem, ale również z działaniami zgłaszającego i ich skutkami, które obejmują także zawłaszczenie cudzego znaku, nawet jeśli nie jest objęty ochroną wynikającą z rejestracji (wyrok z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt II GSK 885/10). Artykuł 8 pkt 1 u.z.t. może stanowić podstawę materialnoprawną do udzielenia ochrony znakowi towarowemu renomowanemu także wtedy, gdy znak ten nie został zarejestrowany (wyrok z 31 maja 2011 r. o sygn. akt II GSK 522/10).

3.3.2. *Wynalazki*[39]. W odniesieniu do kwestii nowości i nieoczywistości rozwiązania technicznego zgłoszonego do ochrony (art. 10 ustawy o wynalazczości), NSA uznał, że o właściwym zidentyfikowaniu cech rozwiązania wynalazku przesądzają zastrzeżenia patentowe, które określają elementy rozwiązania stanowiące, według uprawnionego, nowy, nieoczywisty wkład do znanego stanu techniki. Wąska interpretacja zastrzeżeń patentowych nakazuje brać pod uwagę jedynie to, co *expressis verbis* zostało w nich wyrażone. Niedopuszczalna jest rozszerzająca interpretacja zastrzeżeń patentowych z uwagi na swobodę działalności gospodarczej i wynikające z udzielonego patentu ograniczenie powszechnego swobodnego korzystania z chronionego rozwiązania technicznego (wyrok z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 667/10).

Odnosząc się do zagadnienia, w jakim zakresie powinno być prowadzone postępowanie dowodowe w postępowaniu spornym o unieważnienie patentu, NSA stwierdził, że granice te zakreślone są przez wnioskodawcę, który wskazuje podstawy unieważnienia patentu i dowody, które mają służyć ich wykazaniu. Dowody przeciwne wskazuje także uczestnik (uprawniony), który może bronić się przed zarzutami sprzeciwu. Po takim ustaleniu dalsze rozważania na temat braku cechy nieoczywistości rozwiązania są zbędne, gdyż skoro rozwiązanie nie jest nowe, to nie ma zdolności patentowej (wyrok z 20 września 2011 r., sygn. akt II GSK 837/10).

[39] Ustawa z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości (Dz. U. z 1993 r. Nr 26, poz. 117 ze zm.).

3.3.3. *Wzory przemysłowe*. Przesłanka widoczności, jaką musi spełniać wytwór, by mógł zostać uznany za wzór przemysłowy – art. 102 ust. 1 p.w.p.

W świetle art. 102 ust. 1 p.w.p. wytwór wzoru przemysłowego musi spełniać kryterium widoczności na etapie jego użytkowania przez końcowego użytkownika. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy nr 98/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. w sprawie prawnej ochrony wzorów[40], zawartymi w pkt 12 i 13 preambuły, a także w jej art. 3 ust. 4 i art. 5 ust. 1, pod uwagę powinien być brany etap użytkowania wytworu przez końcowego użytkownika (wyrok z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt II GSK 838/10).

W odniesieniu do wymogu spełnienia przesłanki widoczności w przypadku, gdy wytworem jest część składowa, która może być przedmiotem samodzielnego obrotu, NSA uznał, że art. 102 ust. 3 pkt 3 p.w.p. nie stanowi podstawy dla rejestracji w charakterze wzoru przemysłowego części składowej mogącej być przedmiotem samodzielnego obrotu, bez spełnienia przez ten wytwór wszystkich ustawowych wymogów przewidzianych dla wzoru przemysłowego, w tym przesłanki widoczności w trakcie zwykłego użytkowania wytworu przez użytkownika końcowego (wyrok z 12 stycznia 2011 r. o sygn. akt II GSK 20/10).

3.4. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy kapitałowe, bankowość. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. Ubezpieczenia zdrowotne

3.4.1. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*[41]. Orzecznictwo koncentrowało się wokół trzech zagadnień: przesłanek umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na gruncie u.s.u.s. oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[42]; właściwości organu do umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne; właściwości sądów w sprawach dotyczących kontroli decyzji wydanej przez ZUS na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. w przedmiocie nieważności decyzji.

3.4.1.1. Odnośnie do pierwszego zagadnienia, NSA respektował funkcjonujący w orzecznictwie pogląd, że wydawane przez ZUS decyzje o umorzeniu należności z tytułu składek mają charakter administracyjnego uznania, co nie oznacza dowolności rozstrzygnięcia. Wymaga to zawarcia w uzasadnieniu decyzji oceny zaistnienia określonych prawem przesłanek umorzenia należności z uwzględnieniem istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznych. W sprawie o sygn. akt II GSK 172/10 NSA wskazał, że organ powinien ocenić, czy sytuacja wnioskodawcy uzasadnia umorzenie należności składkowych, i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji. Organ musi przedstawić powody, dla których odmówił umorzenia niespłaconych składek, mimo istnienia ustawowych ku temu przesłanek.

Wykazanie istnienia przesłanek umorzenia spoczywa na wnioskodawcy. Niemniej, organ odpowiada za prawidłowość przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz rzetelność dokonanych ustaleń. Prawidłowość powyższych działań organu podlega kontroli sądowej. W jej ramach ocenia się, czy został w sposób wystarczający zgromadzony materiał dowodowy dla ustalenia istnienia (lub nieistnienia) przesłanek umorzenia, czy został pra-

[40] Dz. Urz. WE L 289 z dnia 28 października 1998 r., s. 28.

[41] Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm., dalej: u.s.u.s.),

[42] Dz. U. Nr 141, poz. 1365 ze zm.

widłowo oceniony, a następnie czy z oceny tej zostały wyciągnięte wnioski właściwe pod względem logicznym i pod względem prawnym (sygn. akt II GSK 791/10). Istotną okolicznością może być także wykształcenie wnioskodawcy stwarzające możliwość podjęcia pracy zarobkowej, a także zdolność do zarobkowania małżonka na potrzeby uregulowania składek (sygn. akt II GSK 931/10).

3.4.1.2. W kwestii właściwości organu do ponownego rozpatrzenia sprawy o umorzenie należności z tytułu składek przyjmowano w większości rozstrzygnięć, że ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej umorzenia należności z tytułu składek należy do ZUS, natomiast do właściwości Prezesa ZUS należy ponowne rozpoznanie sprawy dotyczącej przyznania świadczenia w drodze wyjątku. Przyjęcie odmiennego stanowiska czyniłoby przepis art. 83 ust. 4 u.s.u.s. niespójnym z przepisem art. 73 ust. 3 pkt 6 i art. 83 ust. u.s.u.s., a także z samą istotą instytucji ponownego rozpoznania sprawy. Ponadto zawarte w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. sformułowanie dotyczące adresata wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy o umorzenie należności z tytułu składek, jakim jest Prezes ZUS, ma charakter przepisu technicznego, regulującego organizacyjną kwestię, na czyje ręce kierowany jest wniosek (sygn. akt II GSK 18/10, II GSK 163/10, II GSK 179/10, II GSK 348/10, II GSK 439/10, II GSK 542/10, II GSK 689/10 oraz II GSK 912/10).

Natomiast część składów orzekających przyjęła, że o tym, czy w sprawie doszło do wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, mogą decydować jedynie kryteria obiektywne, a w szczególności czy sprawa podlegała właściwości organu administracji publicznej, którym w rozpoznawanej sprawie był ZUS, oraz czy osoba podpisująca decyzję była uprawniona do reprezentowania danego organu (ZUS). W omawianej kwestii nie ma żadnego znaczenia subiektywne przeświadczenie Prezesa ZUS bądź osoby w jego imieniu podpisującej decyzję wydaną w trybie art. 83 ust. 4 u.s.u.s., że czyni to w imieniu własnym, a więc jako samodzielny organ (tak jak to ma miejsce w przypadku decyzji o przyznaniu świadczenia w drodze wyjątku), czy że w imieniu ZUS jako jego organ uprawniony do reprezentowania ZUS na zewnątrz (art. 73 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Decyduje bowiem tutaj obiektywny stan rzeczy (sygn. akt II GSK 212/10, II GSK 689/10 i II GSK 542/10).

3.4.1.3. Rozbieżności odnotowano w odniesieniu do spraw dotyczących właściwości sądów administracyjnych i powszechnych w zakresie kontroli decyzji wydanej przez ZUS na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. w przedmiocie nieważności decyzji. Zgodnie z tym przepisem decyzje ostateczne ZUS, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez ZUS uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach określonych w przepisach k.p.a. W sprawach o sygn. akt II GSK 1284/10 i II GSK 1935/11 NSA uznał, że na gruncie art. 83a ust. 2 u.s.u.s., który stanowił podstawę prawną zaskarżonych decyzji ZUS, istnieje możliwość ich weryfikowania w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Przepis ten powinien być interpretowany w sposób, który wyklucza możliwość powstania kolizji pomiędzy postępowaniami wynikającymi z poddania tej samej decyzji kontroli sądu powszechnego oraz kontroli administracyjnej i sądowoadministracyjnej. Kolizja taka miałby miejsce w razie przyjęcia, że strona może na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. żądać w postępowaniu administracyjnym stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji organu rentowego, która była wcześniej kontrolowana przez sąd powszechny, wówczas bowiem w istocie orzeczenie sądu powszechnego byłyby kontrolowane w inicjowanym przez stronę nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Zatem art. 83a ust. 2 u.s.u.s. pozwala na weryfikację z urzędu w postępo-

waniu administracyjnym ostatecznych decyzji administracyjnych, ale wyłącznie pod warunkiem, że od takiej decyzji nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu powszechnego. W tej kwestii, po wydaniu wskazanych wyżej orzeczeń, wypowiedział się również Sąd Najwyższy[43] uznając, że od decyzji ZUS (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. NSA podzielił stanowisko Sądu Najwyższego i np. w sprawach o sygn. akt II GSK 1112/11, II GSK 1110/11, II GSK 1265/11, II GSK 1268/11, II GSK 1271/11 oraz II GSK 1282/11 wskazał, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należą do zakresu spraw cywilnych podlegających postępowaniu sądowemu według przepisów k.p.c. W tych sprawach właściwy jest sąd powszechny, z wyjątkiem spraw o przyznanie świadczenia w drodze wyjątku oraz o umorzenie należności (art. 83 u.s.u.s.). Odnosi się to także do decyzji wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. i to bez względu na to, czy rozstrzygnięcie decyzji dotyczy kwestii formalnej (procesowej), czy istoty sprawy. Jeżeli bowiem określony rodzaj sprawy należy do zakresu spraw cywilnych, które objęte są właściwością sądu powszechnego, to w tych sprawach wyłączona jest właściwość sądów administracyjnych, a od decyzji administracyjnych wydanych w tych sprawach przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, a nie skarga na decyzję do sądu administracyjnego. Natomiast istota rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. polega na tym, że dotyczą one stosunku z zakresu ubezpieczenia społecznego także wówczas, gdy organ wydaje lub odmawia wydania rozstrzygnięcia na tej podstawie prawnej. System odwoławczy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych polega bowiem na tym, że na skutek odwołania od każdej decyzji ZUS następuje przeniesienie sprawy na drogę postępowania sądowego przed właściwym sądem powszechnym. Tym samym sąd powszechny rozpoznaje sprawę i wydaje rozstrzygnięcie według zasad określonych w k.p.c.

3.4.2. *Sprawy kapitałowe i bankowość*. Protokoły z posiedzeń Komisji Nadzoru Finansowego w zasadzie nie mogą być traktowane jako część akt administracyjnych, stanowią bowiem pisemne odzwierciedlenie posiedzenia organu, na którym generalnie nie jest gromadzony materiał dowodowy. Jednakże w sytuacji, gdy w trakcie posiedzenia Komisji prowadzone jest np. postępowanie dowodowe, które przekłada się później na treść wydanej decyzji, uniemożliwienie stronie zapoznania się z treścią protokołu i wypowiedzenia się co do przeprowadzonego dowodu będzie stanowiło naruszenie przepisów postępowania administracyjnego o gwarancjach strony do czynnego i pełnego udziału w sprawie (sygn. akt II GSK 612/10).

W sytuacji, gdy Komisja Nadzoru Finansowego (KFN) zakazała dopuszczenia do obrotu akcji i praw do akcji objętych zatwierdzonym prospektem emisyjnym, a legalność tej decyzji jest w toku kontroli sądowej, rozstrzyganie o zasadności wprowadzania zmian do prospektu i przekazywania do publicznej wiadomości informacji o tych zmianach w formie aneksu do prospektu jest przedwczesne. Do czasu rozstrzygnięcia sądowego nie jest bowiem wiadome, czy w ogóle papiery wartościowe będą dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym. Zatem na tym etapie wprowadzanie zmian do prospektu emisyjnego i informowanie o tym uczestników rynku kapitałowego nie znajduje uzasadnienia (sygn. akt II GSK 48/10).

[43] Uchwała składu siedmiu sędziów z 23 marca 2011 r. (I UZP 3/10), której na podstawie art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) nadano moc zasady prawnej.

Przekroczenie limitów strategii inwestycyjnej stanowi naruszenie nie tylko interesów klienta, ale także zasad uczciwego obrotu. Zarządzanie portfelami klientów oparte jest przede wszystkim na zaufaniu. Dlatego zaniechanie wykonywania czynności nadzoru w tym zakresie stanowić może przesłankę odpowiedzialności doradcy inwestycyjnego z art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[44] – naruszenie obowiązku działania zgodnie z zasadami uczciwego obrotu oraz ze względu na słuszne interesy zleceniodawców (sygn. akt II GSK 1424/10).

Rozstrzygnięcia KFN należy kwalifikować w postępowaniu administracyjnym tak jak decyzje ministra i przysługuje od nich wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wynika to z celu, jaki przyświecał ustawodawcy w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[45], tj. stworzenia nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym w postaci jednego organu niezależnego od innych organów w toku załatwiania spraw. Prezes Rady Ministrów nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do KFN (sygn. akt II GSK 1608/11, II GSK 1607/11 i II GSK 1633/11).

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym organem właściwym do stwierdzenia nieważności uchwały (decyzji) Komisji Nadzoru Bankowego jest Komisja Nadzoru Finansowego, która z dniem 1 stycznia 2008 r. przejęła zadania Komisji Nadzoru Bankowego zniesionej z dniem 31 grudnia 2007 r. ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym (sygn. akt II GSK 476/10).

3.4.3. *Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych*[46]. Uchwała rady powiatu dotycząca ustalenia rozkładu godzin prac aptek ogólnodostępnych, podjęta na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne, jest aktem prawa miejscowego o zasięgu powszechnym, obejmującym szerszy krąg osób i skierowanym do podmiotów prowadzących apteki ogólnodostępne na terenie powiatu. Podmiotem upoważnionym w rozumieniu art. 87 ust. 1 u.s.p. do wezwania rady powiatu do usunięcia naruszenia interesu prawnego jest prowadzący aptekę, a nie osoba przez niego zatrudniona. Przepisy ustawy Prawo farmaceutyczne odróżniają podmiot prowadzący aptekę (osoba fizyczna, osoba prawna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego – art. 99 ust. 4a) od kierownika apteki (ustanowiony farmaceuta – art. 88 ust. 1) (sygn. akt II GSK 1136/10).

Zmiana treści zezwolenia na prowadzenie apteki może nastąpić w drodze decyzji zmieniającej, wydanej na podstawie art. 155 k.p.a. w zw. z art. 105 pkt 2 Prawa farmaceutycznego, gdyż ww. ustawa nie zawiera samodzielnej podstawy do zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki (również do zmiany nazwiska przedsiębiorcy). Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje tylko dwie instytucje prawno-procesowe dotyczące możliwości zmiany treści decyzji ostatecznej: sprostowanie treści decyzji w trybie art. 113 k.p.a., jeżeli popełniono oczywistą omyłkę, oraz zmianę treści decyzji, w tym istotnych danych stanowiących element danej decyzji wynikającej z treści przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę prawną tej decyzji administracyjnej, co następuje w drodze zastosowania art. 155 k.p.a. Określenie podmiotu zezwolenia na prowadzenie apteki w przypadku osoby fizycznej, zgodnie z treścią przepisu art. 102 pkt 1 Prawa farmaceutycznego, powinno zawierać imię, nazwisko i adres. W tej sytuacji oznaczenie podmiotu zezwolenia na prowa-

[44] Dz. U. Nr 183, poz. 1538.

[45] Dz. U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

[46] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

dzenie apteki w sposób przewidziany prawem jest ważnym elementem decyzji administracyjnej i wszelka zmiana tego oznaczenia (nazwiska przedsiębiorcy) wymagała dokonania zmiany decyzji. Zgodnie natomiast z art. 37 i 107 ust. 1 Prawa farmaceutycznego przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie na prowadzenie apteki, zobowiązany jest zgłosić zmianę oznaczenia podmiotu, albowiem ulega zmianie wpis do rejestru, o którym mowa w art. 107 ust. 1 Prawa farmaceutycznego, który może być dokonywany jedynie na podstawie decyzji administracyjnej (sygn. akt II GSK 871/10).

3.4.4. *Ubezpieczenia zdrowotne*. Rozpoznane sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych dotyczyły przede wszystkim sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych: podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej oraz odmowy finansowania kosztów leczenia.

Dokonując oceny, czy dany podmiot prowadzi, czy też nie prowadzi działalności gospodarczej podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, należy uwzględnić wszystkie zgromadzone w sprawie dowody. Zgłoszenie i wpis do ewidencji działalności gospodarczej stanowi jedynie podstawę rozpoczęcia działalności gospodarczej w rozumieniu jej legalizacji i nie jest czynnością tożsamą z podjęciem takiej działalności. Tym samym dla ustalenia objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym nie ma znaczenia, czy i od kiedy dany podmiot stał się przedsiębiorcą, lecz wyłącznie to, czy faktycznie prowadzi działalność gospodarczą podlegającą obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (sygn. akt II GSK 22/10).

Postępowanie przed organem NFZ dotyczące objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym ma wpływ na prawa i obowiązki płatnika składek na ubezpieczenie zdrowotne, a więc płatnik ma własny, bezpośredni i aktualny interes prawny w uczestnictwie w tym postępowaniu. Tym samym NSA nie podzielił stanowiska prezentowanego w wyroku z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 378/10, o czysto technicznym charakterze czynności płatnika w zakresie obliczenia i odprowadzenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, który bez uprzedniego wezwania ma obowiązek opłacić i rozliczyć składki na ubezpieczenie zdrowotne (art. 87 ust. 1 u.ś.o.z.f.ś.p.[47]), a w przypadku nieopłacenia składek podlegają one ściągnięciu w trybie i na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 93 ust. 1 u.ś.o.z.f.ś.p.) (sygn. akt II GSK 948/10, II GSK 949/10, II GSK 950/10, II GSK 951/10, II GSK 952/10, II GSK 993/10, II GSK 994/10, II GSK 996/10 oraz II GSK 997/10).

Zarządzenie Nr 62/2007 DSOZ Prezesa NFZ z dnia 20 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów na zaopatrzenie w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi i środkami pomocniczymi, w którym w § 19 pkt 9 przesądzono, że zlecenie na przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze traci ważność po upływie 90 dni od daty jego wystawienia, nie może stanowić podstawy prawnej dla wydania decyzji pozbawiającej stronę prawa uzyskania środka pomocniczego (aparatu słuchowego) na warunkach wynikających ze wspomnianego zlecenia, mającego walor decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 109 ust. 1 i 6 u.ś.o.z.f.ś.p., w sytuacji gdy strona nie mogła zrealizować zlecenia w powyższym terminie z uwagi na brak środków finansowych na rachunku NFZ (sygn. akt II GSK 528/10).

[47] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm., dalej: u.ś.o.z.f.ś.p.).

3.5. Działalność gospodarcza, w tym sprzedaż napojów alkoholowych, gry losowe, rybołówstwo. Zagadnienia z zakresu uprawnień zawodowych, w tym adwokaci i aplikanci adwokaccy, radcowie prawni i aplikanci radcowscy, notariusze i aplikanci notarialni, komornicy

3.5.1. *Działalność gospodarcza*.

3.5.1.1.Sprzedaż napojów alkoholowych[48]. Pojęcie „wartość sprzedaży hurtowej", którym posłużono się w art. 92 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, obejmuje nie tylko wartość sprzedaży napojów alkoholowych, które zostały zakupione przez przedsiębiorcę i następnie odsprzedane, lecz również wartość sprzedaży napojów alkoholowych, które zostały wyprodukowane przez przedsiębiorcę i sprzedane podmiotom posiadającym zezwolenie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy (wyrok z 29 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1120/10).

Z art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a/ ustawy o wychowaniu w trzeźwości wynika, że sam fakt sprzedaży (jednorazowej) alkoholu nieletnim obliguje organ do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (wyroki z: 4 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 165/10; sygn. akt II GSK 166/10 i II GSK 167/10). Także jednorazowa sprzedaż alkoholu na kredyt podlega takiej sankcji (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 436/10).

Natomiast gdyby zamiarem ustawodawcy było uzależnienie cofnięcia zezwolenia od stwierdzenia co najmniej dwukrotnej sprzedaży alkoholu nieletnim, to powinien on wprowadzić przynajmniej zastrzeżenie jak w pkt 3 ust. 10 art. 18 ustawy, zgodnie z którym cofniecie zezwolenia zostało uzależnione od stwierdzenia powtarzającego się co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą alkoholu przez dany punkt sprzedaży (wyroki z: 17 sierpnia 2011 r., sygn., akt II GSK 769/10, 1 września 2011 r., sygn. akt II GSK 843/10, 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 15/10, 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 90/10, 3 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 54/10).

Nieprzestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych jako przesłanka cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wymaga wskazania przez organ faktu naruszenia określonego warunku sprzedaży alkoholu przez przedsiębiorcę posiadającego stosowne zezwolenie wraz ze wskazaniem przepisu ustawy, do którego się odnosi (wyroki z 10 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 243/10, II GSK 244/10, II GSK 242/10).

Nieprzestrzeganie obowiązku użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem nie stanowi naruszenia zasad i obowiązków, o jakich mowa w art. 18 ust. 7 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (wyroki z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 471/10; II GSK 472/10 i II GSK 473/10).

W katalogu zezwoleń z art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości ustawodawca nie przewidział kategorii zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet (w sklepie internetowym). Zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet wynika wprost z treści ustawy – znajduje on odzwierciedlenie w braku jednoznacznego przyzwole-

[48] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 743 ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości).

nia na sprzedaż alkoholu z wykorzystaniem Internetu w przepisach ustawy. Celem ustawodawcy było ograniczenie dostępności alkoholu, a dopuszczenie sprzedaży alkoholu w sklepach internetowych prowadziłoby wprost do rozszerzenia dostępności do niego (wyrok z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 431/10).

Decyzja zezwalająca na sprzedaż napojów alkoholowych nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotu władającego obiektem kultu religijnego. Ma on jedynie interes faktyczny w tym, aby miejsce usytuowania punktu sprzedaży napojów alkoholowych znajdowało się w odległości określonej w uchwale rady gminy (wyrok z 28 września 2011 r., sygn. akt II GSK 909/10).

Skoro wnioskodawca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przedstawia zgodnie z przepisem art. 18 ust. 6 pkt 2 tej ustawy jako tytuł prawny umowę najmu, to obowiązkiem organu wydającego zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych jest, opierając się również na przepisach prawa cywilnego, rozstrzygnięcie na podstawie dokumentów i zebranego w sprawie materiału dowodowego, czy podmiot ten legitymuje się skutecznym tytułem prawnym, a w przypadku ewentualnego sporu między stronami (np. współwłaścicielami lokalu) odwołanie się do rozstrzygnięcia tego sporu we właściwym trybie sądowym na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (wyroki z: 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 131/10, 15 września 2011 r., sygn. akt II GSK 855/10 i sygn. akt II GSK 853/10).

Zezwolenie na sprzedaż alkoholu wygasa w przypadku m.in. niedokonania opłaty w wysokości określonej w art. 111 ust. 2 i 5 ustawy w terminach określonych w art. 111 ust. 7 tego aktu (art. 18 ust. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Stwierdzenie, że należna opłata nie została uiszczona w terminie do dnia 31 maja danego roku, skutkuje zatem *ex lege* wygaśnięciem zezwolenia na sprzedaż alkoholu, a wydana przez organ decyzja w tej kwestii jako potwierdzająca jedynie, a nie kształtująca nowy stan rzeczy, ma charakter deklaratoryjny. Graniczne terminy płatności każdej raty zostały określone w art. 111 ust. 7 ustawy poprzez konkretny dzień kalendarzowy, co oznacza, że mamy w takim przypadku do czynienia z terminem prawa materialnego (wyroki z: 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 131/10, 15 września 2011 r., sygn. akt II GSK 855/10 i sygn. akt II GSK 853/10).

3.5.1.2. Gry losowe i zakłady wzajemne[49]. Zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych lub gier na automatach udziela minister właściwy do spraw finansów publicznych zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o grach. Oznacza to, że postępowanie o udzielenie ww. zezwolenia jest postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym, a Minister Finansów ma obowiązek przeprowadzenia kompleksowego postępowania wyjaśniającego i dowodowego, a nie ograniczyć się do „skontrolowania" wyniku przetargu (wyrok z 6 października 2011 r., sygn. akt II GSK 759/10).

Zarówno dopuszczenie automatu lub urządzenia do eksploatacji i użytkowania (zarejestrowane), jak i cofnięcie rejestracji wymaga przeprowadzenia przez jednostkę badającą odpowiednio: badania poprzedzającego rejestrację i badania kontrolnego (§ 14 w zw. z § 7 i 8 rozporządzenia MF z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych[50] – wyrok z 29 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1031/11).

[49] Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm., dalej: ustawa o grach).

[50] Dz. U. Nr 102, poz. 946 ze zm.

W trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna (nawet przy wyrażeniu zgody) zmiana podmiotu decyzji administracyjnej. Powyższy przepis dopuszcza bowiem zmianę decyzji jedynie w zakresie prawa, które strona nabyła odnośnie do przedmiotu rozstrzygnięcia, nie zaś podmiotu, w stosunku do którego decyzja została wydana (wyrok z 27 października 2011 r., sygn. akt II GSK 883/10).

Treść art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o grach przeczy wykładni, zgodnie z którą nie da się odróżnić gier losowych od zakładów wzajemnych, oraz takiej wykładni, zgodnie z którą norma ta zawiera zamknięty katalog gier losowych. Gdyby bowiem wymienione w nim enumeratywnie gry losowe były jedynymi o takim charakterze, to całkowicie zbędne byłoby dookreślenie cech tego typu gier przez wskazanie, że grami losowymi są gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku, a warunki określa regulamin. Bezprzedmiotowe byłoby też przyznanie w art. 2 ust. 3 ustawy uprawnienia Ministrowi do spraw finansów publicznych rozstrzygania w drodze decyzji, która gra jest grą losową (wyroki z: 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 763/10, 14 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 714/10, 6 października 2011 r., sygn. akt II GSK 819/10).

Wykładnia gramatyczna art. 36 ust. 3 ustawy o grach prowadzi do wniosku, że ustawodawca przewidział możliwość jednokrotnego przedłużenia zezwolenia. Zarówno reglamentowanie działalności gospodarczej polegające na wydawaniu zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach, jak i uprawnienia Ministra Finansów z tym związane nie naruszają zasady wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP (wyrok z 17 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 272//10).

Minister Finansów kwalifikując grę jako grę na automatach w rozumieniu art. 2 ust. 2a ustawy o grach winien dokonać przekonujących ustaleń w tym zakresie, tj. powinien wskazać, jaką konkretną korzyść materialną uzyskuje gracz. Brak ustaleń co do wymiernej wartości wygranej rzeczowej jest niezbędną przesłanką do uznania badanej gry za grę na automatach lub grę na automatach o niskich wygranych (wyroki z: 14 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 711/10, 27 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 774/10, 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 670/10).

Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia zmian regulaminu zakładów wzajemnych stanowi władczą czynność prawną będącą wyrazem woli organu administracji publicznej wywołującą bezpośredni skutek w sferze praw i obowiązków przedsiębiorcy. Następuje w drodze decyzji administracyjnej, do której ma zastosowanie art. 104 § 1 k.p.a. (wyrok z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 548/10).

3.5.1.3. Rybołówstwo[51]. Ocena wypełnienia przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki, wydana na podstawie art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie, jest aktem organu jednostki samorządu terytorialnego (zarządu województwa), podejmowanym w sprawie z zakresu administracji publicznej. Akty tego rodzaju podlegają kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. (postanowienie z 11 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1226/10).

Skoro zaskarżona uchwała zarządu województwa ustanawia obręby ochronne w ramach obwodu rybackiego, którego użytkownikiem jest skarżąca, zarzucając, iż w ten sposób następuje ograniczenie jej uprawnienia gwarantowanego przepisami ustawy o rybactwie

[51] Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm., dalej: ustawa o rybactwie).

(art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1) do wykonywania połowów ryb, to przyjąć należało, że w ten sposób skarżąca wykazała posiadanie legitymacji do zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego (wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 684/10).

Duża grupa orzeczeń dotyczyła nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o rybołówstwie[52].

Posiadanie zezwoleń i licencji nie jest ostateczne w tym znaczeniu, że gdy nastąpi zmiana warunków prawnych, w oparciu o które te zezwolenia zostały wydane, nie mogą one obowiązywać w takim kształcie jak przed zmianą warunków. Skoro Komisja, będąc do tego uprawniona, uznała i zakomunikowała w rozporządzeniu nr 804/2007, że z dniem 11 lipca 2007 r. ogólna kwota połowowa przyznana Polsce została wyczerpana, to ustalenie to jest wiążące dla armatorów i kapitanów statków i nie wymaga dalszego dowodzenia przez polskie organy administracji w toku postępowań o nałożenie kary za nierespektowanie zakazu połowów, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana. Specjalne zezwolenie połowowe jest skuteczne do momentu przekroczenia ogólnej kwoty połowowej, zgodnie bowiem z art. 34 pkt 4 ustawy o rybołówstwie połów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana, jest zabroniony. Po ogłoszeniu wyczerpania ogólnej kwoty połowowej dalsze łowienie jest działaniem naruszającym prawo i skutkującym nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej (wyrok z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 648/10, także w wyrokach z: 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1111/10, sygn. akt II GSK 1112/10 i sygn. akt II GSK 1231/10; z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 1104/10 i sygn. akt II GSK 1104/10).

Odpowiedzialność na podstawie ustawy o rybołówstwie jest odpowiedzialnością administracyjną i nie jest odpowiedzialnością opartą na zasadzie winy w rozumieniu prawa karnego. Dokonanie w postępowaniu administracyjnym ustaleń, że skarżący naruszył cudze narzędzia połowowe[53] oraz podczas połowów włokiem spowodował uszkodzenie innych narzędzi połowowych, uzasadniało nałożenie kary związanej z tymi naruszeniami, bez konieczności ustalenia winy skarżącego (wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 375/10).

3.5.1.4. Inne. Wszczęcie postępowania karnego przeciwko pracownikowi ochrony o przestępstwo inne niż wymienione w ust. 1 art. 32 u.o.m.[54] (tj. przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu) jest przesłanką fakultatywnego zawieszenia praw wynikających z licencji, co oznacza, że komendant wojewódzki Policji może zawiesić prawa wynikające z licencji. Decyzja wydana na podstawie art. 32 ust. 2 u.o.m. ma charakter decyzji uznaniowej, a więc nie może ona nosić cech dowolności i ta okoliczność winna być zbadana przez sąd administracyjny. Należytego rozważenia wymaga, czy charakter zarzucanego skarżącemu w akcie oskarżenia czynu ma wpływ na powstanie, w konkretnym stanie faktycznym, stanu zagrożenia dla prawidłowości działań pracownika ochrony, do których uprawnienie wynika z licencji (art. 26–29 oraz art. 36–42 ustawy), a nie z koncesji na prowadzenie określonej działalności

[52] Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574 ze zm., dalej: ustawa o rybołówstwie).

[53] Naruszenie przepisów o rybołówstwie polegające na świadomym spowodowaniu uszkodzenia wystawionych na tym samym łowisku sieci należących do innych armatorów sieci rybackich poprzez niezachowanie bezpiecznej odległości trałowania swoim statkiem, mimo iż nie było to konieczne ze względu na działanie siły wyższej, bezpieczeństwo żeglugi ani potrzeby ratownictwa lub nadzoru – okoliczności z art. 36 ust. 1 ustawy wyłączające odpowiedzialność.

[54] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. Nr 114, poz. 740 z zm., dalej: u.o.m.).

gospodarczej (wyrok z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 365/10, także wyroki z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 114/10, 2011 r., sygn. akt II GSK 462/10).

Gdy stwierdzone nieprawidłowości nie były pierwsze i jednorazowe w działalności skarżącego jako rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, zastosowanie sankcji w postaci upomnienia byłoby niewystarczające i tylko skierowanie na powtórny egzamin pozwoli na sprawdzenie wiedzy i przygotowania zawodowego (wyrok z 17 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1250/10).

3.6. Uprawienia zawodowe

3.6.1. *Adwokaci i aplikanci adwokaccy*[55]. Podtrzymano przyjęty wcześniej pogląd, że z art. 75i ust. 1 Prawa o adwokaturze wynika wprost, iż konsekwencją wprowadzenia testu jednokrotnego wyboru jest wykluczenie z testu pytań zawierających propozycje odpowiedzi, z których więcej niż jedną należałoby uznać za prawidłową. Test jednokrotnego wyboru nakłada na organ obowiązek takiego formułowania pytań egzaminacyjnych, aby były jasne, jednoznaczne i precyzyjne. Ingerencja sądu administracyjnego w treść pytań wynika natomiast z obowiązku kontroli legalności decyzji ustalającej wynik egzaminu. Z uwagi na treść art. 75i ust. 1 Prawa o adwokaturze ocenie sądu administracyjnego podlega także prawidłowość sformułowania pytań egzaminacyjnych. Fakt, iż dana odpowiedź jest „najbardziej poprawna" w świetle zaproponowanych wariantów odpowiedzi, nie oznacza, że jest prawidłowa. W ocenie NSA część skarg kasacyjnych na decyzje Ministra Sprawiedliwości o ustalenie wyniku egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką została oddalona, nie dopatrzono się bowiem naruszenia art. 75i ust. 1 ww. ustawy (wyroki z: 29 września 2011 r., sygn. akt II GSK 961/10, 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 416/10). Jednakże w dominującej części uznano naruszenie tego przepisu przez organ (wyroki z dnia: 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 25/10, 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 61/10 i II GSK 62/10, 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 100/10, 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 149/10, 2 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 151/10, II GSK 168/10 i II GSK 169/10, 17 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 268/10).

Stosownie do art. 79 ust. 2 Prawa o adwokaturze okręgowa rada adwokacka „może" skreślić aplikanta z listy w okresie pierwszych dwóch lat aplikacji, jeżeli stwierdzi jego nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata. Decyzja (uchwała) w tej sprawie ma charakter uznaniowy, co nie oznacza dowolności. A zatem prawidłowo odczytywane przepisy ustawy i regulaminu dot. odbywania zasad aplikacji adwokackich uchwalanego przez Naczelną Radę Adwokacką (§ 19 regulaminu) wymagają dokonania oceny przydatności aplikanta do zawodu w oparciu o wszelkie okoliczności dot. przebiegu aplikacji, takie jak: wynik kolokwium rocznego, opinia patrona, opinia kierownika szkolenia o przebiegu aplikacji (wyroki z: 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 609/10; 27 września 2011 r., sygn. akt II GSK 939/10; 9 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1116/10). W kilku sprawach oddalono skargi kasacyjne uznając, iż każda z przesłanek nieprzydatności aplikanta do zawodu wymienionych w § 19 regulaminu uzasadnia konieczność skreślenia go z listy aplikantów. Chodzi bowiem o to, że każda z tych przesłanek zawiera ocenne skutki różnych okoliczno-

[55] Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm., dalej: Prawo o adwokaturze).

ści i zdarzeń wpływających na status aplikanta (wyroki z: 2 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 64/10, 27 września 2011 r., sygn. akt II GSK 938/10).

W odniesieniu do zagadnienia skreślenia z listy adwokatów NSA przyjął, że orzeczonemu przez sąd karny środkowi karnemu w postaci zakazu wykonywania zawodu adwokata na określony czas odpowiada w świetle Prawa o adwokaturze zawieszenie w czynnościach zawodowych na czas od 3 miesięcy do 5 lat, przewidziane w art. 81 ust. 1 pkt 4 Prawa o adwokaturze jako jedna z kar dyscyplinarnych, o której orzeka sąd dyscyplinarny. Skoro sąd karny nie orzekł o utracie przez skarżącego prawa do wykonywania zawodu adwokata, ale o zakazie wykonywania tego zawodu na okres 5 lat, to należy zauważyć, iż zakres znaczeniowy terminów „zakaz" wykonywania zawodu na określony okres oraz „utrata" prawa do wykonywania zawodu jest różny. Dlatego skazania na środek karny zakazu wykonywania zawodu adwokata nie można utożsamiać ze skazaniem na utratę prawa wykonywania zawodu adwokata, gdyż taka interpretacja stanowiłaby zastosowanie niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej na niekorzyść skazanego (wyrok z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 197/10).

3.6.2. *Radcowie prawni i aplikanci radcowscy*[56]. W sprawach dotyczących ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikację radcowską rozstrzygano podobnie jak w sprawach dotyczących aplikacji adwokackiej (wyroki z: 8 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1113/10; 9 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1131/10; 4 października 2011 r., sygn. akt II GSK 906/10; 29 września 2011 r., sygn. akt II GSK 962/10). Dodatkowo wskazano, że w świetle unormowań art. 339 ust. 1 ustawy o radcach nie jest dopuszczalne formułowanie pytań zawierających propozycje więcej niż jednej prawidłowej odpowiedzi w nawiązaniu do spornych w orzecznictwie i doktrynie problemów. Nie można również konstruować pytań w ten sposób, aby prawidłowa odpowiedź na pytanie była uzależniona od przyjęcia dodatkowych założeń, pominiętych lub nieprecyzyjnie wyrażonych w pytaniu (wyroki z: 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 461/10, 17 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 26/10, 9 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 364/10 i II GSK 28/10, 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 148/10). Pytania na egzaminie konkursowym na aplikację powinny być skonstruowane w sposób możliwie precyzyjny, przy tym jedna z trzech odpowiedzi zawartych w treści musi być prawidłowa (wyroki z: 17 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 267/10, 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 195/10, 26 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 133/10).

W kwestii wpisu na listę radców prawnych NSA podkreślał, że wykonując wyroki TK[57] przy nowelizacji art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych i art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa o adwokaturze[58], obowiązek wykazania się trzyletnim przygotowaniem praktycznym powiązano z pięcioletnim okresem przed złożeniem wniosku o wpis na listę radców prawnych lub adwokatów. Nie ma tu sformułowanego wymogu uzyskania takich kwalifikacji dopiero po złożeniu egzaminu innego niż radcowski (adwokacki), bo nie wynikał on z wyroków TK (wyroki z: 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 36/10, 17 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 202/10).

Przy badaniu rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego nie można pominąć odległości czasowej pomiędzy wnioskiem o wpis a faktycznie wykonywaną

[56] Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm., dalej: ustawa o radcach).

[57] Z 8 listopada 2008 r., sygn. akt K 30/06 i wyroku z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06.

[58] Dokonanej przez art. 2 pkt 2 i art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy Prawo adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286).

praktyką w zawodzie prawniczym. Nadto praktyka prawnicza, która może być uznana za okoliczność mającą wpływ na uzyskanie wpisu na listę radców prawnych, nie może być praktyką nabytą tylko w okresie aplikacji ani też praktyką nabytą wyłącznie w formie niezinstytucjonalizowanego wolontariatu (wyroki z: 11 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 518/10, 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 637/10).

3.6.3. *Notariusze i aplikanci notarialni*. Większość rozpatrzonych spraw dotyczyła decyzji Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby kancelarii notarialnej. Skargi kasacyjne wnosiła Rada Izby Notarialnej wskazując na naruszenie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. Zauważając rozbieżności w orzecznictwie na temat prawnych konsekwencji decyzji wydanych przez ministra w ramach wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy NSA uznał, że decyzja i poprzedzająca ją decyzja pierwszoinstancyjna podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, działającego z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, w sferze zewnętrznej są postrzegane jako wydane przez organ administracji – Ministra Sprawiedliwości, a nie konkretny podmiot, który je podpisał. Stanowi to przejaw dekoncentracji wewnętrznej uprawnień orzeczniczych organu administracji publicznej na inne osoby niż osoby piastujące funkcje organów administracyjnych, co jest możliwe dzięki przyjętemu rozwiązaniu w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 268a k.p.a.) i przepisach prawa materialnego (postanowieniach regulaminu organizacyjnego ministerstwa). Zatem decyzja wydana wskutek ponownego rozpoznania sprawy pozostaje nadal decyzją ministra wykonującego kompetencje określone w art. 127 § 3 k.p.a. niezależnie od tego, czy podpisał ją piastun organu, czy osoba wymieniona w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, czy inny pracownik działający na podstawie upoważnienia, o jakim mowa w art. 268a k.p.a. Kompetencje przyznane organom administracji publicznej nie przechodzą na aparat pomocniczy, który jedynie powołany jest do ich realizacji w imieniu i na rachunek organu. Z tego względu przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. o wyłączeniu pracownika organu nie mógł mieć w tej sprawie zastosowania. Konstrukcja prawna instytucji wyłączenia nie może bowiem prowadzić do pozbawienia organów administracji zdolności do wykonywania zadań publicznych, pozbawiając je zarazem kompetencji przyznanych przepisami prawa (wyroki z: 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 84/10, 17 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1169/10, 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 610/10). Odmienny pogląd na temat tej samej kwestii przyjął NSA w wyroku z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 196/10.

Uprzednie wyrażenie poglądu w postaci przeprowadzenia wizytacji przez osobę uczestniczącą w podejmowaniu uchwały w sprawie opinii o wszczęciu przez Ministra Sprawiedliwości postępowania w sprawie odwołania ze stanowiska notariusza nie świadczy o wadliwości tej uchwały, ponieważ żadna z wymienionych w art. 24 § 1 k.p.a. przesłanek wyłączenia organu w takiej sprawie nie zachodzi (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 708/10).

3.6.4. *Komornicy*. Odwołanie asesora komorniczego z powodu rażącego lub uporczywego naruszania przepisów prawa (art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[59], musi być poprzedzone stwierdzeniem, iż takie naruszenia miały miejsce, samo zaś sformułowanie zarzutów i ich postawienie nie jest tożsame z ich potwierdzeniem. Stwierdzone zarzuty muszą być oparte na niebudzącym wątpliwości materiale dowodowym, a strona musi mieć możliwość wypowiedzenia się co do zgroma-

[59] Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.

dzonego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji (wyrok z 20 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1087/10).

Minister Sprawiedliwości nie może zaniechać wskazania w uzasadnieniu rozstrzygnięcia przyczyn przyjęcia jako decydującego kryterium ocen uzyskanych ze studiów i egzaminu komorniczego, pomijając całkowicie aspekt przygotowania do praktycznego wykonywania zawodu komornika sądowego. Ustawa o komornikach sądowych nie daje podstaw do przyjęcia, iż którakolwiek z przesłanek powołania na stanowisko komornika sądowego ma pierwszeństwo nad pozostałymi (wyroki z: 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 495/10, 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 1393/10).

3.6.5. *Syndycy upadłości*[60]. Z art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym[61] nie można wyprowadzić wniosku, że z racji dokonywania czynności w ramach tego przepisu skarżący nie podlega wymogom, o których mowa w ustawie o licencji syndyka, i że fakt ich wykonywania zwalnia go z wymogu poddania się egzaminowi, o którym mowa jest w art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o licencji syndyka (wyrok z 8 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1121/10).

Podanie wyników egzaminu na licencję syndyka z części pisemnej przez wywieszenie listy zdających z uzyskaną przez nich liczbą punktów nie ma formy decyzji administracyjnej, a jedynie potwierdza ustalenia Komisji Egzaminacyjnej (wyrok z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 480/10).

3.7. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego[62]

3.7.1. *Stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie wydatków budżetu państwa*, które w 2007 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego[63], wykaz wydatków, do których nie stosuje się zasady wygasania z upływem roku budżetowego, jest wykazem wydatków planowanych, a nie zobowiązań faktycznie istniejących na koniec roku budżetowego. Fakt, że wydatków dokonano na zobowiązania wynikające z umów zawartych w 2008 r., nie znaczy, że wydatki te wykraczają poza dotację przyznaną na finansowanie dotowanego zadania wysokością czy zakresem inwestycji. Bez skutecznego podważenia, że wydatki w spornej kwocie nie należały do wydatków zaplanowanych, mieszczących się w ramach przyznanej dotacji, nie można twierdzić, że doszło do pobrania dotacji podlegającej zwrotowi na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (wyrok z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 799/10). Przepis art. 145 u.f.p. obejmuje swym zakresem przedmiotowym wszystkie rodzaje dotacji przewidzianych w tej ustawie. Zgodnie z art. 145 ust. 1 w zw. z art. 190 u.f.p. wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegały zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych w terminie określonym w tym przepisie prawa. Kon-

[60] Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850).

[61] Dz. U. Nr 77, poz. 649.

[62] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej: u.f.p.).

[63] Dz. U. Nr 241, poz. 1760.

kretyzacja tej normy prawa materialnego następowała w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 146 ust. 1 w zw. z art. 190 u.f.p. W zakresie odnoszącym się do sytuacji objętych art. 145 ust. 1 u.f.p. znajdują zastosowanie przepisy tej ustawy i właściwym jest tryb postępowania administracyjnego. Obowiązek rozliczenia dotacji, w tym złożenia sprawozdań, należy do kompetencji beneficjenta dotacji. Natomiast do obowiązków podmiotu udzielającego dotacji (jednostki samorządu terytorialnego) należy przyjęcie sprawozdań zawierających rozliczenie zadania objętego treścią umowy. Sama czynność polegająca na przyjęciu sprawozdania nie jest jednostronnym aktem woli organu administracji publicznej o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. Dopiero dalsze czynności, polegające na analizie złożonych sprawozdań, mogą prowadzić do rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej zawierającej określenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 24 sierpnia 2011 r. o sygn. akt II GSK 801/10).

3.7.2. *Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*. Przepis art. 35 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. u.f.p. pozwala jednostce samorządowej na dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Do kategorii takich wydatków, mających ustawowe umocowanie, należą wydatki przeznaczone na promocję (art. 4 ust. 1 pkt 23 u.s.p.). Pojęcie „promocja" nie zostało prawnie zdefiniowane, co nie oznacza, że organ nadzoru i sąd administracyjny mogły mu nadać w tej sprawie dowolne znaczenie. Promocja powiatu to takie działania jego władz w stosunku do społeczności lokalnej, które polegają na przekazywaniu odbiorcom informacji o powiecie poszerzających ich wiedzę o powiecie i budujących jego pozytywny wizerunek. W tym ogólnym, zaczerpniętym z języka potocznego, określeniu promocji podkreśla się cel podejmowanych działań, nie mają natomiast znaczenia środki użyte do jego osiągnięcia, pod warunkiem, że są zgodne z prawem. Nieuzasadnione jest ograniczanie pojęcia promocji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 21 u.s.p. tylko do samej informacji o nagrodach (wyrok z 26 października 2011 r., sygn. akt II GSK 800/10).

3.7.3. *Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej* (art. 34 ust. 4 u.f.p.)[64]. Istotą regulacji art. 64c § 3 u.p.e.a. jest ocena prowadzenia samej egzekucji, a nie ocena postępowań administracyjnych prowadzonych przez inne organy administracji publicznej. Ocena ta nie może przekraczać granic wyznaczonych przez art. 29 u.p.e.a., który stanowi, że organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji, ale nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. „Niezgodność z prawem", o której mowa w treści art. 64c § 3 u.p.e.a., dotyczy bowiem niewłaściwego zastosowania przepisów regulujących prowadzenie egzekucji administracyjnej (wyrok z 18 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1030/10).

Przekazywane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego trybie art. 40a ust. 3 u.d.p. wpływy z kar pieniężnych nakładanych z tytułu opłat i kar za przejazd pojazdów nienormatywnych stanowią wprawdzie należność publicznoprawną, która jednak nie zasila budżetu państwa i której dochodze-

[64] Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm., dalej: u.p.e.a.).

nie realizuje się w oparciu o przepis art. 42 ust. 9 na podstawie przepisów u.p.e.a. (wyrok z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 653/10).

3.7.4. *Inne – środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, w tym renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom"*. Z treści ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[65], jak i z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych[66] nie wynika, że indywidualne programy rehabilitacji powinny być opracowane przed zawarciem umowy dotyczącej „wydatków rehabilitacyjnych". Treść § 6 ust. 1 wymienionego rozporządzenia wskazuje jedynie, że warunkiem wykorzystania środków funduszu rehabilitacji jest opracowanie indywidualnego programu rehabilitacji (wyrok z 11 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 512/10). Czasowe pokrycie wydatków na jeden z celów funduszu rehabilitacji z własnego rachunku przedsiębiorcy, a następnie jego uzupełnienie z rachunku ZFRON nie może skutkować odmową uznania pomocy jako pomocy *de minimis*. To przeznaczenie przez przedsiębiorcę środków na cel funduszu rehabilitacji decyduje o zakwalifikowaniu pomocy jako pomocy *de minimis* nie zaś fakt sfinansowania wydatku bezpośrednio ze środków funduszu (wyrok z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 432/10).

3.7.5. *Dofinansowanie do produkcji rolnej*. W kwestii wyjaśnienia charakteru prawnego terminu, o jakim mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gospodarstw niskotowarowych[67], NSA w wyroku z 15 listopada 2011 r. o sygn. akt II GSK 1149/10 podkreślił, że sądy administracyjne niejednolicie postrzegają charakter prawny tego terminu. Część składów orzekających uznaje ten termin za procesowy, do którego mają zastosowanie art. 58 i art. 59 k.p.a.[68] W judykaturze prezentowane jest również stanowisko przeciwne, uznające, że termin ten ma charakter materialnoprawny, którego upływ skutkuje wygaśnięciem praw lub obowiązków o charakterze materialnym[69]. W rozpoznawanej sprawie NSA opowiedział się za trzecim stanowiskiem zaprezentowanym w uzasadnieniu wyroku z 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 469/10, zgodnie z którym analizowany termin to termin szczególny przewidziany w rozporządzeniu, który ze względu na skutki, jakie wywołuje, charakterem najbardziej jest zbliżony do terminu porządkowego, co oznacza, że nie powoduje on utraty prawa lub możności dokonania czynności przed właściwym organem. W związku z tym naruszenie terminu do złożenia oświadczenia określonego w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia nie może stanowić podstawy wstrzymania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego w czwartym i piątym roku jej wypłaty. W wyroku z 15 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK

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

[66] Dz. U. Nr 245, poz. 1810 ze zm.

[67] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 286 poz. 2870 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie gospodarstw niskotowarowych).

[68] Tak np. w wyrokach z: 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 81/10; z 2 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 289/10; z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 718/08; z 27 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 204/09 i z 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 203/10.

[69] Por. wyroki z: 3 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 189/09; 16 września 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 321/09; 20 października 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 725/09; 27 października 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1101/09; 18 września 2009 r., sygn. akt I SA/Lu 218/09; 10 czerwca 2009 r., sygn. akt SA/Lu 115/09 oraz 2 października 2009 r., sygn. akt SA/Lu 375/09.

1149/10, NSA wywiódł, że brak jest podstaw do przyjęcia, że niedotrzymanie terminu złożenia właściwemu organowi oświadczenia o uprawie wieloletnich roślin energetycznych do przetworzenia na produkty energetyczne stanowiłoby podstawę odmowy płatności do roślin energetycznych oraz upoważniałoby organ do nałożenia sankcji. Okoliczność, iż unormowania wspólnotowe i krajowe nadają oświadczeniu o wielkości i terminie dostawy roślin energetycznych istotne znaczenie jako warunku wypłaty kwoty pomocy nie oznacza, iż warunek ten musi zostać spełniony w określonym czasie pod rygorem utraty prawa do dopłaty i nałożenia sankcji na podstawie art. 51 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 796/2004.

Sankcjami z art. 72 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) objęte są sytuacje, gdy rolnik złożył fałszywą deklarację, spowodowaną poważnym zaniedbaniem, w celu uzyskania nienależnej pomocy. Taki rolnik zostaje wykluczony ze wszelkich środków pomocowych na dany rok. Przedwczesne oświadczenie o wykonaniu zobowiązania, które w świetle przepisów rozporządzenia RM z dnia 18 stycznia 2005 r. nie stanowi podstawy do zwrotu płatności pierwszej raty i nie wywołuje żadnych skutków, w świetle tego rozporządzenia nie może być uznane za fałszywą deklarację spowodowaną poważnym zaniedbaniem, o której mowa w art. 72 ust. 1 rozporządzenia nr 817/2004, powodującą wykluczenie z wszelkiej pomocy unijnej na dany rok, jeżeli następnie rolnik z zachowaniem terminu wykona przedsięwzięcie w terminie i złoży właściwe oświadczenie w terminie (wyrok z 31 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 582/10). Przepis § 4 rozporządzenia RM z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[70] postawił wymóg, że plan działalności rolnośrodowiskowej, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2, powinien być opracowany przy udziale podmiotu prowadzącego działalność w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania płatności rolnośrodowiskowej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju z SGEFOGR[71], co potwierdza podpis złożony przez ten podmiot na każdej stronie opracowanego planu. Opracowanie planu „przy udziale" doradcy rolnośrodowiskowego, legitymującego się określonymi wysokimi kwalifikacjami i zobowiązanego do stałego ich podnoszenia, nie jest tożsame z „opiniowaniem" projektu sporządzonego przez sam podmiot zainteresowany przyznaniem płatności. Branie udziału w przedsięwzięciu to czynne współuczestnictwo uprawnionego, wpisanego na listę właściwego organu doradcy rolnośrodowiskowego, to partycypacja w tworzeniu planu działalności rolnośrodowiskowej, natomiast opiniowanie jest jedynie recenzją, zdaniem, poglądem, które w sposób oczywisty nie spełniają wymogu powołanego wyżej § 4 rozporządzenia RM i nie pociągają za sobą współodpowiedzialności za efekt końcowy (wyrok z 9 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 186/10).

W sytuacji, gdy zrealizowanie przedsięwzięcia przez producenta rolnego polegającego na zawarciu umowy dzierżawy gruntów nastąpiło na trzynaście dni przed dniem złożenia tego wniosku, to nie można uznać, iż doszło do zrealizowania przedsięwzięcia zadeklaro-

[70] Dz. U. z 2004 r. Nr 174, poz. 1809.

[71] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273), dalej: o wspieraniu rozwoju z SGEFOGR).

wanego we wniosku o przyznanie płatności. Wykonanie przez producenta rolnego przedsięwzięcia, o którym mowa w § 5 pkt 1 rozporządzenia w sprawie gospodarstw niskotowarowych, może nastąpić najwcześniej po dacie złożenia wniosku o przyznanie przedmiotowej płatności wraz z planem restrukturyzacji (wyrok z 17 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 261/10).

3.8. Sprawy z zakresu prawa energetycznego i prawa telekomunikacyjnego[72] oraz prawo geologiczne i górnicze

3.8.1. *Znaczna część spraw dotyczyła rezerwacji częstotliwości (art. 114 ust. 1 p.t. z 2004 r.) w różnym kontekście prawnym*. Poruszane były także kwestie związane z pojęciem dostępnych (wolnych) częstotliwości i dostatecznych zasobów częstotliwości (art. 24 ust. 1 pkt 1 p.t. z 2000 r.). Odnoszono się również do wymagań formalnych w toku przetargu na rejestrację częstotliwości oraz wskazywano, jakie zasady obowiązują w przypadku wszczęcia postępowania w sprawach uzyskania koncesji (art. 34 ustawy o radiofonii i telewizji[73]) oraz zmiany koncesji.

W legalnej definicji rezerwacji częstotliwości (art. 114 ust. 1 p.t.) ustawodawca nie wymienił sposobu wykorzystania częstotliwości, w szczególności rodzaju służby radiokomunikacyjnej. Prawo telekomunikacyjne nie przewiduje zatem instytucji rezerwacji sposobu wykorzystania częstotliwości. Wobec tego operator, który domaga się rezerwacji częstotliwości poprzez udostępnienie mu sposobu wykorzystania częstotliwości, domaga się rezerwacji w rozumieniu art. 114 ust. 1 p.t. W sytuacji, kiedy wcześniej dokonano rezerwacji częstotliwości na rzecz innego operatora, częstotliwość ta nie jest dostępna. Przeprowadzenie przetargu na rezerwację częstotliwości konieczne jest, tylko gdy zmiana decyzji rezerwacyjnej polega na rozszerzeniu częstotliwości objętych decyzją, przy spełnieniu warunku niedostatku zasobów częstotliwości. Natomiast wszelkie zmiany rezerwacji podejmowane z urzędu przez Prezesa URTiPT, zmiany ograniczające zakres rezerwacji oraz zmiany warunków rezerwacji nieprowadzące do objęcia rezerwacją większego zakresu widma częstotliwości nie wymagają przeprowadzenia przetargu (wyrok z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 106/10).

W odniesieniu do zagadnienia rezerwacji częstotliwości w sytuacji, w której podmiot zgłasza chęć zmiany sposobu wykorzystania przydzielonych mu częstotliwości, jest to równoznaczne ze złożeniem oświadczenia, iż chce z nich korzystać, czyli na pewno nie chce z nich rezygnować. Przepisy Prawa telekomunikacyjnego nie uzasadniają poglądu, że złożenie tego rodzaju wniosku powoduje konieczność wszczęcia nowego postępowania o rezerwację tych częstotliwości, w szczególności po nowelizacji art. 115 ust. 1 pkt 4 p.t.[74] Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu decyzja o rezerwacji może w ogóle nie przewidywać ograniczenia sposobu wykorzystywania tych częstotliwości. Oznacza to, że ustawodawca nie traktuje określenia sposobu wykorzystania częstotliwości jako warunku *sine qua non*

[72] Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej: p.t.).

[73] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm., dalej: ustawa o radiofonii i telewizji).

[74] Dokonanej przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne (ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 23, poz.137).

rezerwacji, a tylko w takim przypadku można by rozważać, czy zmiana sposobu wykorzystania zarezerwowanych częstotliwości powoduje konieczność wydania nowej decyzji o ich rezerwacji. Prawo telekomunikacyjne nie przewiduje wygaśnięcia rezerwacji częstotliwości w przypadku wystąpienia o zmianę sposobu jej wykorzystania (wyrok z 7 czerwca 2011 r., sygn. II GSK 608/10).

W odniesieniu do wymagań formalnych dokumentacji przetargowej na rezerwację częstotliwości NSA stwierdził, że niedopuszczenie oferty strony skarżącej do II etapu przetargu z powodu braku spełnienia wymagania dotyczącego obowiązku parafowania każdej strony – w sytuacji gdy nie została parafowana jedna ze stron – nie da się pogodzić z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Formalistyczne podejście w tym zakresie oraz odnoszenie wymogu parafowania także do sytuacji, gdy na danej stronie znajduje się podpis osoby upoważnionej, nie służy realizacji interesu publicznego związanego z rzetelnością procedury przetargowej (wyrok z 3 lutego 2011 r. o sygn. akt II GSK 88/10).

Zagadnienie relacji zakresów pojęć „brak dostatecznych zasobów częstotliwości" w rozumieniu art. 24 ust. 1 pkt 1 p.t. z 2000 r. oraz „dostępne częstotliwości" w rozumieniu art. 18 ust.1 pkt 2a ww. ustawy analizowane było w orzeczeniach z dnia 11 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 253/10 oraz z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 465/10. W pierwszym z nich NSA wyjaśnił, że przez częstotliwości dostępne należy rozumieć częstotliwości wolne, czyli nie używane przez inny podmiot na podstawie odpowiednich uprawnień. Niedostępność może być wynikiem dokonania rezerwacji na rzecz innego podmiotu albo korzystania z częstotliwości na podstawie pozwolenia. Niedostępność częstotliwości stwierdza się, jeżeli z zakresu częstotliwości przeznaczonych dla danej służby na określonym obszarze całość pasma została rozdysponowana. Przeprowadzenie przetargu w świetle art. 24 ust. 1 pkt 1 jest dopuszczalne, tylko gdy częstotliwości są dostępne, choć niedostateczne w stosunku do zgłoszonego zainteresowania. Natomiast w orzeczeniu o sygn. akt II GSK 465/10 NSA stwierdził, że pojęcia dostępnych (wolnych) częstotliwości i dostatecznych zasobów częstotliwości nie są tożsame. Niedostępność częstotliwości stwierdza się, jeżeli z zakresu częstotliwości przeznaczonych dla danej służby na określonym obszarze całość pasma została rozdysponowana. Zjawisko braku dostatecznych zasobów częstotliwości jako przesłanka prowadzenia przetargu występuje wtedy, gdy istnieją co prawda dostępne częstotliwości, jednak ich zasoby nie są na tyle wystarczające, by dokonać rezerwacji na rzecz wszystkich podmiotów składających wnioski. Ustalenie, że częstotliwości, o jakich mowa we wniosku o rezerwację, nie są dostępne, rzeczywiście zwalnia organ regulacyjny od badania pozostałych przesłanek, od których uzależniona jest rezerwacja częstotliwości na rzecz określonego podmiotu.

Wydanie przez Prezesa UKE późniejszej decyzji ustalającej operatorowi opłaty za usługi telekomunikacyjne, opartej na przepisie art. 40 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego z 2004 r., nie czyni bezprzedmiotowym wcześniejszej decyzji ustalającej opłaty w innej wysokości, a tym samym nie upoważnia Prezesa UKE do stwierdzenia wygaśnięcia tej decyzji, z powołaniem się na przepis art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. (wyrok z 3 lutego 2011 r. o sygn. akt II GSK 59/10).

Postanowienie podejmowane na podstawie art. 27 ust. 1 p.t. nie stanowi rozstrzygnięcia kwestii wynikających w toku postępowania, zwłaszcza gdy się zważy, że na tym etapie nie toczy się żadne inne postępowanie w sprawie administracyjnej, w którym etapem mogłoby być postanowienie określające termin zakończenia negocjacji. Waloru sprawy administracyjnej nie ma z pewnością zawarcie umowy cywilnoprawnej przez przedsiębiorców tele-

komunikacyjnych, a co za tym idzie, władcze rozstrzygnięcie organu regulacyjnego, podjęte na podstawie przepisów prawa materialnego (art. 27 ust. 1 p.t.) nie może rozstrzygać kwestii incydentalnej w takiej sprawie. O charakterze postanowienia w sprawie określenia terminu zakończenia negocjacji nie przesądza także możliwość wszczęcia w przyszłości postępowania w sprawie dostępu telekomunikacyjnego. Postanowienia wydanego na podstawie art. 27 ust. 1 p.t. nie można bowiem traktować jako etapu postępowania w sprawie dostępu telekomunikacyjnego, skoro jego wszczęcie następuje na wniosek strony złożony w przypadkach określonych w art. 27 ust. 2 p.t., które niewątpliwie mogą zaistnieć dopiero po określeniu terminu zakończenia negocjacji (postanowienie z 23 lutego 2011 r. o sygn. akt II GSK 246/10)[75].

Prezes UKE, zgodnie z art. 179 ust. 6 p.t. z 2004 r. w brzmieniu sprzed zmiany z dnia 24 kwietnia 2009 r., w szczególnie uzasadnionych przypadkach może na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego odroczyć termin wykonywania zadań i obowiązków, o których mowa w ust. 3 (tj. zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego). Następnie wyjaśnił, że w art. 181 ust. 1 p.t. ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia warunków, jakie muszą być spełnione dla udzielenia odroczenia, o którym mowa w art. 179 ust. 6 tej ustawy, terminu złożenia wniosku oraz maksymalnego terminu odroczenia, kierując się potrzebą wykonywania zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepis § 8 ust. 1 pkt 1 wydanego na podstawie powyższej delegacji ustawowej rozporządzenia[76] nie wykracza poza upoważnienie ustawowe i nie zawęża, lecz jedynie konkretyzuje „szczególnie uzasadnione przypadki". Twierdzenie, że upoważnienie do określania warunków, jakie muszą być spełnione dla udzielenia omawianego odroczenia, może dotyczyć wyłącznie warunków formalnych czy technicznych nie znajduje oparcia w treści delegacji. Konieczność przeznaczenia środków na zakup urządzeń i oprogramowania, konieczność zbudowania systemu do „legalnego podsłuchu" oraz konieczność zatrudnienia w tym celu pracowników, to nie są określone w § 8 ust. 1 pkt 1 trudności finansowe, techniczne czy organizacyjne, uniemożliwiające wykonanie zadań i obowiązków (wyrok z 11 lutego 2011 r. o sygn. akt II GSK 241/10).

Zmiana rezerwacji częstotliwości w zakresie objętym wnioskiem innej spółki nie dotyczy praw i obowiązków skarżącej spółki. Nie można skutecznie przywołać żadnego przepisu prawa, który uzasadniałby wniosek o umożliwienie zapoznania się z aktami sprawy, w szczególności nie jest nim art. 116 p.t. Hipotetyczne zainteresowanie wykorzystaniem przyznanej już przecież częstotliwości nie uzasadnia interesu prawnego dla skorzystania

[75] NSA nie podzielił stanowiska przedstawionego w wyrokach o sygn. akt: II GSK 232/05, II GSK 197/05, II GSK 200/05, II GSK 275/05, zgodnie z którym postanowienie Prezesa UKE określające na podstawie art. 27 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego termin zakończenia negocjacji o zawarcie lub zmianę umowy o dostępie telekomunikacyjnym nie dotyczy samodzielnej kwestii i nie rozstrzyga o istocie autonomicznej sprawy. Zob. także pogląd S. Piątka wyrażony w glosie do wyroku w sprawie o sygn. akt II GSK 197/05 (OSP 2006, z. 9, poz. 104), że „administracyjne ustalenie terminu zakończenia negocjacji ma z natury charakter incydentalny i przejściowy, ale stanowi sprawę samodzielną, gdyż akt administracyjny władczo ogranicza swobodę kontraktową stron".

[76] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wypełniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. U. Nr 187, poz. 1568.

z prawa, o którym stanowi art. 73 § 1 k.p.a. (wyrok z 29 września 2011 r., sygn. akt II GSK 1409/11).

Sformułowane w art. 34 ustawy o radiofonii i telewizji zasady wszczęcia postępowania w sprawach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego, związane z obowiązkiem nałożonym na Przewodniczącego KRRiT ogłoszenia w drukowanych dziennikach prasowych informacji o możliwościach uzyskania koncesji, nie zostały ani omawianym, ani żadnym innym przepisem ustawy ograniczone do sytuacji związanych z udzieleniem koncesji po raz pierwszy i dotyczą również wszelkich zmian koncesji. W szczególności brak jest podstaw do uznania, że obowiązek ogłoszenia nie istnieje, gdy możliwość uzyskania koncesji dotyczy koncesji na stację nadawczą o niedużym zasięgu, co siłą rzeczy może odbywać się w trybie rozszerzenia koncesji już posiadanych przez nadawcę. Zmiana koncesji polegająca na jej rozszerzeniu przez przyznanie dodatkowej częstotliwości wymaga zastosowania procedury, jaka obowiązuje przy udzielaniu koncesji (wyrok z 4 marca 2011 r. o sygn. akt II GSK 51/10).

3.8.2. *Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego*[77]. W sprawach tych odnoszono się do szeregu zagadnień prawnych, między innymi do charakteru prawnego postępowania w sprawie zmiany koncesji na wydobywanie kruszywa, możliwości organu współdziałającego przy wydaniu koncesji oraz sytuacji, w których przepisy Prawa geologicznego i górniczego będą miały zastosowanie w sprawach korzystania z wód, znaczenia wpisu do rejestru przedsiębiorców podmiotu, który ubiega się o udzielenie koncesji na rozpoznanie złoża wód leczniczych, a także do zagadnień terminologicznych, np. czym jest złoże kopaliny. Dorobek orzeczniczy NSA dotyczący zagadnień legitymacji procesowej w postępowaniu w sprawach o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin oraz legitymacji gminy do występowania jako strona w postępowaniach dotyczących ustalenia wysokości opłat eksploatacyjnych za wydobycie kopalin, jak również w postępowaniach o nałożenie kary za wydobywanie kopaliny z rażącym naruszeniem warunków koncesji, przyczynił się w ramach powyższej tematyki do wyjaśnienia w sposób kompleksowy wielu zagadnień, gdyż w 2011 r. NSA tylko raz odniósł się do ww. zagadnienia (sygn. akt II GSK 577/10).

Wynikające z art. 16 ust. 5a p.g.g. uprawnienie do żądania zmiany koncesji dotyczy koncesji istniejącej. Wraz z wygaśnięciem koncesji wygasa uprawnienie, które mogłoby zostać skonkretyzowane w drodze decyzji załatwiającej sprawę merytorycznie. Prawo domagania się zmiany koncesji jest jedynie pochodną koncesji. Wygaśnięcia koncesji jako materialnoprawnego uprawnienia powoduje, że postępowanie w jej przedmiocie staje się bezprzedmiotowe i bez znaczenia w tym zakresie jest to, czy wniosek o przedłużenie koncesji został złożony przed upływem terminu jej ważności (wyrok z 17 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 271/10).

Mimo że koncesja nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem organu orzekającego w sprawie, który w zależności od okoliczności musi współdziałać co najmniej z jednym organem współdziałającym, to możliwości organu współdziałającego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) są ograniczone zarówno w płaszczyźnie procesowej, jak i materialnoprawnej. Dopiero gdy organ prowadzący postępowanie główne zwróci się do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska w sprawie, organ ten może skutecznie podjąć czynności w granicach swojej właściwości (wyrok z 10 marca 2011 r. o sygn. akt. II GSK 333/10).

[77] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologicznie i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm., dalej: p.g.g.).

Działalność gospodarcza wynikająca z art. 15 ust. 1 pkt 1 p.g.g. (rozpoznanie złoża wód) wymaga uzyskania koncesji po uprzednim złożeniu (o ile ustawa nie stanowi inaczej) wniosku spełniającego wymogi, o których mowa w art. 18 tej ustawy. Jednym z wymogów ww. wniosku jest określenie numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej (art. 18 ust. 1 pkt 2b), co oznacza obowiązek wykazania, że wnioskodawca jest ujawniony w rejestrze przedsiębiorców KRS. Artykuł 50 ust. 1 ustawy o KRS[78] nie zwalnia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej od załączenia do wniosku wpisu do rejestru przedsiębiorców. Ustawa o KRS nakłada na szereg podmiotów obowiązek wpisu do rejestru, natomiast podmiot wpisany do rejestru, o którym wyżej mowa, zobowiązany jest w przypadku podjęcia działalności gospodarczej uzyskać wpis również do rejestru przedsiębiorców, z wyjątkiem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (art. 50 ustawy o KRS). Przepis ten wyklucza, a nie zwalnia od wpisu do rejestru przedsiębiorców SPZOZ. Na potrzeby postępowania w sprawie uzyskania koncesji na rozpoznanie złoża wód leczniczych zakład opieki zdrowotnej niewpisany do rejestru przedsiębiorców nie jest przedsiębiorcą i nie może prowadzić działalności gospodarczej w świetle art. 2, art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[79] w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 2b p.g.g. Brak dowodu o wpisie do rejestru przedsiębiorców (art. 18 ust. 1 pkt 2b) uniemożliwiał udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w formie wskazanej we wniosku (wyrok z 29 września 2011 r., sygn. akt II GSK 933/10).

W przypadku szczególnego sposobu korzystania z wód, polegającego na gospodarczym, zorganizowanym i ciągłym wydobywaniu kopaliny w postaci żwiru i piasku, działalność taka wymaga uzyskania zarówno koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego (wyrok z 15 kwietnia 2011 r. o sygn. akt II GSK 487/10).

W świetle definicji przyjętej w art. 6 pkt 1 u.p.g.g. „złożem kopaliny" w istocie może być każda część górotworu lub gruntu, bez względu (wbrew gramatycznemu sformułowaniu) na jej wartość bądź użyteczność gospodarczą. Na tle tej definicji dla ustalenia wydobywania określonej kopaliny ze złoża bez znaczenia jest, czy kopalina taka – z założenia mogąca hipotetycznie przynieść korzyść gospodarczą – faktycznie korzyść taką przynosi (wyrok z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 815/10, por. II GSK 379/09).

Zgoda właściwego organu na przeniesienie prawa do informacji geologicznej, o której mowa w art. 47 ust. 2 u.p.g.g., może zostać wyrażona przez organ w dowolny sposób w odróżnieniu od odmowy wyrażenia zgody, która powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej (wyrok z 28 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 415/11).

3.8.3. *Sprawy z zakresu Prawa energetycznego*[80]. Z art. 479^{46} pkt 1 k.p.c. wynika m.in., że Sąd Okręgowy w Warszawie - sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa URE, a zatem również od decyzji ustalającej kwotę kosztów osieroconych. Z porównania art. 479^{46} pkt 1 k.p.c. z art. 30 ust. 1 p.e. wynika, że właściwość sądu powszechnego rozpoczyna się na etapie rozpoznania odwołania od decyzji administracyjnej wydanej z zastosowaniem procedury przewidzianej w k.p.a. Prze-

[78] Ustawa z dnia z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 ze zm., dalej: ustawa o KRS).

[79] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm., dalej: u.s.d.g.).

[80] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm., dalej: p.e.).

pisy k.p.c. zawarte w Rozdziale 4 nie przewidują procedury, która pozwalałaby sądowi powszechnemu na zobowiązanie organu do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie korekty końcowej kosztów osieroconych w następstwie rozpoznania skargi na bezczynność organu. Sąd powszechny będzie właściwy do dokonania merytorycznej kontroli decyzji wydanej przez Prezesa URE w przedmiocie ustalenia wysokości korekty rocznej kosztów osieroconych, natomiast kontrola legalności działania organu administracji publicznej w zakresie dochowania wymogów proceduralnych postępowania administracyjnego należy do właściwości sądów administracyjnych (sygn. akt II GSK 1967/11).

3.9. Kary pieniężne za naruszenie przepisów o transporcie drogowym, zajęcie pasa drogowego oraz pozostałe zagadnienia związane z transportem drogowym i przewozami oraz postępowanie egzekucyjne[81]

Dotychczasową linię orzeczniczą podtrzymano w zakresie spraw, w których zastosowanie znajdował art. 18 ust. 5 u.t.d. NSA konsekwentnie prezentował pogląd, że ww. regulacja odnosi się do przewozów okazjonalnych, innych niż wykonywane na podstawie licencji na transport drogowy taksówką. Żaden przepis ustawy o transporcie drogowym 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 tę 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 określone przepisem zakazy 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 przedsiębiorcy, dla którego przewozy okazjonalne stanowią przedmiot działalności podstawowej (m.in. wyroki z: 10 lutego 2011 r., sygn. akt. II GSK 138/10, 6 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1005/10, 18 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1082/10, 25 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1084/10, 15 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1132/10).

Wykonywanie transportu drogowego taksówką bez wymaganej licencji w rozumieniu pkt 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 (wyroki z: 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 65/10, 16 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 356/10). W uchwale z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II GPS 1/11, NSA przesądził, że wykonywanie transportu drogowego taksówką przy użyciu innego pojazdu niż określony w licencji, wskazanego we wniosku przedsiębiorcy o zmianę treści licencji, nie stanowi wykonywania transportu

[81] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm., dalej: u.t.d.).

drogowego taksówką bez licencji w rozumieniu art. 92 ust. 1 i 4 u.t.p. w związku z punktem 1.3. załącznika do tej ustawy[82].

Dołączenie do wniosku o udzielenie licencji oświadczeń właścicieli samochodów osobowych o przyznaniu przedsiębiorcy prawa dysponowania tymi pojazdami w celu zarobkowego przewozu osób nie potwierdza posiadania dostępnych aktywów w rozumieniu art. 5 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.t.d. jako jednej z form potwierdzenia przez przedsiębiorcę posiadania sytuacji finansowej zapewniającej podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego (art. 5 ust. 3 pkt 3 u.t.d.). Ustawa o transporcie drogowym nie definiuje pojęcia „dostępne aktywa", stąd należy posiłkować się definicją aktywów zawartą w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości. Korzystający z obcych środków trwałych, na co wyraźnie wskazuje przepis art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości, musi wejść w ich posiadanie na podstawie umowy, która musi dodatkowo spełniać co najmniej jeden z warunków wymienionych w punktach 1-7 przepisu art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości (wyrok z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 49/10). W świetle art. 3 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 4 pkt 4 lit. a/ u.t.d. wykonywanie niezarobkowego przewozu na potrzeby własne przez podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej jest dopuszczalne także przez osobę upoważnioną przez ten podmiot na podstawie czynności prawa cywilnego (wyrok z 26 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1105/10).

Brak dowodu „skasowania" odcinka kontrolnego jest podstawą ustalenia, że wykonywano przewóz drogowy bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych, co stanowi podstawę faktyczną zastosowania art. 92 ust. 1 u.t.d. w zw. z pkt 4.1. załącznika do u.t.d. poprzez nałożenie kary pieniężnej w wysokości 3000 zł (wyrok z 17 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 254/10[83]). Dla nałożenia kary pieniężnej w oparciu o art. 92 ust. 1 u.t.d. w zw. z pkt 4.1. załącznika do tej ustawy oraz art. 42 ust. 1 i art. 87 ust. 1 tej ustawy istotne jest ustalenie, czy kierowca posiadał w pojeździe w momencie kontroli kartę opłaty wypełnioną w sposób umożliwiający przyporządkowanie jej do konkretnego przejazdu, a tym samym wykluczający przyporządkowanie do innego pojazdu. Brak naklejenia winiety w połączeniu z niewpisaniem numeru rejestracyjnego samochodu uniemożliwia powiązanie karty opłaty z kontrolowanym samochodem, a tym samym uznanie, że przejazd odbywał się z zachowaniem wymagań z art. 42 ust. 1 u.t.d. (wyroki z: 4 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 303/10, 24 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1160/10).

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach przepisy § 2 – wprowadzającego okresowe ograniczenia ruchu określonych pojazdów poprzez zakaz ich ruchu na drogach na obszarze całego kraju w określonych terminach – nie mają zastosowania m.in. do pojazdów powracających z zagranicy w celu zakończenia przewozu drogowego lub do odbiorcy przewożonego ładunku, mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem posiadania przez kierowcę ważnej rocznej karty opłaty za przejazd po drogach krajowych (§ 3 ust. 1 pkt 5). Dodatkowym warunkiem jest posiadane przez kierowcę określonej karty opłaty za przejazd (wyrok z 14 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 756/10).

W kwestii urządzeń rejestrujących – zgodnie z art. 13 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w trans-

[82] Omówionej w I części *Informacji*.

[83] Zob. wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08.

porcie drogowym[84], art. 15 ust. 8 ww. rozporządzenia oraz art. 10 ust. 2 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 oraz zmieniających rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylających rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85[85] – to przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie transportu drogowego zapewnia poprawne działanie i odpowiednie stosowanie urządzeń rejestrujących używanych w pojazdach, którymi wykonywana jest tego rodzaju działalność gospodarcza. Zabronione jest jakiekolwiek manipulowanie tachometrem lub wykresówką, które mogłoby spowodować zlikwidowanie lub sfałszowanie danych w nim rejestrowanych. Niedozwolone jest podłączanie do tachografu jakichkolwiek urządzeń mających lub mogących mieć wpływ na prawidłową pracę urządzenia rejestrującego. Przedsiębiorca obowiązany jest wydawać we wspomnianym zakresie wytyczne kierowcom oraz kontrolować przestrzeganie wynikających z przepisów prawa zasad funkcjonowania urządzeń rejestrujących montowanych w środkach transportu, którymi wykonywany jest transport drogowy. Odpowiedzialność przedsiębiorcy w tym zakresie nie powinna budzić wątpliwości (wyrok z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 258/10).

Z uwagi na obiektywną odpowiedzialność przewoźnika za naruszenie sankcjonowanych karą pieniężną przepisów ustawy o transporcie drogowym, jak również jego odpowiedzialność za naruszenia przepisów, których dopuszcza się kierowca (art. 10 ust. 3 wyżej powołanego rozporządzenia WE nr 561/2006), niemożność przewidzenia zdarzeń lub okoliczności dla uwolnienia się od odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 93 ust. 7 u.t.d. powinna być wykazana przez przewoźnika przy uwzględnieniu kryterium należytej staranności (wyrok z 25 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 510/10).

Niezbędnym warunkiem odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej z tytułu stwierdzonych nieprawidłowości jest wykazanie przez przedsiębiorcę, że nie przyczynił się on swoim zachowaniem do ich powstania. Brak stosowania przez przedsiębiorcę właściwych rozwiązań organizacyjnych obciąża jego samego i nie stanowi usprawiedliwienia dla stwierdzonych naruszeń. Nie wystarczy samo przeszkolenie kierowców w zakresie przestrzegania przez nich przepisów regulujących czas pracy i w zakresie sposobu użytkowania urządzenia rejestrującego, ale wymagane jest też sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przez kierowców tych przepisów. W dyspozycji art. 93 ust. 7 u.t.d. nie mieszczą się takie sytuacje, które są wynikiem zachowań kierowców, ale które bezpośrednio wynikają z braku właściwych rozwiązań organizacyjnych w zakresie dyscyplinowania osób wykonujących na rzecz przedsiębiorcy usługi kierowania pojazdem (wyrok z 9 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1117/10).

Kara za przejazd po drogach publicznych pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków jest zawsze nakładana na podmiot wykonujący przejazd, a w wypadkach zdefiniowanych w pkt 2 art. 13 g ust. 1b ustawy o drogach publicznych z 1985 r. może być także nałożona na nadawcę, załadowcę lub spedytora ładunku, niezależnie od kary nałożonej na podmiot wykonujący przejazd. Ustawodawca przewidział możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego i w jego konsekwencji nałożenia kary pieniężnej na nadawcę, załadowcę lub spedytora ładunku w sytuacji, w której

[84] Dz. Urz. UE L 370 z dnia 31 grudnia 1985 r., s. 8.
[85] Dz. Urz. UE L 102 z dnia 11 kwietnia 2006 r., s. 1.

okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmioty te miały wpływ lub godziły się na naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Przewoźnik jednak przed rozpoczęciem przejazdu winien zbadać, czy pojazd odpowiada określonym w ustawie normom i nie może przerzucić tej odpowiedzialności na inny podmiot, ponieważ jest zobowiązany do przestrzegania wyznaczonych przepisami prawa ograniczeń w wykonywaniu przewozu (wyrok z 15 września 2011 r., sygn. akt II GSK 764/10). Artykuł 13g ust. 1b u.d.p. pozwala na ukaranie załadowcy wyłącznie w sytuacji, gdy dowody są na tyle jednoznaczne, że nie pozostawiają wątpliwości co do wpływu lub godzenia się załadowcy na powstanie naruszeń (wyrok z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 119/10).

Właściciel reklamy umieszczonej w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi jest biernie legitymowany w postępowaniu dotyczącym nałożenia kary pieniężnej, toczącym się w trybie art. 40 ust. 12 pkt 1 u.d.p., a kwestii legitymacji do bycia stroną postępowania o nałożenie sankcji o charakterze publicznoprawnym, wynikającej z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, nie jest władna zmienić umowa. Nie wyklucza to jednak, że w konkretnym stanie faktycznym może okazać się, iż to nie właściciel obiektu powinien być podmiotem kary pieniężnej wymierzonej za samowolne zajęcie pasa drogowego, w szczególności w sytuacji, gdy zostanie wykazane, że osobą, która faktycznie dokonała zajęcia pasa drogowego przez umieszczenie określonego obiektu, jest osoba inna niż właściciel tego obiektu, a okoliczności sprawy nie pozwalają na obciążenie właściciela odpowiedzialnością za działalność takiej osoby. Gdy reklama zamieszczona jest na przyczepie, karę pieniężną nakłada się na właściciela przyczepy. Jednak nie jest wykluczona sytuacja, w której przyczepa zajmująca pas drogowy pozostaje we władaniu innej niż jej właściciel osoby na podstawie określonego stosunku prawnego (np. umowy cywilnoprawnej). Nie można wówczas wykluczyć, że podmiotem zobowiązanym do zapłaty kary pieniężnej powinna być osoba władająca przyczepą, a nie jej właściciel. Rozstrzygnięcie w tej mierze wymaga analizy okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności treści stosunku prawnego łączącego właściciela przyczepy z osobą, w której posiadaniu przyczepa się znajduje. Nośnika reklamowego nie sposób uznać za część składową rzeczy złożonej, jaką jest przyczepa samochodowa, ponieważ nośnik reklamowy razem z pozostałymi elementami obiektu, którego dotyczy sprawa, nie tworzą „gospodarczej całości" powiązanej fizycznie i funkcjonalnie w taki sposób, że stanowią łącznie jedną rzecz, tj. przyczepę samochodową. Oddzielenie nośnika reklamowego od przyczepy samochodowej nie prowadzi do uszkodzenia lub do istotnej zmiany takiej przyczepy czy też samego nośnika (wyroki z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 691–700/10).

W odniesieniu do „rękojmi należytego wykonywania obowiązków egzaminatora" w rozumieniu art. 110 ust. 1 pkt 9 p.r.d.[86] uznano, że pojęcie to w rozumieniu ww. przepisu jest znacznie szersze niż pojęcie „bycie niekaranym". W tym ostatnim przypadku przesłanka ta jako warunek bycia egzaminatorem kandydatów na kierowców odnosi się tylko do przestępstw określonych w art. 110 ust. 1 pkt 5 p.r.d. Powyższe dowodzi, że na gruncie omawianych regulacji nie można utożsamiać pojęcia utraty rękojmi z prawomocnym skazaniem za jakiekolwiek przestępstwo, gdyż pojęcia te nie są tożsame. To zaś prowadzi do wniosku, że wykładnia art. 113 ust. 1 pkt 1 i art. 110 ust. 1 pkt 9 p.r.d. nie daje podstaw do stwierdzenia,

[86] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm., dalej: p.r.d.).

że rękojmia należytego wykonywania obowiązków egzaminatora jest w jakikolwiek sposób skorelowana z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności. Przepisy art. 113 ust. 1 oraz art. 110 ust. 1 pkt 2–9 p.r.d. nie konstruują prawnej definicji pojęcia „rękojmia należytego wykonywania obowiązków". Pojęcie to należy odnosić, przynajmniej zasadniczo, do sfery moralno-etycznej. Na rękojmię należytego wykonywania obowiązków egzaminatora składa się zatem całokształt jego cech charakteru i właściwości osobistych, których suma daje gwarancję, że będzie wykonywał swoje obowiązki rzetelnie i bezstronnie (wyroki z: 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 625/10, 27 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 562/10 i 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 627/10).

W kategorii spraw dotyczących egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, pojawiło się zagadnienie właściwości wojewódzkiego inspektora transportu drogowego (WITD) do wystawienia tytułu wykonawczego w celu wyegzekwowania obowiązku wynikającego z decyzji tego organu o nałożeniu kary pieniężnej. Zmiana treści art. 51 ustawy o transporcie drogowym, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r., nie spowodowała, że organem właściwym do wystawienia tytułu wykonawczego i skierowania sprawy do egzekucji jest wojewoda, nie zaś WITD. W art. 51 ust. 1 pkt 2 u.t.d. wprost przewidziano, że wojewoda działa „za pośrednictwem" WITD. Z kolei w ust. 6 tego przepisu, w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 grudnia 2010 r., wskazano, że w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji organem właściwym jest wojewódzki inspektor, a organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. – Główny Inspektor Transportu Drogowego. Kompetencja WITD jako organu pierwszej instancji, właściwego do wydawania decyzji w sprawach związanych z zadaniami inspekcji transportu drogowego, nie powinna budzić wątpliwości. WITD posiadał zatem prawne umocowanie do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku wynikającego ze swojej decyzji wydanej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Organ ten był zatem legitymowany do wystawienia tytułu wykonawczego (wyroki z: 4 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 209/10, 17 marca 2011 sygn. akt II GSK 343/10 i sygn. akt II GSK 344/10, 15 kwietnia 2011r., sygn. akt II GSK 443/10).

Odnośnie do egzekucji wierzytelności za zajęcie pasa drogowego i za nieopłacony postój pojazdu NSA wyznaczył naczelnika pierwszego urzędu skarbowego jako organ egzekucyjny właściwy do prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Właściwość organu samorządu terytorialnego jako organu egzekucyjnego w myśl art. 19 § 2 u.p.e.a. ograniczona jest do własnych należności objętych wystawionymi przez te organy samorządu tytułami wykonawczymi. Naczelnicy urzędów skarbowych jako organy egzekucyjne są właściwi zgodnie z brzmieniem art. 19 § 1 u.p.e.a. we wszystkich sprawach egzekucji świadczeń pieniężnych niezależnie od ich charakteru, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Takim przepisem szczególnym jest art. 19 § 2 u.p.e.a., ale jego zakres działania jest znacznie ograniczony. Oznacza to, że gdy inny organ egzekucyjny (określony między innymi w art. 19 § 2 p.e.a.) stosując środki egzekucyjne, w które został „wyposażony", nie jest w stanie zaspokoić roszczeń, powinien zwrócić się jako wierzyciel do właściwego naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia egzekucji za pomocą innych środków egzekucyjnych (postanowienie z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II GW 3/11).

3.10. Ustawa o polityce rozwoju[87]

Liczne wątpliwości interpretacyjne, podobnie jak w latach ubiegłych, związane były ze sposobem unormowania objętej ustawą materii, odesłaniami do innych ustaw i dokumentów niestanowiących aktów prawa powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do procedury dotyczącej postępowania przed sądami administracyjnymi u.z.p.p.r. w pewnym zakresie przewidziała regulację odrębną (art. 30b–30d). Natomiast art. 30e u.z.p.p.r. 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, z wyłączeniem art. 52–55, art. 61 § 3–6, art. 115–122, 150 i 152 tej ustawy. Taka regulacja, według której przepisy dotyczące procedury sądowej zawarte w u.z.p.p.r. stanowią *lex specialis* względem unormowań zawartych w p.p.s.a., w praktyce powoduje potrzebę rozwiązywania w orzecznictwie problemów ich stosowania. Program operacyjny nie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym istnieje problem zgodności uregulowań zawartych w programach operacyjnych oraz w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z przepisami ustawy i ustawy zasadniczej oraz ich miejscem w systemie źródeł prawa. NSA uznał, że zagadnienie to zostało kompleksowo uregulowane w ustawie u.z.p.p.r. Odpowiednie zastosowanie przepisów p.p.s.a. mogło mieć miejsce w myśl art. 30e ustawy u.z.p.p.r. tylko w zakresie w tej ostatniej ustawie nieuregulowanym. Złożenie skargi niezawierającej dokumentacji określonej w art. 30c ust. 2 zd. 1 u.z.p.p.r. skutkuje pozostawieniem 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.) przewodniczący winien wezwać stronę skarżącą do uzupełnienia tych braków na podstawie art. 49 p.p.s.a. (postanowienia z: 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1452/10; 18 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 353/11; 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 460/11; 9 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 2043/11; 4 listopada 2011, sygn. akt II GSK 2070/11; 19 października 2011 r., sygn. akt II GSK 2044/11; 24 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 376/11; 9 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 107/11; 11 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 306/11; 10 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 234/11; 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 29/11; 18 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 2188/11 oraz 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 2274/11). W niektórych z wyżej wymienionych spraw poruszono także inne kwestie procesowe, np. (sygn. akt II GSK 2188/11) „fakt, że w omawianych przepisach (art. 48 § 3 p.p.s.a., art. 30b ust. 4 u.z.p.p.r.) wprost przewidziano możliwość złożenia kopii, nie znaczy, że skarga jest niekompletna, gdy pozostałe dokumenty dołączone do skargi nie są oryginałami". W tej samej kwestii (sygn. akt II GSK 1452/10) „cel zostanie osiągnięty wówczas, gdy sąd będzie dysponował kompletną dokumentacją niezależnie od tego, czy zostanie ona złożona w oryginale, czy też w uwierzytelnionych kopiach". „Dokumentacja ma mieć formę wiarygodną" (sygn. akt II GSK 107/11 i sygn. akt I GSK 376/11). Interpretacja art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., zgodnie z którą złożenie odpisów dokumentów utożsamiane jest ze złożeniem dokumentacji niekompletnej, co skutkuje pozostawieniem skargi bez rozpoznania, prowadzi do nieuzasadnionego pozbawienia strony konstytucyjnego prawa do sądu. (postanowienie z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 867/11). Przy ocenie kompletności skargi sąd obowiązany jest

[87] Ustawa z dnia 6 kwietnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712; dalej: u.z.p.p.r.).

ograniczyć się wyłącznie do materiałów wymaganych w pouczeniu o środkach zaskarżenia (sygn. akt II GSK 2070/11).

Skoro zgodnie z art. 30d ust. 1 zd. 2 u.z.p.p.r. do postępowania kasacyjnego regulowanego tą ustawą stosuje się odpowiednio art. 30c ust. 5 tej ustawy, to wniesienie skargi kasacyjnej nieopłaconej w terminie wywołuje skutek w postaci pozostawienia jej bez rozpatrzenia (postanowienie z 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 965/11). Czynnością związaną z określonym projektem, o której mowa w art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r., jest czynność rozpatrywania środka odwoławczego od negatywnej oceny projektu (postanowienie z 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 494/11).

Użyte w art. 30b ust. 3 u.z.p.p.r. pojęcie „czynności z określonym projektem" oznacza, że muszą to być czynności związane z danym projektem, a zatem przez „jakikolwiek etap postępowania" należy rozumieć każdy jego etap, począwszy od formalnego, skończywszy na merytorycznym badaniu wniosku. Ocena projektu jest tylko jedną z czynności związanych z określonym projektem. Także podpisanie informacji skierowanej do wnioskodawcy o wynikach oceny projektu czy o wynikach postępowania odwoławczego jest czynnością związaną z oceną projektu (wyrok z 18 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 125/11).

Okoliczność, że ocena prawna nie stanowi decyzji administracyjnej, nie pozbawia wnioskodawcy, na podstawie art. 30c u.z.p.p.r., prawa do kontroli legalności oceny jego wniosku przez sąd administracyjny zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1441/10).

Zagadnienia związane z charakterem prawnym regulaminów i programów budzące rozbieżności w orzecznictwie zostały rozstrzygnięte w wyroku z 12 grudnia 2011 r.[88]

3.11. Sprawy dotyczące klasyfikacji towarów, jakości, certyfikacji i normalizacji. Spory o właściwość oraz spory kompetencyjne

Artykuł 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[89] wyłącza spod reżimu ustawy artykuły rolno-spożywcze wytwarzane na własny użytek. Pojęcie „wytwarzanie na własny użytek" obejmuje wytwarzanie w celu wykorzystania na zaspokojenie potrzeb osobistych wytwórcy (hodowcy) oraz jego gospodarstwa domowego i nie daje się odnieść do wykorzystania w ramach działalności gospodarczej zakładu przetwórczego. Zatem unormowania zawarte w ustawie o jakości dotyczą także jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w postaci tusz wieprzowych i to niezależnie od tego, czy w takiej postaci wprowadzane są do obrotu, czy w postaci artykułów uzyskanych po przetworzeniu tych tusz (wyrok z 1 września 2011 r., sygn. akt II GSK 836/10).

W świetle art. 33a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów[90] kara pieniężna może zostać nałożona na producenta lub dystrybutora m.in. za niewykonanie decyzji organu nadzoru wydanej na podstawie art. 24 ust. 1 i 2 albo 4 ustawy, ale po uprzednim rozstrzygnięciu kwestii braku bezpieczeństwa produktu i po nałożeniu odrębną decyzją określonych obowiązków na przedsiębiorcę. W postępowaniu

[88] Sygn. akt P 1/11, zainicjowanym pytaniem prawnym WSA w Łodzi. Pytanie prawne WSA w Warszawie odnoszące się do podobnej materii zostało umorzone (postanowienie z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt P 9/10); omówiono je w rozdziale VI części II *Informacji*.

[89] Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.

[90] Dz. U. Nr 229, poz. 2275 ze zm.

o nałożeniu kary pieniężnej w trybie art. 33a ust. 2 ustawy bada się zatem, czy decyzja organu nadzoru została wykonana przez przedsiębiorcę, a nie to, czy rozstrzygnięcie organu było prawidłowe (wyrok z 16 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1404/11).

Receptura produktu rozumiana jako sposób produkcji stanowi tajemnicę handlową, natomiast receptura rozumiana wyłącznie jako ilościowy wykaz składników użytych do produkcji z pominięciem technologii produkcji jest dokumentem związanym z danym produktem i może podlegać, w zależności od rodzaju podejmowanej czynności kontrolnej, obowiązkowi okazania kontrolującym wyłącznie dla potrzeb tej czynności na podstawie art. 24 pkt 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (wyrok z 24 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1159/10).

W świetle art. 40k ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności[91] w przypadku, gdy w wyniku kontroli organ wyspecjalizowany, który ją przeprowadził, stwierdzi, że wyrób nie spełnia zasadniczych lub innych wymagań, może w drodze decyzji zakazać dalszego przekazywania wyrobu użytkownikowi, konsumentowi i dystrybutorowi na okres nie dłuższy niż 2 miesiące. Zgodnie z § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn i elementów bezpieczeństwa[92], maszyna powinna być wyposażona w element sterowniczy, przy użyciu którego można bezpiecznie doprowadzić do całkowitego jej zatrzymania w normalnym trybie. Zatem organ stosujący prawo może zakazać dalszego przekazywania maszyny (wyrobu) użytkownikowi, konsumentowi i dystrybutorowi, jeśli nie jest możliwe całkowite zatrzymanie tej maszyny w określonej sytuacji, przy użyciu przeznaczonego do tego celu elementu sterowniczego (wyrok z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 669/10).

Wykładnia art. 1 ust. 1c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie dodatkowych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i znakowania produktów, które stwarzają zagrożenie dla konsumentów przez to, że ich wygląd wskazuje na inne niż rzeczywiste przeznaczenie[93], prowadzi do wniosku, że produkty – tzw. imitacje środków spożywczych – stanowią zagrożenie dla konsumentów przez to, że ich wygląd wskazuje na inne niż rzeczywiste przeznaczenie, tylko gdy próba konsumpcji „imitacji" może powodować zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. Produkty te nie mogą posiadać cech i właściwości wywołujących u konsumentów, zwłaszcza u dzieci, przeświadczenia, że są to środki spożywcze, jeżeli próba konsumpcji imitacji może powodować zagrożenie dla zdrowia lub życia (wyrok z 29 września 2011 r., sygn. akt II GSK 882/10).

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

4.1. Podatek akcyzowy i opłata paliwowa

Rozpoznawane przez Izbę Gospodarczą sprawy akcyzowe w głównej mierze dotyczyły stwierdzenia nadpłaty podatku, określenia wysokości zobowiązania podatkowego za dany okres, odmowy zwrotu podatku oraz interpretacji prawa podatkowego. Sądy dokonywały

[91] Dz. U. Nr 204, poz. 2087 ze zm.
[92] Dz. U. Nr 259. poz. 2170 ze zm.
[93] Dz. U. Nr 71, poz. 644 ze zm.

kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[94].

W odniesieniu do zagadnień związanych z weryfikacją ceny nabytego wewnątrzwspólnotowo samochodu sądy jednolicie wskazywały na potrzebę badania w każdej sprawie ceny zgłoszonej do opodatkowania zgodnie z art. 82a ust. 1 u.p.a.[95]

W kwestii oświadczeń nabywców gazu płynnego jednolite orzecznictwo NSA wyeliminowało rozbieżne orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych[96]. Wskazywano, że oświadczenie musi cechować poprawność nie tylko formalna, ale także materialna, co oznacza, że oświadczenie musi odpowiadać rzeczywistemu stanowi rzeczy. Podatnik jest więc zobowiązany do weryfikowania składanych przez kontrahentów oświadczeń, gdyż kontrola ich leży w jego interesie.

Co do oświadczeń nabywców oleju opałowego wątpliwości interpretacyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikały z odmiennej interpretacji przepisów w zależności od stanu prawnego mającego w sprawie zastosowanie. W stanie prawnym obowiązującym od 24 sierpnia 2005 r. w art. 65 ust. 1a u.p.a. wprowadzono swoistą sankcję podatkową. W orzecznictwie uznawano, że użyte w art. 65 ust. 1a u.p.a. sformułowanie „niespełnianie warunków określonych w odrębnych przepisach" nie dotyczy okoliczności związanych z dokonywaniem obrotu tymi wyrobami, w tym także dokumentowania obrotu, a zatem w świetle zapisu art. 65 ust. 1a u.p.a. brak oświadczenia, o którym mowa w § 4 ust 1 i 2 powołanego rozporządzenia, nie stanowi przesłanki umożliwiającej podwyższenie stawki podatkowej[97]. Część składów orzekających przyjęła stanowisko, zgodnie z którym pomimo wejścia w życie z dniem 24 sierpnia 2005 r. przepisu art. 65 ust. 1a ustawy o podatku akcyzowym nadal obowiązywały, bo do dnia 15 września 2005 r., przepisy § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego[98].

W kwestii opodatkowania olejów smarowych NSA wskazał, że w prawie polskim rozwiązania naruszyły wynikający z art. 90 TWE zakaz dyskryminowania wyrobów pochodzących z innych Państw Członkowskich. Przejawem dyskryminacyjnego traktowania wyrobów nabywanych wewnątrzwspólnotowo było odmienne określenie katalogu produktów objętych, pod pewnymi warunkami, zwolnieniem od podatku akcyzowego[99].

W odniesieniu do pozostałych zagadnień dotyczących akcyzy i opłaty paliwowej pojawiające się rozbieżności rozstrzygnięto poprzez działalność uchwałodawczą Izby.

4.2. Sprawy celne

W sprawach celnych rozpoznawano głównie sprawy z zakresu weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości towaru, pochodzenia towaru, klasyfikacji taryfowej oraz wymiaru należności celnych i długu celnego. Orzecznictwo w tych sprawach jest jednolite. W zasa-

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

[95] Sygn. akt: I GSK 700/09, I GSK 183/10, I GSK 103/10 i I GSK 375/10.

[96] Sygn. akt: I GSK 816/10, I GSK 696/10, I GSK 443/10, I GSK 713/10,I GSK 714/10, I GSK 374/10, I GSK 442/10, I GSK 449/10, I GSK 697/10, I GSK 698/10, I GSK 882/10, I GSK 883/10, I GSK 884/10, I GSK 885/10, I GSK 312/11.

[97] Wyroki z: 11 stycznia 2011 r., sygn. akt I GSK 899/09 i 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 315/10.

[98] Wyroki z: 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 258/10 i I GSK 302/10.

[99] Zagadnienie to zostało omówione wyżej – wyroki z: 22 marca 2011 r., sygn. akt I GSK 132/10 i z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I GSK 380/10.

dzie wszystkie sprawy rozstrzygane były na podstawie przepisów prawa wspólnotowego z wykorzystaniem dorobku TSUE. W tym obszarze należy wskazać na kwestię braku publikacji w polskiej wersji językowej przepisów wspólnotowych w chwili zgłoszenia, np. w sprawie o sygn. akt I GSK 834/10 jednym z motywów zaskarżenia była okoliczność, że przepisy wspólnotowe, na których podstawie skarżąca dokonała zgłoszenia celnego, zostały opublikowane w języku polskim dopiero w dniu 1 października 2004 r., a więc w chwili zgłoszenia nie były one dostępne w polskiej wersji Dziennika Urzędowego UE[100]. Sąd pierwszej instancji oddalając skargę argumentował, że przepisy art. 2 Traktatu akcesyjnego[101] nie uzależniają obowiązywania rozporządzeń wspólnotowych na terytorium Polski od ich ogłoszenia w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE. Zasadą jest bowiem przyjęcie całego dorobku prawnego UE przez nowe państwa członkowskie, poczynając od dnia akcesji, z wyjątkami wyraźnie określonymi w aktach akcesyjnych. Sąd ten powołał się na wyrok z 11 grudnia 2007 r. w sprawie C–161/06 Skoma-Lux przeciwko Celni reditelstvi Olomouc, w którym TS uznał, że art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia sprzeciwia się temu, aby obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w języku nowego państwa członkowskiego, mimo że język ten jest językiem urzędowym Unii, mogły zostać nałożone na jednostki w tym państwie, nawet jeśli miały one możliwość zapoznania się z tymi uregulowaniami przy użyciu innych środków[102]. NSA uchylając zaskarżony wyrok wyraził pogląd, że skoro w sprawie tej nie znajdował zastosowania WKC ani inne przepisy prawa europejskiego, które w dniu uiszczenia należności celnej nie były opublikowane w polskiej edycji Dziennika Urzędowego UE, podstawę prawną obowiązku celnego oraz ewentualnego roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia celnego należało ustalić w oparciu o przepisy prawa polskiego[103].

Ważne jest także rozstrzygnięcie dotyczące rozłożenia należności celnych na raty, w sytuacji gdy Minister Finansów nie skorzystał z możliwości uregulowania tej kwestii w drodze aktu podstawowego na podstawie fakultatywnego upoważnienia z art. 60 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne[104]. Sądy obu instancji uznały, że w takiej sytuacji organy powinny zastosować bezpośrednio WKC. Organy celne powinny ocenić wniosek spółki na bazie regulacji dotyczącej odroczenia płatności należności, w tym warunków wyszczególnionych w art. 229 lit. b) WKC, także przy wykorzystaniu uprawnienia w postaci uznania administracyjnego jako możności wyboru przez organ administracyjny skutku prawnego, czyli odpowiedniego (proporcjonalnego) wyważenia interesów przeciwstawnych stron – interesów obywatela z interesem publicznym[105].

[100] Zostały opublikowane w języku polskim dopiero w dniu 1 października 2004 r.

[101] Aktu dotyczącego warunków przystąpienia […Rzeczypospolitej Polskiej…] oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, stanowiącego integralną część Traktatu akcesyjnego z dnia 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

[102] Podobnie orzekł ETS w wyroku z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C–560/07 Balbiino AS przeciwko Pollumajanduminister, Maksu-ja Tolliameti Pohla maksu-ja tollikeskus oraz w wyroku z 29 października 2009 r. w sprawie C–140/08 Rakvere Lihakombinaat AS przeciwko Pollumajandusministeerium, Maksu-ja Tolliamenti Ida maksu-ja tollieksekus.

[103] Zob. np. sprawy o sygn. akt: I GSK 834/10, I GSK 853/10, I GSK 833/10, I GSK 834/10, I GSK 836/10. Zagadnienie to zostało omówione szerzej w rozdziale V części II *Informacji*.

[104] Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.

[105] Wyrok z 14 stycznia 2011 r., sygn. akt I GSK 7/10.

4.3. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych

W sprawach ubezpieczeń zdrowotnych wątpliwości w orzecznictwie budziła kwestia, kto jest stroną postępowania w sprawie podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu umowy cywilnoprawnej o charakterze zlecenia. Organ wydający decyzję uznawał za strony postępowania osobę zatrudnianą na umowę cywilnoprawną oraz właściwy miejscowo ZUS. Część składów orzekających uznawała płatnika składek z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 85 ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych płatnik „oblicza" składki na ubezpieczenie zdrowotne, „odprowadza je", wywieść więc można jedynie, że są to czynności techniczne, co uzasadnia przyjęcie wyłącznie interesu faktycznego płatnika[106]. Natomiast część składów uznała, że zleceniodawca jako płatnik tych składek będzie zobowiązany na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych bez uprzedniego wezwania opłacić i rozliczyć składki na ubezpieczenie zdrowotne za każdy miesiąc kalendarzowy w trybie i na zasadach oraz w terminie przewidzianym dla składek na ubezpieczenie społeczne, przy czym zgodnie z art. 93 ust. 1 tej ustawy składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę nieopłacone w terminie będą podlegały ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych[107].

4.4. Finanse publiczne

Podobnie jak w roku poprzednim, przedmiotem spraw były m.in. zagadnienia dotyczące przesłanek umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Podzielano wcześniej utrwalone poglądy orzecznicze wskazujące na zakres kontroli decyzji uznaniowych, które obejmuje jedynie samo postępowanie poprzedzające ich wydanie, a nie rozstrzygnięcie, zgodnie z art. 28 ust. 2 opartym na konstrukcji tzw. uznania administracyjnego, co oznacza, że decyzja w zakresie spraw dotyczących umorzenia należności przysługuje każdorazowo organowi, który w razie stwierdzenia całkowitej nieściągalności składek, zachodzącej w przypadkach wymienionych w art. 28 ust. 3, może, ale nie musi umorzyć zaległości[108]. Fakultatywny charakter art. 28 ustawy nie usprawiedliwia odstąpienia organu od przeprowadzenia postępowania dowodowego w sprawie oraz braku ustosunkowania się do zarzutów podnoszonych przez stronę postępowania[109]. Niemożność uiszczenia zaległych składek, a w szczególności trudna sytuacja materialna podmiotu ubiegającego się o ich umorzenie powinna być oceniana na dzień wydania przez ZUS decyzji ostatecznej[110].

Kwestia ustalenia podmiotu właściwego do ponownego rozpatrzenia sprawy o umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne została omówiona w pkt 3[111].

[106] Sygn. akt: II GSK 378/10, II GSK 662/10 i II GSK 845/10.
[107] Sygn. akt: II GSK 929/10 948/10, 949/10, 950/10, 957/10, 879/10, 992/10, 995/10, 1349/10, 68/11.
[108] Sygn. akt I SA/Gd 923/11.
[109] Sygn. akt I SA/Bd 238/11, III SA/Łd 946/11.
[110] Sygn. akt II GSK 17/10.
[111] Sygn. akt II GSK 18/10, 55/10, 153/10.

Co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, szczególnie dotyczących decyzji wydawanych w nadzwyczajnych trybach administracyjnych, część składów orzekających uznała, że art. 83a ust. 2 pozwala na weryfikację z urzędu w postępowaniu administracyjnym ostatecznych decyzji administracyjnych, ale wyłącznie pod warunkiem, że od takiej decyzji nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu powszechnego[112]. Natomiast część uznała wyłączność sądu pracy i ubezpieczeń społecznych[113].

4.5. Zagadnienia dotyczące subwencji unijnych

Zagadnienia dotyczące subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych zostały kompleksowo omówione w części orzeczniczej Izby

4.6. Sprawy z zakresu transportu drogowego

W odniesieniu do transportu drogowego, kar za zajęcie pasa drogowego oraz kar za przejazd pojazdem nienormatywnym nie ma rozbieżności, a zagadnienia z tego zakresu zostały omówione w części orzeczniczej Izby. Natomiast warto zwrócić uwagę na niektóre rozstrzygnięcia sądów pierwszej instancji.

Odnosząc się do kwestii nałożenia kary pieniężnej za przewóz drogowy odpadów na terytorium RP bez wymaganego zezwolenia uznano, że dla możliwości nałożenia takiej kary niezbędne jest w pierwszej kolejności przesądzenie, czy przewożony (sprowadzony) towar został prawidłowo zaklasyfikowany jako odpad w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach. Prawidłowe zaliczenie jakiegoś przedmiotu wymaga wykazania przez organy łącznego istnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, że dany przedmiot figuruje w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach. Po drugie, że jego dotychczasowy posiadacz „pozbywa się" tego przedmiotu, zamierza się go „pozbyć" lub jest zobowiązany (normatywnie!) do jego „pozbycia się". Brak któregokolwiek z wymienionych wymogów ustawowych wyklucza możliwość przyjęcia, że chodzi o „odpad" w podanym rozumieniu, nawet w wypadku udowodnienia istnienia drugiej przesłanki, ponieważ legislator zastosował w art. 3 ust. 1 koniunkcję okoliczności decydujących o tym, czy dany przedmiot (substancja) jest odpadem lub nie[114].

4.7. Sprawy związane z działalnością gospodarczą

W sprawach związanych z działalnością gospodarczą, geologią i górnictwem, energetyką, z zagadnieniami związanymi z tzw. zawodami zaufania publicznego (adwokata, radcy prawnego, notariusza) nie zauważono zasadniczych rozbieżności. Także w sprawach dotyczących bezpieczeństwa produktu czy prawa telekomunikacyjnego.

[112] Sygn. akt II GSK 1935/11, 1284/10.
[113] Sygn. akt: II GSK 1284/11, II GSK 1331/11, 1328/11, VII SA/Wa 42/11.
[114] Wyrok z 29 czerwca 2011 r. III SA/Wr 79/11.

4.8. Sprawy dotyczące sportu

W sprawach dotyczących sportu ważne znaczenie ma rozstrzygnięcie wydane w następstwie wyroku TK[115] zainicjowanego pytaniem prawnym WSA w Łodzi, w którym NSA przesądził, że rola licencji (w powiązaniu z jej cechami administracyjnoprawnymi i publicznoprawnymi) wystarczająco uzasadnia przeciwstawienie się ocenie co do wyłącznie cywilnoprawnego charakteru licencji. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym[116] uczestnictwo klubu sportowego w sporcie kwalifikowanym w danej dyscyplinie sportu wymaga posiadania przez ten klub licencji przyznanej przez właściwy polski związek sportowy. Według podobnego schematu ustawodawca uregulował zasady udzielania licencji zawodnika. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.s.k. na wniosek osoby zainteresowanej licencję zawodnika przyznaje właściwy polski związek sportowy lub, z jego upoważnienia, związek sportowy działający w danej dyscyplinie sportu. Warunki i tryb przyznawania i pozbawiania licencji zawodnika są określane w regulaminach właściwych polskich związków sportowych. NSA uznał, że rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.s.k., w sprawach przyznawania i pozbawiania licencji są aktami *sui generis*, które ustawodawca poddał kontroli sądów administracyjnych, pozostawiając właściwemu polskiemu związkowi sportowemu uprawnienie do określenia warunków i trybu przyznawania i pozbawiania licencji w regulaminach[117].

4.9. Sprawy dotyczące własności przemysłowej[118]

Uzasadnienie wniosku o wszczęcie postępowania spornego, ukierunkowane na wskazanie organowi, jak wnioskodawca widzi naruszenie powołanego we wniosku przepisu prawa, nie stanowi „granic wniosku" w rozumieniu przepisu art. 255 ust. 4 p.w.p. Pojęcie „granice wniosku", użyte w przepisie art. 255 ust. 4 p.w.p., akcentuje tylko stronę przedmiotową wniosku, a w szczególności wskazany w nim zakres żądania wnioskodawcy, zakres, który powinien być wyraźnie określony (art. 255^1 ust. 3 pkt 3 p.w.p.), gdyż wiąże Urząd Patentowy przy rozpatrywaniu sprawy w trybie spornym. Nie obejmuje natomiast kierunków motywacji wnioskodawcy dla wykazania, iż doszło do przyznania prawa o charakterze wyłącznym z naruszeniem prawa[119].

Przepis art. 102 ust. 3 pkt 3 p.w.p. nie stanowi podstawy dla rejestracji w charakterze wzoru przemysłowego części składowej mogącej być przedmiotem samodzielnego obrotu, bez spełnienia przez ten wytwór wszystkich ustawowych wymogów przewidzianych dla wzoru przemysłowego, w tym przesłanki widoczności w trakcie zwykłego użytkowania wytworu przez użytkownika końcowego[120].

Dokonując podsumowania działalności orzeczniczej w 2011 r. należy wskazać, że zwiększyła się sprawność NSA co do reakcji na pojawiające się rozbieżności w orzecznic-

[115] Z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10.

[116] Dz. U. z 2005 r. Nr 155, poz. 1298 ze zm.

[117] Sygn. akt II GSK 1121/11.

[118] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm., dalej: p.w.p.).

[119] Wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 724/10.

[120] Wyroki z: 12 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 20/10, 7 września 2011 r., sygn. akt II GSK 838/10.

twie i skuteczność ich eliminowania, głównie poprzez narady i szkolenia oraz korzystanie z uruchamiania postępowań nadzwyczajnych w postaci kierowania wniosków o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez skład powiększony oraz kierowania pytań prawnych do TK. Ponadto należy zwrócić uwagę na wskazywane w wielu rozstrzygnięciach nie tylko stosowanie prokonstytucyjnej i prowspólnotowej wykładni przepisów prawa, lecz także oparcie rozstrzygnięcia bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym czy przepisie prawa UE.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2011 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
3 150	5 179	8 329	4 440	53,31%	3 889

W 2011 r. wpłynęło 5179 skarg kasacyjnych oraz 31 skarg o wznowienie postępowania. Najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono w sprawach z zakresu budownictwa (1060), zagospodarowania przestrzennego (616), stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych (413) i wywłaszczeń (388). W sprawach dotyczących ukarania organu grzywną za niewykonanie orzeczenia sądu (art. 154 p.p.s.a.) wpłynęło 28 skarg kasacyjnych.

W porównaniu z 2010 r. (4707) wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się o 8,96%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 7,71% (w 2010 r. rozpoznano 4122 skargi kasacyjne). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na okres następny zwiększyła się o 23,46% (w 2010 r. – 3150).

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 2247, Krakowie – 424, Łodzi – 300, Poznaniu – 278, Gliwicach – 272, Gdańsku – 241, Wrocławiu – 239, Rzeszowie – 197, Lublinie – 198.

Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2011 r. wynosi 70,23%, z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa jest najwyższy w WSA w: Olsztynie – 81,60%, Bydgoszczy – 80,36, Białymstoku – 79,37%, Poznaniu – 78,57%, Opolu – 78,43%, Gorzowie Wielkopolskim – 78,22%, Gliwicach – 78,13 i Szczecinie – 76,19%, a najniższy w WSA w: Lublinie – 71,72%, Gdańsku – 70,59%, Warszawie – 66,93%, Krakowie – 66,75%, Wrocławiu – 66, 46%, Kielcach – 62,35%, Rzeszowie – 63,24%, i Łodzi – 53,39%.

W 2011 r. skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 2946, a przez osoby prawne w 2147 sprawach. Organizacje społeczne wniosły 82 skargi kasacyjne, prokuratorzy – 15, a Rzecznik Praw Obywatelskich – 2.

W postępowaniu przed NSA pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 727 rozstrzygniętych sprawach, adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 698 sprawach. Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 767 sprawach. Prokurator wziął udział w 31 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich w 3 sprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2011 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
121	2 490	2 611	2 524	96,67%	87

W 2011 r. wpłynęło 2490 zażaleń oraz 5 zażaleń w sprawach skarg o wznowienie postępowania.

Odnotowano wzrost wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z 2010 r. (2388) o 4,27%. W stosunku do ogólnej liczby wpływu zażaleń ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń na postanowienia dotyczące: 521 – prawa pomocy (20,92%), 312 – przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej (12,53%), 259 – wstrzymania zaskarżonego aktu (10,40%), 128 – wyłączenia sędziego (5,14%) oraz 1270 – na inne (51%).

W 2011 r. rozpoznano o 6% zażaleń więcej (2524) niż w 2010 r. (2381). W sprawach o ukaranie organu grzywną za nieprzekazanie w terminie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy (art. 55 p.p.s.a.) wpłynęło 81 zażaleń, natomiast na postanowienia o ukaranie organu grzywną na podstawie art. 112 p.p.s.a. wpłynęło 1 zażalenie.

W sprawach z zakresu właściwości Izby najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień WSA w: Warszawie – 911, Poznaniu – 202, Wrocławiu – 201, Gliwicach – 200, Krakowie – 193, Gdańsku – 115, Olsztynie – 108, Szczecinie – 101, Rzeszowie – 100 i Łodzi – 90.

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2011 r. wynosi 80,27%. Wskaźnik stabilności w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA w: Szczecinie – 96,04%, Olsztynie – 93,4%, Gliwicach – 90%, Wrocławiu – 89,86%, Białymstoku – 88,24%, Gdańsku – 87,93%, Opolu – 87,84%, Gorzowie Wielkopolskim – 84,62%, Łodzi – 84,21%, Lublinie – 83,61%, Bydgoszczy – 80,39%, Rzeszowie – 80,2% i Warszawie – 80%, a najniższy w WSA w: Krakowie – 69,69%, Kielcach – 65% i Poznaniu – 47,09%.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2011 r. wpłynęło 398 wniosków (w 2010 r. 310 wniosków), w tym 337 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość oraz 45 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku lub sprawy. Rozpoznano 335 wniosków (w 2010 r. 307). W 158 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 40 wniosków z tego zakresu oddalono, a 18 wniosków odrzucono.

W 2011 r. wpłynęło 129 skarg na przewlekłość postępowania (w 2010 r. 123), a rozpoznano 137 skarg, w tym 16 skarg pozostałych z poprzedniego okresu (w 2010 r. rozpoznano 111 skarg). W porównaniu do 2010 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zwiększył się o 4,88%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 3 skargi zostały uwzględnione (w 2010 r. 14 skarg), 53 skargi oddalono (w 2010 r. 49 skarg), a 81 skarg odrzucono (w 2010 r. 47 skarg). W 3 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 zł do 4000 zł.

W 2011 r. wpłynęło 60 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2010 r. 56). Załatwiono 73 sprawy w tym 1 skarga została oddalona, a w 58 sprawach skargi zostały odrzucone (w 2010 r. 73) głównie dlatego, że nie zostały sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego.

W 2011 r. wpłynęły 4 wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym oraz w 3 sprawach zostały przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne przez składy orzekające. W składzie siedmiu sędziów, uwzględniając sprawy

z 2010 r., załatwiono 9 spraw (5 z wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich i 4 na skutek postanowień składów orzekających). Podjęto 9 uchwał, a 1 sprawa pozostała do załatwienia na następny okres[1].

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2011 r.

W 2011 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 8299 spraw, 3374 sprawy pozostały do załatwienia z poprzedniego okresu, 7562 sprawy załatwiono, co stanowi 64,78% ogółu spraw, a 4111 spraw pozostało do załatwienia na okres następny. Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
SK	3 159	5 210	8 369	4 479	53,52%	3 890
Z	121	2 495	2 616	2 529	96,67%	87
W	59	398	457	335	73,30%	122
PS	3	7	10	9	90,00%	1
PP	16	129	145	137	94,48%	8
NP.	16	60	76	73	96,05%	3
Razem	3 374	8 299	11 673	7 562	64,78%	4 111

w tym: skargi o wznowienie postępowania w zakresie skarg kasacyjnych i zażaleń

Rodzaj	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
SK	9	31	40	39	97,5%	1
Z		5	5	5	100%	

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. 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 były przedstawiane NSA w terminie do 3 miesięcy po wykonaniu czynności należących do sądu pierwszej instancji. W niewielkiej liczbie spraw akta były przekazywane w terminie do 4 miesięcy. Zdarzały się jednak przypadki, że terminy te przekraczały nawet kilkanaście miesięcy[2]. W porównaniu z rokiem 2010 sprawność postępowania międzyinstancyjnego uległa poprawie. Powodem przewlekłego przekazywania akt sprawy ze środkami odwoławczymi, głównie skarg kasacyjnych, było roz-

[1] Szczegółowe omówienie uchwał zawarto w części I *Informacji*.

[2] Np.: po upływie 12 m-cy – w sprawach o sygn. akt: V SA/Wa 1318/09, IV SA/Wr 459/09; 11 m-cy – w sprawach o sygn. akt: II SAB/Wa 279/10 i II SA/Kr 636/10; 10 m-cy – w sprawach o sygn. akt: I SA/Wa 952/09 i III SA/Łd 492/10; 9 m-cy – w sprawach o sygn. akt: II SA/Gl 771/08, II SA/Kr 1671/10, II SA/Lu 253/10, II SA/Łd 525/10, II SA/Rz 952/09, II SA/Sz 309/10; 8 m-cy – w sprawach o sygn. akt II SA/Op 374/10, II SA/Ol 221/10, II SA/Sz 946/10; 7 m-cy – w sprawach o sygn. akt: II SA/Rz 830/10, II SA/Wr 732/10.

patrywanie 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 pierwszej instancji prawidłowo podejmują czynności, a zwłoka w przekazaniu akt sprawy do NSA ma z reguły usprawiedliwione przyczyny.

Odnotowano sporo przypadków przedstawienia do NSA akt wadliwych, powodujących konieczność ich zwrotu w celu usunięcia uchybień. Dotyczyły one najczęściej: wadliwego doręczenia lub braku doręczenia zaskarżonego orzeczenia wszystkim stronom; braku doręczenia odpowiedzi na skargę kasacyjną (zażalenie) wszystkim uczestnikom postępowania; braku pełnomocnictwa w sytuacji, gdy środek odwoławczy wnosi pełnomocnik strony, która wcześniej nie występowała w sprawie; zaniechania pobrania wpisu od środka zaskarżenia z powodu wadliwego uznania, że strona jest zwolniona od ponoszenia kosztów, albo zwykłego przeoczenia; nierozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy; potrzeby ustalenia następców prawnych strony oraz wadliwego określania przedmiotu sprawy i nadawania sprawom wadliwego oznaczenia symbolami.

2.2. Uzasadnienia wyroków i postanowień sporządzane były na wysokim poziomie, jednak część uzasadnień sformułowano w sposób bardzo ogólnikowy, w niektórych przytaczano obszerne fragmenty aktów normatywnych, które nie miały istotnego znaczenia w sprawie, pomijano wskazania co do dalszego postępowania administracyjnego w razie uwzględnienia skargi, a w części uzasadnień przytaczano orzecznictwo i wypowiedzi piśmiennictwa, bez wskazania związku ze stanem rozpoznawanej sprawy. Poza tym stwierdzono w niektórych uzasadnieniach brak ustosunkowania się do zarzutów podniesionych w skardze albo pominięcie oceny prawnej wyrażonej we wcześniejszym wyroku wydanym w tej sprawie[3].

[3] Np.: w sprawie I OSK 1709/10 (III SA/Lu 120/10) uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie spełniało ustawowych wymogów art. 141 § 4 p.p.s.a. w stopniu, który uniemożliwia dokonanie kontroli instancyjnej; w sprawie I OSK 698/11 (II SA/Lu 610/10) opisując przebieg postępowania, sąd pierwszej instancji poprzestał na przytoczeniu analogicznego stwierdzenia samorządowego kolegium odwoławczego, które to stwierdzenie zostało zawarte w zaskarżonej decyzji, gdzie również nie wyjaśniono motywów stanowiska zajętego przez organ administracji; w sprawie I OSK 663/10 (I SA/Wa 1401/09) sąd pierwszej instancji nie odniósł się do podniesionego w skardze zarzutu; w sprawie I OSK 1856/10 (II SA/Wa 647/10) sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że badając legalność decyzji o zwolnieniu żołnierza z zawodowej służby wojskowej należy odnieść się do działania organów wojskowych związanych z przeniesieniem żołnierza zawodowego do rezerwy kadrowej; w sprawie I OSK 1323/10 (I SA/Wa 538/09) sąd pierwszej instancji nie ustosunkował się do kwestii właściwości organu do wydania decyzji w rozpoznawanej sprawie; w sprawie I OSK 477/11 (II SAB/Wa 252/10) w uzasadnieniu wyroku nie zawarto wyjaśnienia i oceny prawnej charakteru informacji żądanej przez wnioskodawcę; w sprawie I OSK 718/10 (IV SA/Wa 314/09) sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność obu postanowień wydanych w tej sprawie, choć nie zachodziły przyczyny wymienione w art. 156 k.p.a., i nie wskazał, jakie przepisy zostały w analizowanej sprawie naruszone w sposób rażący; w sprawie I OSK 1821/10 (II SA/Wa 619/10) sąd pierwszej instancji nie uwzględnił uchwały o sygn. akt I OPS 13/09 w kwestii wyłączenia osoby upoważnionej przez organ do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. od rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy złożonego na podstawie art. 127 § 3 k.p.a.; w sprawie I OSK 1114/11 (II SAB/Ol 27/11) sąd pierwszej instancji orzekł wyłącznie na podstawie wniosku skarżącego i odpowiedzi organu na ten wniosek; w sprawie I OSK 25/11 (I SA/Wa 2085/09) wskazano sądowi pierwszej instancji, że gdy istnieją w sprawie wcześniejsze wiążące orzeczenia sądów administracyjnych, uchylenie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. może nastąpić jedynie wówczas, gdy w niebudzący wątpliwości sposób wykazane zostanie, że miało miejsce naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a uchybienie to dotyczy kwestii wynikających z oceny prawnej i wskazań wyrażonych w poprzednim orzeczeniu bądź zaistniałej po tym orzeczeniu nowej okoliczności mającej istotne znaczenie w sprawie.

2.3. W 2011 r. sędziowie Izby uczestniczyli w konferencjach szkoleniowych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, których przedmiotem były zagadnienia prawne wynikające z bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych, m.in. w naradach specjalistycznych organizowanych dla sędziów poszczególnych wydziałów orzeczniczych WSA w Warszawie z udziałem przedstawicieli innych wojewódzkich sądów administracyjnych. Tematem tych narad były zagadnienia z zakresu szacowania wartości nieruchomości w sprawach o odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości, sporządzania projektów studium i planów zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków, postępowań naprawczych dotyczących inwestycji budowlanych, ochrony informacji publicznej, wygaśnięcia mandatu radnego, a także zagadnienia z zakresu postępowania administracyjnego i sądowego, w tym problematyka zmian wprowadzonych w procedurach dokonanych w 2010 i 2011 r.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[4]

3.1. Prawo budowlane[5]

W sprawach z zakresu prawa budowlanego można wskazać kilka zagadnień istotnych z punktu widzenia orzecznictwa, np. w odniesieniu do tzw. specustawy drogowej[6] uznano, że w ramach prowadzonego postępowania, na podstawie jej art. 1 ust. 1, dopuszczalna była również budowa sieci w innym przebiegu niż dotychczasowy oraz połączenie jej z już istniejącymi, a budowa takiej sieci uzbrojenia terenu nie stanowiła innej inwestycji, ale jedną w ramach lokalizacji projektowanej drogi, ww. przepis bowiem dotyczy zamierzenia budowlanego obejmującego prócz przygotowania budowy samej drogi również realizację infrastruktury drogowej (wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2168/11).

W art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego stanowiącego podstawę do wezwania strony do usunięcia naruszeń w przypadku niespełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 tej ustawy uznano, że postanowienie to nie ma jednorazowego charakteru i nie można wykluczyć ponownego wezwania, jeśli taka potrzeba zaistnieje (wyrok z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1214/10). Natomiast sześćdziesięciopięciodniowy termin z art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, po wydaniu przez organ wyższego stopnia decyzji o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, rozpoczyna bieg w dacie zwrotu akt sprawy przez organ odwoławczy (wyrok z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1197/10).

O wygaszeniu pozwolenia na budowę można orzec wyjątkowo, w szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy już z treści dziennika budowy wynika, że zaistniały przesłanki z art. 37 ust. 1 prawa budowlanego (wyrok z 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1479/10). Jeżeli przesłanki wygaśnięcia pozwolenia na budowę zostały spełnione w czasie

[4] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2011 r.

[5] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm., dalej: prawo budowlane).

[6] Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm., znowelizowana z dniem 10 września 2008 r., mocą przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958) – dalej: specustawa drogowa).

obowiązywania art. 37 ust. 1 prawa budowlanego sprzed nowelizacji[7], tj. do czasu wejścia jej w życie budowę przerwano na czas dłuższy niż 2 lata, to zastosowanie powinna mieć norma wówczas obowiązująca, a więc sprzed nowelizacji, mimo że orzekano o wygaśnięciu po wejściu w życie noweli. W innym przypadku zastosowanie winna znaleźć norma zawarta w art. 37 ust. 1 prawa budowlanego po nowelizacji. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, jest jedynie potwierdzeniem skutków prawnych, które wynikają wprost z ustawy i ma charakter *ex tunc* (wyrok z 21 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1228/10).

Gdy organ nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, to jest zobowiązany do takiego określenia terminu wykonania tego obowiązku, aby inwestor mógł rzeczywiście obowiązek wykonać (art. 49b ust. 2 prawa budowlanego w świetle wyroku TK z dnia 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08), co oznacza, że w tych przypadkach organ ten nie jest związany tym, iż ustawa w powołanym przepisie wprost wskazuje termin 30 dni (wyrok z 9 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 261/10).

Gdy wzniesiony na działce już zabudowanej mur ma charakter urządzenia technicznego, a nie samodzielnego obiektu budowlanego, to zastosowanie w sprawie ma tryb postępowania przewidziany w art. 50 i art. 51 prawa budowlanego (wyrok z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1792/10).

W odniesieniu do postępowania legalizacyjnego NSA stwierdził m.in., że gdy budynek został wzniesiony bez pozwolenia na budowę, nie jest możliwe w trakcie postępowania legalizacyjnego równoległe uruchomienie postępowania prowadzącego do wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania budynku biurowego, brak bowiem było możliwości skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy w trybie art. 54 prawa budowlanego, jak również ubiegania się o uzyskanie decyzji w trybie art. 55 tej ustawy (wyrok z 4 stycznia 2011 r., sygn., akt II OSK 2000/09). Za niedopuszczalne uznał NSA stosowanie sankcji określonej w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego za nielegalne użytkowanie budynku wprowadzonej ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane[8] w stosunku do inwestycji zrealizowanych na podstawie decyzji wydanej np. w oparciu o normy ustawy z dnia 24 października 1974 r. (wyroki z 22 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 411-417/10). Gdy wobec kwestionowania zasadności postanowienia o wymierzeniu kary za wykonanie obiektu budowlanego niezgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (art. 59f ust. 6 prawa budowlanego) podnoszony jest zarzut, iż obiekt budowlany został wybudowany zgodnie z ustaleniami i warunkami pozwolenia na budowę, organ nadzoru budowlanego nie może wydać decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie bez rozważenia zasadności zarzutów wobec tego postanowienia (wyrok z 23 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1356/10).

3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego[9]

3.2.1. *Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*

3.2.1.1. Sprawy dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012. Rozważając kwestie ustalenia lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 NSA podkreślił, że postępowanie w spra-

[7] Ustawą z dnia 26 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 145, poz. 914).

[8] Dz. U. Nr 93, poz. 888.

[9] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm. – dalej jako u.p.z.p.).

wie wydania lokalizacji inwestycji EURO 2012 nie może sprowadzać się do prostej akceptacji wniosku inwestora bez przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego w rozumieniu przepisów k.p.a. Stosowanie z mocy art. 24f ustawy EURO 2012[10] w sprawach nieuregulowanych w Rozdziale 4 ustawy EURO 2012 „Przygotowanie przedsięwzięć EURO 2012" przepisów u.g.n. oznacza, iż do podziału nieruchomości zatwierdzonego decyzją o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 (art. 24a ust. 1 ustawy o EURO 2012) mają zastosowanie te przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które regulują sposób podziału nieruchomości, w tym art. 93 ust. 3b u.g.n. regulujący sposób podziału nieruchomości zabudowanej i art. 93 ust. 3 u.g.n. stanowiący, że nieruchomość, która podlega podziałowi, powinna mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej (wyrok z 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1456/11).

Nowelizacja ustawy EURO 2012[11], która weszła w życie z dniem 15 października 2009 r. i której mocą zmieniono art. 24 oraz zostały dodane art. 24a–24i, umożliwiła wydanie decyzji lokalizacyjnej ze skutkiem wywłaszczającym. Do tej daty przejęcie nieruchomości na potrzeby planowanego przedsięwzięcia EURO 2012 następowało w drodze umowy lub w postępowaniu wywłaszczeniowym zgodnie z przepisami rozdziału 5 ustawy „Nabywanie nieruchomości dla realizacji przedsięwzięć Euro 2012", tj. w drodze umowy bądź na skutek przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego (art. 26 ust. 1 i art. 26 ust. 2 ustawy). NSA uznał, iż z samej zmiany stanu prawnego, przewidującej zamieszczenie skutku wywłaszczającego w decyzji lokalizacyjnej, nie można skutecznie wywodzić możliwości wydania kolejnej decyzji lokalizacyjnej dotyczącej tego samego zamierzenia inwestycyjnego (określonej części tego samego zamierzenia inwestycyjnego) dla tego samego podmiotu. Takie działanie narusza art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz nosi znamiona obejścia prawa, albowiem w dacie wydania pierwszej decyzji lokalizacyjnej, która uzyskała przymiot ostateczności, nie było dopuszczalne wydanie decyzji lokalizacyjnej ze skutkiem wywłaszczającym. Okoliczność, iż kolejna decyzja tworzy materialnoprawny stosunek prawa administracyjnego o szerszym zakresie niż poprzednia decyzja lokalizacyjna (obejmuje skutek wywłaszczający), nie niweczy skutku nieważności postępowania (wyrok z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1412/11).

W sprawie dotyczącej ustalenia lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 art. 36 ust. 2 ustawy EURO 2012 odnosi się do decyzji organu pierwszej instancji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012, a nie do decyzji organu odwoławczego. Tak rozumiany przepis 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. Brak określenia w decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 terminu wydania nieruchomości narusza przepis art. 24 ustawy o EURO 2012. Termin wydania nieruchomości musi być konkretnie określony w treści decyzji i nie może być krótszy niż 30 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 stała się ostateczna (wyrok z 13 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 579/11)[12].

[10] Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm., dalej: ustawa EURO 2012).

[11] Ustawą z dnia 28 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 161, poz. 1281).

[12] Wyrok z 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2271/10.

Fakt, że inwestycje realizowane na podstawie ustawy o EURO 2012 jako niezbędne do przeprowadzenia turnieju Euro 2012 będą w przyszłości służyły innym celom, nie dyskwalifikuje ich zamieszczenia w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia RM z dnia 12 października 2007 r. (wyrok z 4 lutego 2011r., sygn. akt II OSK 2403/10).

3.2.1.2. Sprawy z zakresu ustalenia lokalizacji dróg publicznych. W postępowaniu dotyczącym ustalenia lokalizacji drogi publicznej na wniosek zarządcy drogi organ dokonuje sprawdzenia przewidzianych prawem wymagań oraz czy dotyczy inwestycji o charakterze drogi publicznej i nie może modyfikować wniosku zarządcy drogi ani korygować jej przebiegu. Organ nie może również uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nieprzewidzianych przepisami (art. 6 specustawy drogowej). Przepisy specustawy drogowej nie zobowiązują inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie do zgodności z prawem wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę. Organ ma obowiązek wybrać z ewentualnych wariantów przebiegu drogi wariant korzystniejszy dla właścicieli nieruchomości tylko wtedy gdy zastosowanie tego wariantu znajduje uzasadnienie techniczne i ekonomiczne. Niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, miałaby ona bowiem charakter pozaprawny (wyrok z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2416/10).

Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi winna zawierać szczególne postanowienia dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich tylko w przypadku ustalenia przez organ, że określona lokalizacja drogi narusza uzasadnione interesy osób trzecich. Obowiązek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej, będzie naruszony, jeśli mimo ustalenia przez organ istnienia uzasadnionych interesów osób trzecich, zasługujących na ochronę, organ nie określi w wydanej decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi stosownych wymogów zapewniających poszanowanie takich interesów (wyrok z 1 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 366/10)[13]. Analogiczne unormowanie prawne („Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich") od dnia 10 września 2008 r. zawiera przepis art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej („W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym"). W powyższym wyroku NSA zaznaczył także, że przyjęte w specustawie drogowej rozwiązania prawne oparte są na regule dominacji interesu społecznego (interesu ogólnopaństwowego – drogi krajowe i interesu jednostek samorządu terytorialnego – drogi wojewódzkie, powiatowe, gminne) nad interesem indywidualnych obywateli.

Z uwagi na prymat interesu ogólnego w tym postępowaniu nie ma zastosowania – w takim zakresie jak w przypadku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nakaz wyważenia wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie. Z mocy art. 10 specustawy drogowej z postępowania w sprawach dotyczących lokalizacji dróg publicznych wyłączone zostało stosowanie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Specustawa drogowa przewiduje uproszczony tryb postępowania w sprawach administracyjnych związanych z realizacją dróg publicznych. Są to regulacje szczególne względem innych aktów prawnych.

[13] Także wyroki: z 19 czerwca 2007 r., II OSK 509/07, z 5 listopada 2010 r., II OSK 1829/10. Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2416/10, oraz w wyroku z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2384/10.

Wykonywanie zadań publicznych, do których należy budowa dróg gminnych (art. 7 pkt 1 u.s.g.), jest zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty i jako wykonanie zadań własnych gminy należy postrzegać rolę inwestora – zarządu drogi gminnej, a nie interesu prawnego inwestora (wyroki z 15 listopada 2011 roku, sygn. akt II OSK 2087/11 i z 6 października 2011 r. II OSK 1478/11)[14].

3.2.1.3. Kwalifikowanie przedsięwzięcia jako inwestycji celu publicznego. Rozbudowa miejskiej sieci wodociągowej, rozbudowa miejskiej sieci kanalizacyjnej ogólnospławnej mieści się w zakresie objętym pojęciem celu publicznego – art. 6 pkt 2 u.g.n. Drugim elementem uznania inwestycji za inwestycję celu publicznego jest charakter zamierzenia inwestycyjnego – musi to być inwestycja o zasięgu co najmniej lokalnym, przy czym inwestycja lokalna to nie tylko inwestycja służąca całej gminie jako podmiotowi władzy lokalnej. Może to być także inwestycja, która swoim zasięgiem bezpośrednio służy węższemu kręgowi mieszkańców gminy, ale pośrednio ma znaczenie dla całej gminy we wskazanym rozumieniu (wyroki z 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 671/11 i II OSK 672/11).

Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. inwestycja celu publicznego to działanie o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, a także 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. Inwestycja celu publicznego winna służyć ogółowi zbiorowości, ale nie zawsze w znaczeniu dosłownym. Za cel publiczny przepisy u.g.n. uznają np. „wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowę i eksploatację tych lotnisk i urządzeń", a tylko nieliczny odsetek populacji zamieszkującej obszar gminy (powiatu, województwa), na którym planowana jest taka inwestycja, skorzysta bezpośrednio z usług planowanego lotniska. Podobnie przebudowana ulica codziennie będzie służyła tylko mieszkańcom tej ulicy, a pozostałym mieszkańcom gminy sporadycznie, gdy będą nią przejeżdżać, co jednak nie dyskwalifikuje tej przebudowy jako inwestycji celu publicznego i nie stanowi o naruszeniu art. 50 u.p.z.p. (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1/11).

Ustawa o transporcie kolejowym[15] nie definiuje określenia „inwestycja dotycząca linii kolejowej", jednak nie powinno budzić wątpliwości, że w pojęciu tym mieści się budowa wiaduktu drogowego wraz z dojazdami do niego, jeżeli wiadukt taki jest budowany na skrzyżowaniu z torami kolejowymi, albowiem budowa skrzyżowań dróg publicznych z torami kolejowymi w rożnych poziomach należy do kolei (art. 28 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych) (wyrok z 31 sierpnia 2011r., sygn. akt II OSK 1181/11).

W toku rozpatrywania sprawy o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego organ stosując przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, wymagania ochrony środowiska, prawo własności, potrzeby interesu publicznego oraz szereg innych wartości wskazanych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Każdą z tych wartości należy brać pod uwagę w toku rozpatrywania sprawy, a gdy dochodzi do konfliktu między tymi wartościami, konieczne jest wyważenie, któremu dobru należy dać pierwszeństwo. Niedopuszczalna jest taka interpretacja art. 1 ust. 2 u.p.z.p., która daje automatycznie pierwszeństwo jednej wartości

[14] Zob. wyrok z 30 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 88/10.

[15] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm., dalej: ustawa o transporcie kolejowym).

przed drugą, bez wcześniejszego wyważenia tych wartości. Wadliwe jest takie rozumienie interesu publicznego, o jakim mowa w art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., które utożsamia interes publiczny jedynie z interesem grupy właścicieli działek sąsiadujących z planowaną inwestycją. Ochrona interesu publicznego ma szerszy wymiar, ponieważ ma służyć ogółowi społeczeństwa, a nie tylko wąskiej grupie podmiotów (wyrok z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1084/10).

3.2.2. *Decyzja o warunkach zabudowy.*

3.2.2.1. W orzecznictwie Izby w kwestii przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) zwracano uwagę na sposób wyznaczania tzw. obszaru analizowanego i wykładnię § 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[16] (np. wyroki z: 26 maja 2011r., sygn. akt II OSK 910/10, 18 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1637/10). Obszar analizowany, zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia powinien stanowić minimum trzykrotną szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, a jeśli jest większy niż wskazane minimum, to z części tekstowej i graficznej analizy powinna jednoznacznie wynikać przyjęta przez organ wielokrotność tego minimum i przyczyny, które przemawiały w danej sprawie za przyjęciem takiej wielkości obszaru analizowanego. 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[17]. Natomiast § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia dopuszcza wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki aniżeli średni, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Jeżeli jednak organ, będąc nawet do tego uprawniony, odstępuje np. od średniego wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy i wprowadza od niej wyjątek, to jego obowiązkiem jest pełne, wyczerpujące wyjaśnienie przyjętego rozwiązania[18]. Wynik sporządzonej przez organ w trakcie postępowania analizy urbanistyczno-architektonicznej ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia warunków zabudowy, ponieważ w oparciu o tę analizę ustala się, czy zaplanowany obiekt kontynuuje funkcję, cechy, wskaźniki i parametry, w tym gabaryty i formę architektoniczną, oraz czy teren inwestycji jest o podobnej intensywności zainwestowania w stosunku do działek znajdujących się w obszarze analizowanym. Sposób przeprowadzenia analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy (§ 3 ust. 1 ww. rozporządzenia), oraz wynik tej analizy musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w formie pisemnej i graficznej. Z analizy jej części tekstowej i graficznej winno wynikać w sposób jednoznaczny i czytelny, jaki dokładnie obszar został poddany analizie, jaki na tym obszarze jest zastany stan architektoniczno-urbanistyczny, w oparciu o który ustalone zostały podstawowe parametry dla planowanej inwestycji. Waga analizy jest istotna, gdyż jej część tekstowa i graficzna stanowi załącznik do decyzji o warunkach zabudowy (§ 9 ust. 2 ww. rozporządzenia). Wyniki analizy są zatem elementami składowymi decyzji o warunkach zabudowy (wyrok z 25 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 1607/09).

[16] Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

[17] Np. wyrok z 10 września 2010 r. II OSK 1334/09.

[18] Podobnie wyrok z 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09.

3.2.2.2. Odnosząc się do zasady tzw. dobrego sąsiedztwa i pojęcia działki sąsiedniej podzielono poglądy funkcjonujące w orzecznictwie, iż zmiana w zagospodarowaniu terenu jest uzależniona od dostosowania planowanej inwestycji do określonych cech urbanistycznych i architektonicznych zagospodarowania terenu sąsiedniego, przy czym przez pojęcie „sąsiedztwo" nie należy rozumieć wyłącznie bezpośredniej styczności działki, na której ma powstać planowana inwestycja, z działką sąsiednią, lecz także nieruchomość znajdującą się w pewnym obszarze wokół działki, na której ma powstać planowana inwestycja, tworzącym pewną urbanistyczną całość (wyroki z: 16 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1360/10, 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 679/10). Celem decyzji o warunkach zabudowy jest wskazanie koniecznych warunków przyszłej zabudowy w sposób uwzględniający ustanowioną w art. 61 ust. 2 pkt. 1 u.p.z.p. zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa, wynikającą z potrzeby zachowania ładu przestrzennego, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 28 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1955/10). Przesłankę kontynuacji funkcji należy odnieść do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich w szerokim rozumieniu pojęcia „działka sąsiednia", jako że w zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w istniejący stan rzeczy[19] (wyrok z 8 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 405/10).

3.2.2.3. Ocena inwestycji z punktu widzenia spełnienia wymogu, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. – warunek ten jest spełniony, jeśli wyrażono zgodę w trybie art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l.[20] na zmianę przeznaczenia terenu z rolnego czy leśnego na nierolny i nieleśny, a zmiana ta została zawarta w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego[21]. W rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. „zwartym obszarem projektowanym" do takiego przeznaczenia jest obszar całej działki, na której ma być realizowana planowana inwestycja (wyroki z: 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1270/10 i 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1086/11)[22].

3.2.2.4. W kwestii zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy (na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy) i jego podjęcia, na gruncie art. 62 ust. 1 u.p.z.p., określono dwie sytuacje, w których może to mieć miejsce: jeżeli w ciągu 2 miesięcy od zawieszenia postępowania nie podjęto uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu; jeżeli nie uchwalono planu w okresie zawieszenia tego postępowania. Zatem okres zawieszenia zależy od występowania lub niewystępowania obowiązku uchwalenia planu, ale podjęcie postępowania przed uchwaleniem planu jest możliwe, jedynie gdy nie dotyczy to obszarów, na których obowiązek uchwalenia planu istnieje. Obszarem, na którym istnieje obowiązek uchwalenia planu (o którym mowa w art. 14 ust. 7 u.p.z.p.), jest obszar mający status uzdrowiska. Artykuł 38 ust. 2 ustawy o uzdrowiskach[23] formułuje obowiązek gminy, który ma znaczenie dla statusu prawnego indywidualnych decyzji dotyczących warunków

[19] Por. wyrok z 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 58/07.

[20] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., dalej: u.o.g.r.l.).

[21] Zob. uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10.

[22] Por. wyroki z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 738/07, 10 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 299/09, 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1826/06, gdzie zaprezentowano pogląd, że teren objęty wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy jest pojęciem tożsamym ze „zwartym obszarem projektowym".

[23] Zob. art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm., dalej: ustawa o uzdrowiskach).

zabudowy na tym obszarze. Data uzyskania statusu uzdrowiska winna być rozumiana na gruncie tego przepisu oraz art. 59 ust. 1 ustawy o uzdrowiskach, który określa, iż obszary będące uzdrowiskami na podstawie dotychczasowych przepisów, stają się uzdrowiskami w rozumieniu niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 3, który odnosi się do obowiązku uchwalenia tymczasowego statutu uzdrowiska w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli (na podstawie art. 66 ustawy) od dnia 1 października 2005 r. (wyrok z 7 października 2011 r., sygn. akt II OSK 847/10).

Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wynika z art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 7 u.p.z.p.[24] Skoro art. 62 ust. 2 u.g.g.n. obliguje organ do zawieszenia postępowania administracyjnego do czasu uchwalenia planu, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, to zawieszenie postępowania jest obligatoryjne także w przypadku postępowania wszczętego wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (wyrok z 26 października 2011r., sygn. akt II OSK 1531/10).

3.2.2.5. Uzgodnienia decyzji. Odmowa uzgodnienia warunków zabudowy w ramach art. 33 ust.1 i 2 u.o.p.[25] powinna zawierać ustalenie nie tylko stanu faktycznego, w zakresie ewentualnego wpływu inwestycji na te wartości przyrodnicze, ale także ocenę, czy ten wpływ będzie istotny. Polega to na przyjęciu, czy ustalone potencjalne oddziaływanie inwestycji na siedliska i gatunki wyczerpuje pojęcie „działania mogącego w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt", działania „mogącego w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których został wyznaczony obszar Natura 2000". Zgodnie z art. 33 ust. 2 u.o.p., art. 33 ust.1 stosuje się odpowiednio do projektowanych obszarów Natura 2000. Pojęcia „znaczące pogorszenie" i „znaczący negatywny wpływ", o których mowa w art. 33 ust.1 u.o.p., są nie tylko odzwierciedleniem stanu faktycznego, ale także elementem oceny prawnej dokonywanej przez uprawnione organy (wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 744/10).

Brak zgody organu współdziałającego na budowę obiektu budowlanego, który to zakaz nie został ujęty w katalogu art. 45 ust. 1 u.o.p. określającym zakazy, które mogą być wprowadzone do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, obciąża organ obowiązkiem wykazania, że budowa tego konkretnego obiektu budowlanego, którego uzgodnienie dotyczy, narusza zakaz niszczenia, uszkadzania lub przekształcenia obszaru bądź powoduje zmianę sposobu użytkowania ziemi (wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 815/10).

Celem procedury uzgodnieniowej w trybie art. 48 p.o.ś.[26] jest wszechstronna ocena przez organy ochrony środowiska skutków wywieranych na środowisko przez określone przedsięwzięcie publiczne (np. budowę drogi ekspresowej) i uzgodnienie najkorzystniejszych warunków, na jakich ma być wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ uzgadniający w tym zakresie, pozostając niezwiązanym wnioskiem inwestora o uzgodnienie wskazanego wariantu przebiegu planowanego przedsięwzięcia, pełni rolę specjalistyczną,

[24] W tym zakresie NSA podzielił rozumienie tych przepisów zaprezentowane w wyrokach z: 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 87/07, 13 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1558/08.

[25] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz.1220 ze zm., dalej u.o.p.).

[26] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej: p.o.ś.).

ale tylko w granicach swej kognicji, w stosunku do organu, który prowadzi postępowanie główne. Pierwszoplanowe znaczenie w postępowaniu ma raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (o ile w sprawie jest wymagane jego sporządzenie), który stanowi podstawę dla zajęcia przez organ uzgadniający stanowiska w sprawie. Istotna dla sprawy jest ocena prawidłowości najbardziej korzystnego dla środowiska wariantu, zawarta w raporcie sporządzonym przez inwestora. Zawarte w raporcie analizy podlegają ocenie, jak każdy dowód w sprawie, zgodnie z przyjętą w art. 80 k.p.a. zasadą swobodnej oceny dowodów. Tak więc sporządzenie raportu nie zwalnia organu uzgadniającego od czynienia własnych ustaleń w zakresie ochrony środowiska, zmierzających do zweryfikowania przedstawionych w raporcie danych[27] (wyrok z 16 lutego 20011 r., sygn. akt II OSK 2472/10).

3.2.2.6. Zaskarżalność studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy na podstawie art. 101 u.s.g. W katalogu zabytków nieruchomych określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.[28] wyodrębniono dwie kategorie zabytków: indywidualne (dzieła architektury i budownictwa) oraz przestrzenne (krajobraz kulturowy, układy urbanistyczne i ruralistyczne, zespoły budowlane). Przedmiotem ochrony zabytków przestrzennych są wartości zawarte w określonym założeniu przestrzennym. Natomiast przedmiotem ochrony zabytków indywidualnych są wartości zapisane w ich substancji. Jeżeli zatem projektowana inwestycja znajduje się na obszarze układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, to przedmiotem ochrony jest układ zabudowy wraz z pozostałymi składnikami o charakterze niematerialnym, a nie „wartości historyczne chronionego obiektu". Uwzględniając znaczenie studium przy sporządzaniu planów miejscowych, a także treść art. 101 ust.1 u.s.g., który nie ogranicza możliwości zaskarżenia uchwały organu gminy od tego, czy jest ona aktem kreującym przepisy prawa miejscowego, przyjęto potencjalną możliwość naruszenia przez ten akt interesu prawnego lub uprawnienia właściciela nieruchomości. Dopuszczając skargę z art. 101 u.s.g. na studium trzeba widzieć też różnicę pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośredniości i realności naruszenia interesu prawnego. W przypadku studium bezpośredniość i realność naruszenia interesu prawnego jest znacznie trudniejsza i wymaga od sądu administracyjnego szczególnej staranności w ocenie naruszenia interesu prawnego strony. Oznacza to, że sąd administracyjny rozpoznając skargę na uchwałę rady gminy w trybie art. 101 u.s.g. jest zobowiązany ustalić, czy interes prawny strony skarżącej został naruszony, przy czym interes ten winien mieć podstawę w konkretnym przepisie prawa materialnego. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania skargi (wyroki z: 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 848/10, 21 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1547/11). Podobnie orzeczono w wyroku z 2 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1167/11, stwierdzając, iż potencjalne zagrożenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, jakie mogą powodować ustalenia studium, może być realne i bezpośrednie dopiero z momentem uchwalenia i wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei w wyroku z 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1027/11, stwierdzono, iż naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., postanowieniami studium może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostały naruszone w sposób istotny zasady, tryb sporządzania lub właściwość organów w tym zakresie (art. 28

[27] Por. wyrok z 4 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1877/08.

[28] Ustawa z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm., dalej: u.o.z.).

ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenia studium dopóki nie zostaną w odpowiedniej formie uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych, studium nie jest bowiem źródłem prawa.

3.2.2.7. Ustawodawca nie wprowadził obowiązku ponawiania czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia przez radę gminy konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie studium, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu studium. Nie wymaga obowiązku ponowienia procedury planistycznej uwzględnienie uwag o charakterze indywidualnym, zgłaszanych w odniesieniu do poszczególnych działek w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p. Natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym może być związane z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami i wymaga ponowienia procedury planistycznej (wyroki z: 21 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1589/11, 23 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1281/11).

3.2.2.8. Obligatoryjność pobrania jednorazowej opłaty planistycznej i ustalenia zasad określenia wysokości opłaty planistycznej wynika z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., a zatem ustalanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki 0% tej opłaty nie jest możliwe, wysokość opłat bowiem ma zostać ustalona w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, do 30% wartości nieruchomości. Te zasadnicze elementy konstrukcji opłaty planistycznej wyznaczają granice swobody rady gminy w ustalaniu wysokości opłaty (wyrok z 30 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2504/10).

3.2.2.9. Zasady scalania i podziału nieruchomości są obligatoryjne, tylko gdy w planie znajdują się obszary wymagające ich przeprowadzenia. Z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. wynika obowiązek ustalenia zasad tego podziału w miejscowym planie, w razie objęcia planem terenów, co do których przewiduje się podział i scalanie nieruchomości. Jeżeli jednak na terenie objętym uchwałą nie występują tereny wymagające scalania i podziału, to zbędne jest określanie zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości. Tym samym niezamieszczenie w uchwale szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości jako elementu obligatoryjnego planu nie może skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały, jeżeli plan nie przewidywał w ogóle terenów przeznaczonych do scalenia i podziału nieruchomości (wyrok z 4 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1899/11). W wyroku z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2085/11 wskazano dodatkowo, iż obligatoryjne jest ustalenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości, gdy w planie przewidziano obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów.

3.2.2.10. Z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 sierpnia 2003 r. odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wynika dopuszczalność z punktu widzenia obowiązującego prawa takiego określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, pod warunkiem że wzajemnie się one nie wykluczają (wyrok z 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11).

3.2.2.11. Przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze[29] stosuje się do projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pobliżu projektowanego cmentarza istnieje już zabudowa, czy też jest dopiero planowana bądź czy znajdują się tereny, które mogą być w przyszłości przeznaczone pod zabudowę, o jakiej

[29] Dz. U. Nr 52, poz. 315.

mowa w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia (zabudowania mieszkalne, zakłady produkujące artykuły żywności, zakłady żywienia zbiorowego, zakłady przechowujące artykuły żywności, studnie). Nie można wyprowadzić wniosku, iż ww. przepis dotyczy konieczności zachowania określonych w rozporządzeniu wykonawczym odległości wyłącznie przy sytuowaniu cmentarza w przypadku istniejącej już zabudowy (wyroki z: 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1422/11 i 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11).

3.2.2.12. Wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, określone w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest czynnością prawną, która przysługuje danemu podmiotowi w stosunku do określonej uchwały jednokrotnie, następne pisma w tej samej sprawie, pochodzące od tego samego podmiotu, nie są wezwaniami w rozumieniu tego przepisu (postanowienie z 11 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 744/11).

3.3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

3.3.1. *Budząca rozbieżności w orzecznictwie kwestia wymierzania opłat podwyższonych* na podstawie art. 276 ust. 1 p.o.ś. została rozstrzygnięta w uchwale z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/11, w której uznano, że jeśli z przyczyn niezależnych od podmiotu korzystającego dotychczas ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia (art. 180 i 181 p.o.ś.) nowe pozwolenie nie zostało wydane pomimo złożenia do właściwego organu prawidłowego wniosku w odpowiednim terminie, przed upływem terminu ważności dotychczasowego pozwolenia, to do dnia uzyskania nowego pozwolenia w drodze ostatecznej decyzji opłata za korzystanie ze środowiska powinna być ponoszona w wysokości dotychczasowej, czyli takiej, która obowiązywała w okresie ważności dotychczasowego pozwolenia.

Celem postępowania wszczętego w oparciu o art. 364 p.o.ś. jest zbadanie wszystkich rodzajów oddziaływań zakładu na środowisko (jego globalnego wpływu) i na podstawie wyników tych badań dokonanie oceny, czy oddziaływanie to w znacznych rozmiarach pogarsza stan środowiska lub czy stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Jeśli nie zachodzi konieczność wstrzymania działalności, organ wydaje decyzję o odmowie jej wstrzymania, a nie o umorzeniu postępowania (wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1012/10).

Organ ma obowiązek stosować taką samą ochronę przed negatywnym oddziaływaniem akustycznym na środowisko zarówno co do terenów zabudowanych, jak i tych, które nie są jeszcze zabudowane i nie powinien stosować automatycznie w obu przypadkach takich samych rozwiązań służących ochronie środowiska przed negatywnym oddziaływaniem określonego przedsięwzięcia bez indywidualnego zbadania sprawy (wyrok z 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1057/10). Decyzja wydana na podstawie art. 115a p.o.ś. ma na celu ochronę otoczenia przed przekroczeniem przez dany podmiot dopuszczalnego poziomu hałasu. Wystarczy jednorazowe przekroczenie tych poziomów, by mogła być wydana decyzja zgodnie z tym przepisem w celu zabezpieczenia praw osób, na które szkodliwie oddziałuje działalność tego podmiotu. Z przepisów działu V p.o.ś. dotyczącego ochrony przed hałasem oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy nie wynika, aby po upływie określonego czasu wyniki pomiarów hałasu dezaktualizowały się i w związku z tym nie mogłyby być podstawą wydania decyzji w oparciu o art. 115a tej ustawy (wyrok z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 6/10).

Legitymacja skargowa Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w sytuacji, gdy organ ten nie brał udziału w prowadzonym uprzednio postępowaniu administracyjnym, uwarunkowana jest obowiązkiem

uprzedniego skierowania wystąpienia do właściwego organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Za wystąpienie, o którym mowa w art. 76 ust. 1 p.o.ś. nie może być również uważana sama skarga, jaką GDOŚ wnosi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (wyrok z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 523/11).

3.3.2. *Sprawy z zakresu gospodarki wodnej*. W tej kategorii dominowały sprawy o przywrócenie stosunków wodnych na gruncie oraz pozwolenia wodnoprawnego. Jednak większość orzeczeń odnosi się do różnorodnych zagadnień materialnoprawnych i procesowych. Przy żądaniu strony o orzeczenie przez organ administracji publicznej odszkodowania w związku z zalaniem określonych gruntów podczas powodzi na podstawie art. 183 ust. 3 Prawa wodnego nie może być wydanie postanowienie, o którym mowa w art. 66 § 3 k.p.a., natomiast oświadczenie, że sprawa nie zostanie załatwiona w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku, prowadzi do tego, iż strona nie musi oczekiwać do upływu tego terminu i może wystąpić w celu dochodzenia swojego żądania na drogę sądową przed sądem powszechnym (np. sygn. akt: II OSK 2001/11, II OSK 2002/11, II OSK 2003/11).

Decyzja wydana na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Prawo wodne rozstrzyga o zasadzie podziału kosztów utrzymania wód, czyli o obowiązkach na przyszłość, i poza określeniem stosunku, w jakim zakład przyczyniający się do pogorszenia stanu wody obowiązany jest ponosić koszty utrzymania stawu, winna mieć charakter ogólny, aby na skutek czynników zewnętrznych, które mogą w przyszłości wpłynąć na wysokość tych kosztów, nie traciła na aktualności (sygn. akt II OSK 199/10).

W przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[30], jak i przepisach innych ustaw, nie przewidziano formy, w jakiej wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien udokumentować przeprowadzenie czynności nakazanej mu przez art. 24 ust. 4 ustawy. Należy przyjąć, że wójt po przeprowadzeniu czynności w trybie art. 24 ust. 4 ustawy przedstawia radzie gminy wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały o odmowie ich zatwierdzenia. Jeśli w aktach sprawy nie ma takiego stanowiska organu wykonawczego gminy, może to oznaczać, iż wójt dokonał pozytywnej oceny przedstawionych taryf. Brak w aktach sprawy pisemnego stanowiska wójta nie oznacza automatycznie, iż organ ten nie dokonał czynności nakazanych przepisem art. 24 ust. 4 ww. ustawy (sygn. akt II OSK 1080/11).

3.4. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego[31]

W orzecznictwie sądów administracyjnych duża liczba spraw dotyczyła zagadnienia zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu pobranej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłaty za kartę pojazdu[32], który to przepis został uznany przez TK za niezgodny z Konstytucją[33]. Jednolite w tej mierze orzecznictwo nie pozostawia wątpliwości, że kwota ponad wysokość kosztów

[30] Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

[31] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm., dalej: p.r.d.).

[32] Dz. U. Nr 137, poz. 1310.

[33] Wyrok z 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U 6/04.

druku i dystrybucji kart winna zostać zwrócona (np. wyroki z: 9 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1734/10 czy 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1677/10).

Właściwość organów krajowych do zatrzymania prawa jazdy wydanego przez organy jednego z państw UE wynika z tego, czy prawo jazdy zostało wydane przez jedno z państw członkowskich UE (lub inne wymienione w ustawie), czy do osoby posługującej się takim dokumentem na terytorium RP zachodzą przesłanki przewidziane w art. 138 ust. 1 w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. d/ i g/ p.r.d. oraz czy posiada na terytorium RP „normalne miejsce zamieszkania" (art. 9 dyrektywy Nr 91/439/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie praw jazdy) (wyrok z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1769/10).

Kolejny właściciel pojazdu posiada własny, indywidualny interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. do występowania jako strona w postępowaniu zmierzającym do wzruszenia ostatecznej decyzji o rejestracji pojazdu na rzecz poprzedniego właściciela. Oznacza to, że w postępowaniu nadzwyczajnym istnieje możliwość przeprowadzenia dowodu wykazującego, że rodzaj pojazdu jest inny niż określony w dotychczasowej decyzji o rejestracji pojazdu (wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1011/10).

Odbycie szkolenia nie powoduje zmniejszenia liczy punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego wobec osoby, która przed jego rozpoczęciem dopuściła się naruszeń, za które suma punktów ostatecznych i wpisanych tymczasowo przekroczyła 24. Tak wynika z wykładni art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. b/ w zw. z art. 130 ust. 3 p.r.d. i z § 8 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego[34] (wyrok z 22 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 723/10).

Okoliczność pozbawienia nieruchomości powstałej na skutek podziału dostępu do drogi publicznej o szczególnym natężeniu ruchu winna być brana pod uwagę przy udzielaniu zgody na lokalizację zjazdu, gdy jedna z nowo powstałych nieruchomości ten dostęp do drogi publicznej posiada, albowiem powyższe uzasadnia ustanowienie drogi koniecznej (art. 145 § 2 zd. 2 k.c.) przez grunty, które były przedmiotem podziału (wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1068/10).

Określenie w uchwale rady gminy, jakiego rodzaju monet należy użyć do uiszczenia opłaty za parkowanie w urządzeniu kasującym, nie narusza prawa, albowiem wiąże się z koniecznością ustalenia zasad obowiązujących w strefie i wynika tylko i wyłącznie z technicznych ograniczeń, jakimi obciążone są urządzenia kasujące (wyrok z 7 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1276/11).

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.5.1. *Grunty warszawskie*. W odniesieniu do kwestii interesu prawnego akceptowano pogląd, że zgodnie z art. 7 dekretu warszawskiego (łącznie z postępowaniami nadzwyczajnymi) interes ten posiadają tylko wnioskujący o ustanowienie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) oraz osoby dysponujące prawem rzeczowym do nieruchomości. Do grona tego rodzaju osób zaliczono zatem m.in.: spadkobiercę byłego właściciela nieruchomości warszawskiej, o ile fakt spadkobrania udokumentował prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia spadku[35], nabywcę udziału spadkowego po byłym

[34] Dz. U. Nr 236, poz. 1998 ze zm.

właścicielu[36], a także spółkę developerską, która na podstawie umowy notarialnej nabyła od spadkobiercy byłego właściciela prawo użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej[37]. Ponadto – na podstawie przepisu szczególnego, to jest art. 60 ust. 2a pkt 3 u.g.n. – uznano, że Kancelaria Sejmu jako sprawująca trwały zarząd nieruchomości będącej przedmiotem wniosku następców prawnych byłego właściciela nieruchomości warszawskiej jest stroną w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w oparciu o ten wniosek[38].

Jednocześnie w tej kategorii spraw sąd odmawiał interesu prawnego: dzierżawcom nieruchomości i uprawnionym jedynie z tytułu nakładów na nią poniesionych[39], władającym gruntem bez tytułu prawnego[40], byłemu właścicielowi nieruchomości, który w toku postępowania zbył na rzecz osób trzecich swoje roszczenia do gruntu wraz z prawem własności budynku[41], a także następcy prawnemu byłego właściciela w sytuacji, gdy ten ostatni, po otrzymaniu odszkodowania za budynek, w ugodzie zrzekł się w stosunku do Skarbu Państwa jakichkolwiek roszczeń z tytułu przejęcia nieruchomości pod budowę osiedla mieszkaniowego[42].

Odnotować należy, że niezłożenie tzw. wniosku dekretowego przez byłych właścicieli nieruchomości NSA traktował jako brak interesu prawnego ich spadkobiercy w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku usytuowanym na tej nieruchomości[43]. Natomiast w postępowaniach prowadzonych w oparciu o przepis art. 7 dekretu warszawskiego uznano (w 8 jednorodnych sprawach ze skargi tej samej osoby), że samo niezłożenie wniosku dekretowego nie jest równoznaczne z wygaśnięciem roszczeń byłego właściciela do gruntu nieruchomości warszawskiej[44].

Pewne odstępstwo od dotychczasowej linii orzeczniczej stanowiło także stanowisko wyrażone w stosunku do wniosku dekretowego złożonego przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny. Wskazując na specyficzne realia rozpoznawanej sprawy (m.in. wystąpienie przez przedstawiciela właścicieli do Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego z niejednoznacznym wnioskiem o przywrócenie posiadania, skutkiem czego Urząd ten – z zachowaniem ustawowego terminu – wystąpił z wnioskiem o przyznanie właścicielom prawa własności czasowej) NSA uznał, że wniosek złożony przez urząd likwidacyjny był prawnie skutecznym wnioskiem dekretowym, który podlegał rozpoznaniu[45].

W odniesieniu do zmiany przepisów kodeksu cywilnego regulujących sposób powstania prawa użytkowania wieczystego, która to zmiana nastąpiła w dniu 5 grudnia 1990 r., sporna okazała się ocena skutków prawnych, jakie wywołały decyzje o sprzedaży lokali wraz z ustanowieniem na udziale prawa użytkowania wieczystego do gruntu nierucho-

[35] Wyrok z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 414/10.
[36] Wyrok z 17 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 27/10.
[37] Wyrok z 4 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1083/10.
[38] Wyrok z 12 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1909/10.
[39] Wyroki z: 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 798/10, oraz 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1829/10.
[40] Wyroki z: 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1214/10, i 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1043/10.
[41] Wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 438/10.
[42] Wyrok z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 392/10.
[43] Wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 436/10.
[44] Np. wyrok z 22 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 740/10.
[45] Wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 66/11.

mości warszawskiej w sytuacji, gdy decyzje te wydano przed dniem 5 grudnia 1990 r., a umowy notarialne zostały podpisane po tym dniu, zatem w czasie, gdy nie obowiązywał już dwuetapowy (obligatoryjne poprzedzenie umowy notarialnej decyzją administracyjną) tryb ustanawiania prawa użytkowania wieczystego. NSA uznał, że wspomniane decyzje stanowiły podstawę zawarcia umów notarialnych i nie zostały wyeliminowane z obrotu prawnego, toteż wywołały określone skutki prawne. To te decyzje, a nie decyzja o odmowie przyznania prawa własności czasowej, wywołały nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 k.p.a.)[46].

Zmiana wielkości udziałów w prawie użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości warszawskiej, z tej racji, że wymaga albo zawarcia nowej umowy, w której na nowo zostaną ustalone udziały (art. 3 ust. 7 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[47]), albo ustalenia tego stosunku prawnego w trybie art. 189 k.p.a., nie może być przedmiotem ustaleń prowadzonych w postępowaniu administracyjnym, a jedynie w drodze procesu cywilnego[48].

Kierując się zasadą, że dekret, jak każda obowiązująca regulacja prawna, stanowiąc element systemu prawa obowiązującego w RP, nie może być stosowany w oderwaniu od pozostałych norm tego systemu, przyjęto, że fakt zabudowania nieruchomości gmachem użyteczności publicznej o ogromnej bryle, znacznie wykraczającej w obrysie poza granice danej działki, nie mógł nie zostać wzięty pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku dekretowego m.in. z uwagi na treść art. 93 ust. 3b u.g.n.[49]

Podtrzymano przyjęty we wcześniejszym orzecznictwie pogląd, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej nie wyłącza samo z siebie możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy) na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, ale uznano, że fakt, iż w decyzji o lokalizacji inwestycji przewidziane zostało wybudowanie na przedmiotowej działce osiedla mieszkaniowego, uzasadniał odmowę przyznania prawa własności czasowej ze względu na powyższy cel[50].

W sprawie wniosku dekretowego znaczenie ma tylko plan zabudowy (zagospodarowania przestrzennego) prawnie wiążący (a nie projektowany)[51], a także utrata mocy aktu prawnego, w tym przypadku art. 9 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy[52], który odnosił się do planów uchwalanych przez Naczelną Radę Odbudowy m. st. Warszawy, mogła nastąpić niekoniecznie poprzez wprowadzenie wyraźnej normy derogacyjnej, ale na skutek jego nieprzestrzegania czy niestosowania[53].

3.5.2. *Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych*. W tej kategorii spraw istotne znaczenie miały dwie kwestie: prawa osób trzecich zagwarantowane w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[54] i związane z tym zagadnienie interesu prawnego tych

[46] Wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 835/10.

[47] Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903.

[48] Wyrok z 8 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1293/10.

[49] Wyrok z 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1874/10 oraz wyrok z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1441/10.

[50] Wyrok z 25 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 766/10.

[51] Wyrok z 25 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1096/10.

[52] Dz. U. RP Nr 52, poz. 268.

[53] Wyrok z 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1383/10.

podmiotów w postępowaniu uwłaszczeniowym, a także problematyka nieodwracalności skutków prawnych decyzji uwłaszczeniowych.

Prawo użytkowania gruntu dla ogrodu działkowego utworzonego 1979 r. mogło powstać na podstawie decyzji wydanej przez organ administracji państwowej w trybie art. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach[55] bądź art. 8 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych[56], a także art. 39 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[57]. Jeżeli taka decyzja w stosunku do PZD nie została podjęta, to PZD nie posiada przymiotu osoby trzeciej, o której mowa w art. 200 ust. 4 u.g.n. i której prawa nie mogą być przez decyzję uwłaszczeniową naruszone, taką osobą bowiem może być jedynie podmiot, który posiada uprawnienia do gruntu i którego uprawnienie to zbiega się z uprawnieniem państwowej osoby prawnej (wyrok z 8 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1286/10).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że kwestia zasadności roszczenia o stwierdzenie nieważności orzeczenia nacjonalizacyjnego jest zagadnieniem wstępnym dla nabycia przez państwową jednostkę organizacyjną prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.)[58]. Przy zbiegu uprawnień państwowej osoby prawnej do uwłaszczenia z prawami innych osób ustawodawca w art. 2 ust. 1 zd. drugie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przyznał pierwszeństwo uprawnieniom osób trzecich. Nabycie na podstawie aktu notarialnego z 1938 r. nieruchomości legitymuje właściciela i jego spadkobierców do dochodzenia praw do znacjonalizowanego mienia, co dotyczy także postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowej, gdyż w dniu wydania decyzji o uwłaszczeniu istniały podlegające ochronie prawa osób trzecich (wyrok z 12 października 2011 r., I OSK 560/10)

Gdy organ administracji publicznej nie ma kompetencji do działania w formach prawnych dla odwrócenia skutku prawnego, a właściwość jest przyznana sądowi powszechnemu, rozstrzygnięcie sprawy zależy od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd powszechny, a organ orzekający obowiązany jest zawiesić postępowanie (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.). Przy wykładni art. 156 § 2 k.p.a. pod rządami obowiązującej Konstytucji należy uwzględnić art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji i mieć na uwadze ochronę własności obywateli[59] (wyrok z 22 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1324/10).

3.5.3. *Trwały zarząd*. Zgodnie z art. 46 ust. 3 u.g.n. wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, co ma wpływ na sferę praw i obowiązków dzierżawcy. Dzierżawca ma zatem status strony postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji stwierdzającej wygaśnięcie trwałego zarządu nieruchomością obciążoną umową dzierżawy (wyrok z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1843/10).

[54] Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.
[55] Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.
[56] Dz. U. Nr 12, poz. 58 ze zm.
[57] Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.
[58] Por. np. wyrok NSA z 31 stycznia 2002 r., I SA 3224/01.
[59] Zob. np. wyrok z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 607/07.

Nabycie prawa użytkowania wieczystego przez państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej oznaczało nabycie przez nią także prawa zarządu. Okoliczność, że ustawodawca nie wprowadził literalnie w art. 9 ust. 2 u.g.g.w.n.[60] nabycia użytkowania wieczystego przez jednostkę organizacyjną, nie oznacza automatycznie, że posiadanie takiego prawa nie było objęte dyspozycją tego przepisu (wyrok z 3 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1965/10).

3.5.4. *Podział nieruchomości*. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 u.g.g.w.n., w brzmieniu obowiązującym w dniu 10 lipca 1989 r., podział nieruchomości mógł nastąpić na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej, zatwierdzającej projekt podziału, jeżeli był on zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a decyzja wydana w tym trybie podjęta być mogła jedynie na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości podlegającej podziałowi (wyrok z 23 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2050/10).

Zgodnie z art. 97 ust. 1 i 2 u.g.n. podziału nieruchomości dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny. Skarżący, którzy nie legitymują się żadnym prawnorzeczowym tytułem do działki objętej decyzją zatwierdzającą projekt podziału, nie mają interesu prawnego w rozumieniu art. 157 § 2 w związku z art. 28 k.p.a. Podział nieruchomości gruntowej jest wykonywaniem praw własności nieoddziałującym na sytuację prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich (wyrok z 9 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 669/10). Jednakże ustalając krąg osób uprawnionych do udziału w postępowaniu podziałowym nie można ograniczyć tylko do regulacji zawartych w art. 97 ust. 1 u.g.n. Mimo że właściciel nieruchomości sąsiedniej nie może ingerować w sposób podziału nieruchomości, to wyjątek stanowi sytuacja, gdy dokonywany podział ma wykraczać poza granice dzielonej nieruchomości bądź gdy planowany podział ma pozbawiać go dostępu do drogi publicznej (wyrok z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 458/10)[61].

W przypadku podziału nieruchomości znajdującej się w użytkowaniu wieczystym spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje przymiot strony postępowania członkom spółdzielni, niezależnie od tego, czy przysługuje im lokatorskie, czy własnościowe prawo do lokalu, nie może też być podjęte przez stronę skarżącą działanie zmierzające do ustanowienia odrębnej własności lokali (wyrok z 2 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1946/10).

3.5.5. *Opłata adiacencka*. Trzyletni termin na ustalenie opłaty przewidzianej w art. 145 ust. 2 u.g.n. odnosi się do rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji[62]. Dzień końcowego odbioru inwestycji jest początkiem biegu terminu, o którym mowa w art. 145 ust. 2 ustawy (wyrok z 8 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 767/10). Data końcowego odbioru technicznego urządzeń infrastruktury jest tą datą, z którą należy wiązać termin stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 145 ust. 2 u.g.n., chociaż nie można wykluczyć sytuacji, w których dzień ten nie będzie się pokrywał z datą odbioru końcowego inwestycji (wyrok z 8 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 680/10). Natomiast w wyroku z 11 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 686/10, nawiązano do stanowiska, jakie NSA wyraził w wyroku składu siedmiu sędziów z 11 stycznia 2010 r., sygn. akt I OPS 5/09, w którym przyjęto, że trzyletni termin, o którym mowa w art. 98a ust. 1 u.g.n., dotyczy rozstrzygnięcia o ustalenie opłaty adiacenckiej decyzją ostateczną.

[60] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dalej: u.g.g.w.n.

[61] Podobnie w wyroku z 14 października 2009 r., sygn. akt I OSK 91/09

[62] Uchwała z 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 4/09.

W kwestii ustalenia kręgu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia tych opłat stwierdzono, że istotny jest nie tyle stan faktyczny, aktualny w dacie wydawania decyzji o opłacie, ile stan z daty zdarzenia powodującego wzrost wartości nieruchomości. Przepis art. 144 ust. 1 u.g.n., w myśl którego właściciel nieruchomości uczestniczy w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, należy wiązać z regulacją zawartą w art. 145 ust. 1 ustawy, który pozwala na ustalenie w tym przypadku opłaty adiacenckiej po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z drogi (wyrok z 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1402/10).

3.5.6. *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności oraz aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*[63]. Zwrot na podstawie art. 4 ust. 15 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego udzielonej bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności podmiotowi, który ją otrzymał, następuje w drodze decyzji organu wymienionego w art. 3 ww. ustawy (wyrok z 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 887/10).

Na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie zasadności aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego służy skarga do sądu administracyjnego (wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 708/10).

Nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste zabudowana w dniu 13 października 2005 r. budynkiem warsztatowym lub usługowym nie może być przedmiotem przekształcenia na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego niezależnie od tego, jak w okresie późniejszym będzie kształtowało się przeznaczenie tej nieruchomości (wyrok z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 918/10).

Właściwym organem wydającym decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowiące własność komunalną jest organ jednostki samorządu terytorialnego będącej właścicielem przekształcanej nieruchomości. Również w świetle regulacji ustawowej z 2001 r. i 2005 r. organem właściwym do załatwienia sprawy jest organ, który reprezentuje jednostkę samorządu terytorialnego będącą właścicielem nieruchomości (wyrok z 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 986/10).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości osoba, której prawo użytkowania wieczystego zostało przekształcone w prawo własności nieruchomości, uiszcza z tego tytułu opłatę dotychczasowemu właścicielowi, której wysokość ustala organ w decyzji o przekształceniu. Przepisy art. 4 ust. 7–11 wymienionej ustawy określają możliwe do uzyskania bonifikaty, obniżające wysokość opłaty z tytułu przekształcenia prawa. Uzyskaniu takiej bonifikaty miało służyć pouczenie wysłane skarżącemu, co do którego twierdzi on, że go nie otrzymał. Ponieważ bonifikata jest elementem służącym wyliczeniu odpłatności z tytułu przekształcenia prawa, to z zasady powinna ona być uwzględniona już w treści decyzji o przekształceniu prawa (wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1025/10).

Rozstrzygnięcie sprawy o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przez sąd powszechny w trybie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n. stanowi zagadnienie wstępne względem rozpatrywania sprawy i wydania decyzji w postępowaniu o przekształ-

[63] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm., dalej: ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego).

cenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i uzasadnia zawieszenie postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (wyrok z 15 lipca 2011 r., I OSK 501/11).

Opłata z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości ma charakter cywilnoprawny. W postępowaniu szczególnym przed SKO na wniosek użytkownika wieczystego, SKO może wydać albo orzeczenie o oddaleniu wniosku, o ile nie doszło do ugody, albo orzeczenie o ustaleniu nowej wysokości opłaty (art. 79 ust. 3 u.g.n.). Artykuł 79 ust. 3 u.g.n. enumeratywnie wymienia orzeczenia, które może podjąć kolegium, jeśli nie dojdzie do ugody między stronami. (wyroki z 25 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1221/10 oraz z 7 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1455/10 i sygn. akt I OSK 1457/10).

W świetle przepisów art. 78–80 u.g.n., regulujących tryb postępowania przed SKO w sprawie wniosku opartego na art. 78 ust. 2 SKO nie jest organem odwoławczym działającym w sprawie administracyjnej. Skoro z mocy art. 79 ust. 7 wyłączone jest stosowanie przez SKO art. 134 k.p.a., to w przypadku wniesienia przez użytkownika wieczystego po terminie wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., SKO powinno wydać orzeczenie o oddaleniu wniosku. W ten sposób użytkownik wieczysty będzie miał możliwość złożenia wniosku sądowi zgodnie z *ratio legis* art. 80 ust. 1 u.g.n. poprzez złożenie sprzeciwu od orzeczenia kolegium, co spowoduje przekazanie przez kolegium akt sprawy wraz ze sprzeciwem do właściwego sądu powszechnego (wyrok z 14 kwietnia 2011 r., I OSK 931/10).

3.5.7. *Rekompensaty z tytułu pozostawania nieruchomości poza obecnymi granicami RP*. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawania nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie akcentuje wymóg zamieszkiwania w dniu 1 września 1939 r. przez osobę ubiegającą się o przyznanie rekompensaty na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca nie zakładał, aby można było w trybie omawianej ustawy dochodzić prawa do rekompensaty w sytuacji, gdy pozostawiona poza granicami Państwa Polskiego nieruchomość nigdy nie znajdowała się na jego terytorium (wyrok z 9 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 509/10). Wymienione w art. 2 w zw. z art. 1 ww. ustawy przesłanki odnoszą się do osób fizycznych. Oznacza to, że wolą ustawodawcy osoby prawne, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie są uprawnione do rekompensaty (wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1285/10).

Osoby posiadające zaświadczenia lub decyzje potwierdzające prawo do rekompensaty i które wcześniej nie zrealizowały tego uprawnienia, nie muszą ubiegać się o wydanie nowych decyzji. Wystarczające dla realizacji tych praw będzie dokonanie waloryzacji kwoty wynikającej z posiadanych zaświadczeń lub decyzji, które stanowią w takiej sytuacji wystarczającą podstawę do ujawnienia w rejestrze wybranej formy rekompensaty oraz możliwość uzyskania rekompensaty w wybranej formie (wyrok z 5 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1443/10).

3.6. Sprawy z zakresu wywłaszczenia

Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące wywłaszczenia i zwrotów wywłaszczonych nieruchomości i wypłaty odszkodowania, w tym wywłaszczenia pod drogi publiczne. W szeregu orzeczeń NSA podkreślił, iż przy ustalaniu wysokości odszkodowania konieczne jest sporządzenie operatu szacunkowego, zgodnego z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządza-

nia operatu szacunkowego[64]. Zarówno organy, jak i sąd rozpoznający sprawę zobligowane są ocenić wartość dowodową operatu szacunkowego. Dotyczy to zarówno podejścia, jak i metody i techniki szacowania przyjętych przez rzeczoznawcę majątkowego. Fakt, że ich wybór należy do rzeczoznawcy, nie oznacza, że może on działać w sposób dowolny. Także w tym zakresie rzeczoznawca obowiązany jest uzasadnić swoje stanowisko. Operat szacunkowy stanowi opinię biegłego, która podlega ocenie nie tylko pod względem formalnym, ale również materialnym. Organ rozpoznający sprawę ma nie tylko prawo, ale obowiązek zbadać przedłożony operat pod względem zgodności ze stosownym przepisem oraz czy jest logiczny i zupełny. W przypadku wątpliwości lub niejasności powinien żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny, a nawet zlecić wykonanie nowego operatu. Tylko bowiem operat szacunkowy może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Status rzeczoznawcy majątkowego w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zbliżony do statusu osoby zaufania publicznego. Zarówno przepisy tej ustawy, jak również standardy zawodowe i kodeks etyki nakładają na rzeczoznawcę majątkowego przy dokonywaniu wyceny nieruchomości obowiązek wykorzystania zarówno swojej wiedzy specjalistycznej, jak i należytej staranności. Dlatego ocena prawidłowości pod względem merytorycznym operatu szacunkowego wyceny nieruchomości, dla której sporządzenia wykorzystana została pewna wiedza specjalistyczna, może być dokonywana jedynie z dużą ostrożnością. Jeżeli natomiast strona kwestionuje operat szacunkowy sporządzony na zlecenie organu, to powinna przedstawić przeciwdowód z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Wykorzystanie tej drogi oceny operatu zależy jednak od inicjatywy strony.

W innych sprawach NSA podkreślił, iż na organie prowadzącym postępowanie w sprawie przyznania odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę na własność przez gminę w trybie art. 73 ust. 1 i 4 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, ciąży obowiązek wydania decyzji ustalającej odszkodowanie według reguł przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem (art. 73 ust. 5 ustawy – Przepisy wprowadzające). Wskazane wyżej przepisy prawa materialnego zakreślają zakres postępowania dowodowego, jakie powinno być przeprowadzone w danym postępowaniu w celu wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Podstawowym dowodem w takich sprawach jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, o czym stanowi art. 156 ust. 1 u.g.n. Do ustalenia wartości nieruchomości zastosowanie znajduje § 36 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Wymóg ten wynika z art. 134 ust. 2 u.g.n.

Kolejną grupę spraw rozpoznawanych przez NSA stanowiły sprawy ze skarg na decyzje w przedmiocie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości na podstawie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. W obecnym stanie prawnym ww. przepis stanowi, że po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego wojewoda, na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg

[64] Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

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, pozostawiona została organowi rozpoznającemu sprawę, a ustawodawca nie ustanowił przy tym żadnych szczególnych kryteriów do takiej oceny.

NSA odnosił się także do kwestii zajęcia nieruchomości i wejścia na nieruchomość, także pod autostradę. Sąd wskazał między innymi, iż art. 124 § 1 u.g.n. zezwala staroście na wydanie decyzji ograniczającej sposób korzystania z określonej nieruchomości poprzez zezwolenie na założenie i przeprowadzenie wymienionych w tym przepisie ciągów przewodów i urządzeń, a także innych niezbędnych do korzystania z nich, podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody, pod warunkiem, że uprawnienie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu – zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jest więc instytucją prawną ingerującą w prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego. Dlatego też ustawodawca określił przesłanki mające na celu zminimalizowanie dolegliwości, jaką stwarza właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu tego rodzaju ograniczenie jego praw. Do przesłanek tych zaliczyć trzeba wskazane w art. 124 ust. 3 u.g.n. rokowania z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości w celu uzyskania zgody na wykonanie prac, które powinny poprzedzać wydanie zezwolenia. Nieosiągnięcie zgody pomiędzy właścicielem nieruchomości a inwestorem upoważnia organ administracyjny do wydania zezwolenia wymienionego w art. 124 ust. 1 ustawy.

Odnosząc się do kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości NSA wskazywał, że art. 136 ust. 3 u.g.n. stanowi generalną zasadę, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do przepisu art. 137 stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Od zasady tej ustawa przewiduje wyjątki, polegające na wygaśnięciu lub nieprzysługiwaniu tego uprawnienia czy roszczenia, w art. 136 ust. 5 i art. 229. W pierwszym przypadku uprawnienie do zwrotu wygasa, jeżeli wniosek, o którym mowa w art. 136 ust. 3, 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 art. 229 ustawy obojętne jest, czy prawo to powstało *ex lege*, na mocy decyzji administracyjnej, czy umowy cywilnoprawnej; ważne jest jedynie, aby prawo użytkowania wieczystego powstało na rzecz innego podmiotu niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do kwestii zakresu interesu prawnego najemcy nieruchomości w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, wynikającego z art. 138 ust. 2 u.g.n., NSA wskazał, że decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości prowadzi z mocy powołanego przepisu do pozbawienia najemcy przysługującego mu i podlegającego dotąd ochronie prawa najmu bez możliwości przeciwdziałania temu na jakiejkolwiek innej drodze prawnej niż w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. To przeciwdziałanie nie może zniweczyć samo przez się żądania zwrotu nieruchomości przez jego dotychczasowego właściciela lub jego spadkobierców, ale może polegać na wykazywaniu w tym postępowaniu, że nie zachodzą przesłanki zwrotu nieruchomości określone w art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz że istnieje przeszkoda zwrotu, o jakiej mowa w art. 229 tej ustawy.

Ponadto NSA zauważył, iż stosownie do art. 140 ust. 4 u.g.n., w razie zmniejszenia się albo zwiększenia wartości nieruchomości wskutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wywłaszczeniu, odszkodowanie ustalone stosownie do ust. 2 pomniejsza się albo powiększa o kwotę równą różnicy wartości określonej na dzień zwrotu. Przy określaniu wartości nieruchomości przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wywłaszczenia oraz stan nieruchomości z dnia zwrotu. Nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości. Artykuł 140 ust. 4 u.g.n. nie stanowi samoistnej regulacji, lecz jest konsekwencją orzeczenia zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie art. 136 u.g.n.

3.7. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

Zdecydowana większość spraw dotyczyła nabycia mienia państwowego przez gminę w trybie określonym przepisami ustawy – Przepisy wprowadzające u.s.t. i u.p.s.[65] Przeważały sprawy nabycia mienia z mocy prawa. Część z tych spraw rozpoznawana była w wyniku złożenia skargi kasacyjnej PKP S.A. z siedzibą w Warszawie. Orzecznictwo w tym zakresie nie uległo zmianie.

Nieodniesienie się w art. 5 ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające u.s.g. i u.p.s. do daty wejścia w życie ustawy nie oznacza, że przedmiotem przekazania na tej podstawie może być mienie stanowiące własność Skarbu Państwa. Z powołanego przepisu nie wynika wyraźnie, jakie mienie miał na myśli ustawodawca. W ocenie NSA, gdyby ustawodawca w tym przepisie chciał zawęzić możliwość przekazania mienia ogólnonarodowego w tym trybie wyłącznie na rzecz gminy, w której to mienie jest położone, to wyraźnie by tak postanowił, jak to zdefiniował w art. 7, art. 14 i art. 15 ww. ustawy. Ze względu na cel i funkcję tej regulacji prawnej należy przyjąć, że ustawodawca nie wykluczył sytuacji, w której gminie, na jej wniosek, w trybie art. 5 ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające u.s.t. i u.p.s., może być przekazane mienie ogólnonarodowe inne niż wymienione w ust. 1–3, również położone na terytorium innej gminy, jeżeli jest ono związane z realizacją zadań wnioskodawcy (wyrok z 20 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1788/10).

Podstawową przesłanką nabycia mienia Skarbu Państwa w trybie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[66] jest „władanie" tym mieniem przez państwową jednostkę organizacyjną przejmowaną z dniem 1 stycznia 1999 r. przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego. Pojęcie „władanie" powodowało rozbieżności interpretacyjne zarówno w praktyce organów administracji publicznej, jak i w orzecznictwie sądowym. Dlatego też NSA posłużył się pojęciem „władanie" przyjętym przez Sąd Najwyższy w wyroku z 4 grudnia 2002 r., sygn. akt III RN 206/01, i uznał, że pojęcie „władanie" nie może być identyfikowane z pojęciem „faktyczne władanie", jakim posługuje się Kodeks cywilny. Sąd Najwyższy w powołanym wyroku wyraził pogląd, iż nabycie *ex lege* prawa własności nieruchomości będącej we władaniu określonego w ustawie podmiotu mogło dotyczyć tylko takich form władztwa nad mieniem Skarbu Państwa, które zawierało wiele cech właściwych dla wykonywania władz-

[65] Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające u.s.t. i u.p.s.).

[66] Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm., dalej: przepisy wprowadzające ustawy reformujące a.p.

twa przez właściciela. Zatem posiadanie zależne nie stanowi „władania" w rozumieniu art. 68 ust. 1 czy też art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące a.p. i tym samym nie stanowi przesłanki nabycia przez jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności mienia Skarbu Państwa w trybie powołanych przepisów (wyrok z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 403/10).

Stosownie do art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawy reformujące a.p. nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się za odszkodowaniem, z mocy samego prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Normatywnymi przesłankami, od których łącznie uzależnione jest nabycie własności, są: zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną oraz władanie nią w dniu 31 grudnia 1998 r. przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, przy czym przez zajęcie nieruchomości należy rozumieć urządzenie na niej drogi zaliczonej do odpowiedniej kategorii dróg publicznych (wyroki z: 4 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 656/10, 18 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1464/10).

Ustawodawca skutki nabycia własności nieruchomości z mocy prawa odniósł do każdego stanu władania cudzą nieruchomością, nawet wbrew woli jej właściciela, byleby nieruchomość nie stanowiła w dniu 31 grudnia 1998 r. własności publicznej[67] (wyrok z 13 października 2011 r., syn. akt I OSK 1725/10).

Przymiot strony w postępowaniu o stwierdzenie z mocy prawa przez Skarb Państwa własności nieruchomości drogowej, opartym na art. 73 ust. 1 ww. ustawy, ma dotychczasowy właściciel nieruchomości oraz jej nowy właściciel, to jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (wyrok z 26 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1865/10).

3.8. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

Z zakresu reformy rolnej, podobnie jak w latach poprzednich, zdecydowana większość spraw dotyczyła stwierdzenia, że nieruchomość ziemska nie była objęta działaniem dekretu PKWN[68]. Istotne znaczenie na wyeliminowanie rozbieżności, w szczególności po wydaniu przez TK postanowienia o sygn. akt P 107/08, miała uchwała z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10[69], w której przesądzono, że § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej może być nadal stosowane jako podstawa decyzji administracyjnych w sprawach wydanych na podstawie dekretu.

W grupie spraw z zakresu nacjonalizacji przemysłu zdecydowaną większość stanowiły sprawy dotyczące 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[70] oraz orzeczeń o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego o objęciu poszczególnych składników przedsiębiorstwa.

[67] NSA powołał się na wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99.

[68] Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, dalej: dekret PKWN).

[69] Opisana w I części *Informacji*.

[70] Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

Źródłem interesu prawnego skarżących nie może być jedynie to, że są oni spadkobiercami wspólników spółki oraz że są spadkobiercami współwłaścicieli nieruchomości znacjonalizowanej wraz z majątkiem spółki, w sytuacji bowiem, w której spółka jawna istnieje, to wyłącznie ona, reprezentowana przez wspólników, ma legitymację do żądania wszczęcia postępowania mającego na celu wzruszenie orzeczeń administracyjnych dotyczących majątku tej spółki (wyrok z 8 września 2011 r., sygn. I OSK 1949/10).

W sprawach z zakresu przymusowego zarządu państwowego w orzecznictwie NSA uznaje się, że ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym[71] obejmowała mienie, które w dniu wejścia w życie ustawy pozostawało objęte zarządem państwowym, ważnie ustanowionym w trybie dekretu z 1918 r. Pomiędzy orzeczeniem o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa a zarządzeniem o ustanowieniu przymusowego zarządu państwowego nad tym przedsiębiorstwem zachodzi konieczny związek: pozostawanie w obrocie prawnym zarządzenia o ustanowieniu przymusowego zarządu państwowego stanowi dla orzeczenia o przejęciu przedsiębiorstwa na własność państwa warunek konieczny tak w momencie wejścia w życie ustawy (8 marca 1958 r.), jak i na etapie orzekania przez właściwego ministra o nacjonalizacji przedsiębiorstwa, a także w czasie pozostawania orzeczenia w obrocie prawnym. Stwierdzenie nieważności zarządzenia o ustanowieniu zarządu przymusowego ze względu na skutek eliminacji tego zarządzenia od dnia jego wydania (*ex tunc*) prowadzi do sytuacji, w której brak jest materialnej przesłanki pozostawania przedsiębiorstwa w zarządzie przymusowym Państwa. Powoduje to stan rażąco sprzeczny z art. 2 ww. ustawy z 1958 r., odpowiadający przesłance określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., i skutkuje stwierdzeniem nieważności orzeczenia o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa (wyrok z 29 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 564/10).

3.9. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

Gdy przemawiają za tym uzasadnione potrzeby i cele gospodarki leśnej, to nadleśniczemu lub dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych przysługuje prawo do żądania wydania odpowiednio przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zgody na zawarcie umowy zamiany (art. 38e ust. 1 ustawy o lasach[72]). Osoba fizyczna może więc jedynie złożyć ww. podmiotom ofertę dokonania takiej zamiany, co nie stanowi podstawy do podjęcia przez te podmioty działań zmierzających do zawarcia umowy zamiany, z treści bowiem przytoczonego wyżej przepisu wynika, że podmioty te mogą dokonać zamiany gruntów leśnych, lecz nie mają takiego obowiązku. Zgoda dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, o której mowa w art. 38e ust. 2 ustawy o lasach, jest jedynie aktem o charakterze wewnętrznym, podejmowanym przez kierownika jednostki nadrzędnej Lasów Państwowych w ramach sprawowanego nadzoru nad kierownikiem jednostki podległej (art. 33 ust. 3 pkt 1a, art. 34 pkt 2c ustawy o lasach)[73].

W przypadku osoby, która przekazała gospodarstwo rolne Państwu, przesłanką ustawową wymaganą i niezbędną do wystąpienia z żądaniem nabycia prawa własności działki jest

[71] Dz. U. Nr 11, poz. 37.

[72] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.).

[73] Postanowienie z 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 92/10.

przysługujące jej prawo użytkowania tej działki. W każdym przypadku konieczne jest ustalenie, czy żądający przyznania prawa własności działki legitymuje się prawem użytkowania działki, a więc czy takie prawo zostało ustanowienie w decyzji przejmującej gospodarstwo rolne na rzecz Państwa oraz czy prawo to nie wygasło. Zgodnie z art. 118 ust. 2a w związku z ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[74] z wnioskiem o przyznanie prawa własności działki określonej w ust. 1 może wystąpić również zstępny osoby uprawnionej, który po śmierci tej osoby faktycznie włada, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom, daną nieruchomością. Dla skutecznego wystąpienia z takim żądaniem konieczne jest więc faktyczne władanie daną nieruchomością w zakresie odpowiadającym osobie uprawnionej, przy czym zstępnemu osoby uprawnionej nie przysługuje prawo użytkowania wygasłe z chwilą śmierci osoby uprawnionej, co wymaga zbadania, czy zstępny uprawnionego nieruchomością faktycznie włada jak użytkownik, czy jest zatem posiadaczem zależnym w rozumieniu art. 336 kodeksu cywilnego. Faktyczne władanie nie może być zawsze utożsamiane z wymogiem osobistej, bezpośredniej, ciągłej pracy zstępnego osoby uprawnionej na przedmiotowej nieruchomości[75].

Opłata roczna z tytułu wyłączenia z produkcji gruntu leśnego, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie jest daniną publiczną. Opłata ta nie stanowi świadczenia wzajemnego za usługi ze strony państwa, a jej cel nie jest fiskalny, lecz stanowi ekonomiczny środek ochrony gruntów rolnych i leśnych. Opłaty roczne przekazywane są do funduszu leśnego i są przeznaczone dla nadleśnictw na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz na inne cele określone w art. 58 ww. ustawy. A zatem nie może mieć zastosowania zwolnienie z obowiązku uiszczania opłaty przewidziane w art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[76], które odnosi się wyłącznie do opłat o charakterze publicznoprawnym[77].

3.10. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii[78]

Większość spraw z tego zakresu stanowiły skargi na decyzje w kwestii dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków bądź aktualizacji ewidencji. W tych sprawach NSA potwierdzał ustalone w poprzednich latach stanowisko, że postępowanie o zmianę lub aktualizację danych w ewidencji gruntów nie może stanowić podstawy do weryfikacji istniejącego stanu prawnego gruntów i budynków, a prawa osób i jednostek organizacyjnych (do gruntów, budynków i lokali) uwidacznia się w ewidencji na podstawie umów zawartych w formie aktów notarialnych dotyczących ustanowienia lub przeniesienia praw rzeczowych do nieruchomości z wyłączeniem umów dotyczących użytkowania wieczystego i własności lokali. Ewidencja rejestruje jedynie stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych, a zatem stany ustalane w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Dla obywateli i organów państwowych moc wiążącą mają tylko dane dotyczące

[74] Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. (Dz.U z 2008 r. Nr 50, poz. 291).

[75] Wyrok z 14 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1096/10.

[76] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.).

[77] Wyrok z 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 94/10.

[78] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm., dalej: p.g.k.).

opisu gruntów (ich położenia, konturu granic, rodzaju użytków itp.). Ewidencja nie rozstrzyga natomiast żadnych sporów do gruntów, a organy ewidencyjne nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na których podstawie dokonują zmian w ewidencji. Ochronie i rejestracji praw podmiotowych służą natomiast księgi wieczyste, a spory na tle własności i sposobu korzystania z nieruchomości mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi lub w innych odrębnych postępowaniach. Sąd stwierdzał, że 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 (np. sprawy o sygn. akt I OSK 1839/10, I OSK 1764/10, I OSK 1628/10).

W sprawie o sygn. akt I OSK 1835/10 NSA wskazał także, iż według art. 22 ust. 2 p.g.k. obowiązek zgłoszenia właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków ciąży na właścicielach, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych ciąży na osobach fizycznych lub prawnych, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części. Zgodnie z § 46 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów lub jednostek, o których mowa w § 10 i 11 tego rozporządzenia. Prawo do złożenia wniosku o aktualizację ewidencji ma właściciel nieruchomości (§10 pkt 2 rozporządzenia), a ponadto użytkownicy wieczyści gruntów, jednostki organizacyjne sprawujące zarząd lub trwały zarząd nieruchomościami, państwowe osoby prawne, którym Skarb Państwa powierzył w stosunku do jego nieruchomości wykonywanie prawa własności lub innych praw rzeczowych, organy administracji publicznej, które gospodarują nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, oraz gminnych, powiatowych i wojewódzkich zasobów nieruchomości, użytkownicy gruntów państwowych i samorządowych. Gdy postępowanie administracyjne w sprawie zmian w ewidencji gruntów zostało wszczęte na wniosek osoby nielegitymowanej, to okoliczność taka jest podstawą do wydania decyzji o umorzeniu postępowania.

Stwierdzono także, iż w myśl art. 20 ust. 1 i 2 p.g.k. w ewidencji gruntów uwidacznia się cały szereg informacji określających m.in. ich położenie, granice, powierzchnię, rodzaje użytków, a także właściciela (art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy). Ten wymóg ustawowy, a także szczególny, pochodny charakter danych ewidencyjnych decyduje, iż w postępowaniu dotyczącym wprowadzenia zmian w ewidencji przymiot strony przysługuje tylko właścicielom gruntów (lub użytkownikowi wieczystemu).

Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych w sprawach z zakresu geodezji i kartografii były także rozstrzygnięcia organów administracji dotyczące rozgraniczenia i klasyfikacji gruntów. W sprawie o sygn. akt I OSK 434/10 NSA stwierdził, iż zgodnie z art. 31 ust. 4 ww. ustawy ugoda co do przebiegu granic nieruchomości posiada moc ugody sądowej i nie podlega ocenie w trybie administracyjnym.

Dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych ma przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie, której przedmiotem jest zmiana w operacie ewidencyjnym klasyfikacji glebowej gruntu dotychczas klasyfikowanego jako grunt leśny. W art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawodawca przyjął szerokie rozumienie pojęcia „ochrona gruntów leśnych". Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy organem właściwym w sprawach ochrony gruntów leśnych jest dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Niezależnie od tego, stosownie do art. 26 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1, dyrektor regionalnej

dyrekcji Lasów Państwowych jest upoważniony, obok innych wskazanych w ustawie organów, do kontroli stosowania jej przepisów (sygn. akt I OSK 661/10).

W kwestii wniosku o udostępnienie informacji z rejestru cen i wartości nieruchomości, o jakim mowa w § 74 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r.[79], NSA wskazał na różnicę pomiędzy operatem ewidencyjnym określonym w art. 24 ust. 1 p.g.k. a rejestrem cen i wartości nieruchomości określonym w § 74 rozporządzenia, determinowaną charakterem zawartych w nich informacji, a zatem ich udostępnianie następuje według odmiennych zasad. Zasady regulujące udzielanie informacji z operatu ewidencyjnego określone zostały w art. 24 ust. 2 i ust. 3 p.g.k., a udzielenie informacji jest uzależnione od rodzaju żądanych informacji, a konkretnie od tego, czy mają one charakter podmiotowy, czy też charakter przedmiotowy. W pierwszym przypadku udzielenie informacji podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 24 ust. 3 p.g.k., który stanowi, iż starosta udostępnia informacje zawarte w operacie ewidencyjnym w formie: wypisów z rejestrów, kartotek i wykazów tego operatu, wyrysów z mapy ewidencyjnej, kopii dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych operatu ewidencyjnego, plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych ewidencyjnych, usług, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. W drugim przypadku (art. 24 ust. 2 p.g.k.) udostępnienie informacji jest niczym nieograniczone. Inaczej natomiast kształtuje się sposób udzielania informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości. Z § 74 ust. 3 rozporządzenia wynika bowiem, iż starosta udziela informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości na zasadach określonych w art. 24 ust. 3 p.g.k.. Ten ostatni przepis wymaga natomiast wykazania się przez wnioskodawcę interesem prawnym związanym z gruntami, co do których żądane są informacje (sygn. akt I OSK 2109/10).

3.11. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Powoływanie i odwoływanie członków zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy, zgodnie z art. 400j ust. 2 p.o.ś., do właściwości zarządów województw. Z przepisu tego nie wynika obowiązek zarządu województwa do powołania na stanowisko prezesa zarządu wojewódzkiego funduszu osoby wskazanej przez radę nadzorczą, a tym samym uprawnienie tej osoby do ubiegania o to stanowisko nie wynika z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podejmowany w tej sprawie przez zarząd województwa akt należy do spraw określonych w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., co oznacza, że skarżącemu nie przysługiwała skarga na bezczynność organu jednostki samorządu terytorialnego w rozpoznawanej sprawie na mocy art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy. Powołanie (i odwołanie) prezesa zarządu wojewódzkiego funduszu należy do kategorii spraw publicznych[80] (wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2206/10). Z art. 400p p.o.ś. wynika obowiązek współdziałania zarządów województw z radami nadzorczymi wojewódzkich funduszy przy powoływaniu prezesów i zastępców prezesów zarządów wojewódzkich fun-

[79] Starosta prowadzi rejestr cen nieruchomości określonych w aktach notarialnych oraz wartości nieruchomości określonych przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych, których wyciągi przekazywane są do ewidencji gruntów i budynków na mocy odrębnych przepisów.

[80] Por. wyroki z 2 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 1019/05 oraz z 12 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1486/07.

duszy ochrony środowiska. Przepis ten nie nakłada na zarząd województwa obowiązku powołania kandydata wskazanego przez radę nadzorczą, ale zarząd nie może powołać na to stanowisko innej osoby niż ta, która została wskazana we wniosku właściwej rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu. Dopełnieniem tej regulacji prawnej jest delegacja ustawowa dla sejmików województw do określenia w statutach wojewódzkich funduszy ochrony środowiska m.in. szczegółowego trybu działania organów wojewódzkich funduszy, w tym również sposobu procedowania w sytuacji, gdy zarząd województwa odmówi mianowania kandydata wskazanego przez radę nadzorczą (wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2244/10).

Jeśli statut jednostki samorządu terytorialnego nakłada na radę gminy obowiązek rozstrzygnięcia protestów wyborczych i podjęcia uchwały o stwierdzeniu ważności bądź nieważności przeprowadzonych wyborów, to po prawomocnym stwierdzeniu przez sąd administracyjny nieważności podjętej w tym przedmiocie uchwały rady gminy konieczne jest podjęcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego kolejnej uchwały w tym zakresie (wyrok z 18 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 318/11).

W sprawach odnoszących się do wątpliwości interpretacyjnych dotyczących charakteru prawnego uchwał organów samorządu terytorialnego ustanawiających program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wskazanymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uchwał określających zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami oraz uchwał o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej NSA przyjmował, że ww. uchwały mają charakter aktów prawa miejscowego, zawierają bowiem także postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym[81]. Natomiast w wyroku z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1824/11, NSA wypowiedział się w kwestii charakteru terminu (ustalonego w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) do uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 NSA uznał, że termin ten jest terminem instrukcyjnym, wewnętrznym, co oznacza, że jego uchybienie, mimo iż stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały.

Przedmiotem rozważań NSA było zagadnienie powołania komisji rewizyjnej w sytuacji, w której niektóre kluby zrezygnowały (z różnych przyczyn) z wystawiania swoich kandydatur na członków tej komisji i w konsekwencji komisję powołano nie w pełni reprezentacyjnym składzie. Zdaniem NSA uchwała pomijająca przy powoływaniu komisji rewizyjnej przedstawicieli niektórych klubów rażąco narusza art. 18a ust. 1 i 2 u.s.g. (wyroki z: 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2380/11 i 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2069/11).

Obowiązek uiszczenia przez gminę należnej składki na inwestycję w ramach związku międzygminnego istnieje nawet w sytuacji wystąpienia tej gminy ze związku, jeżeli przedmiotem uchwały o wysokości składki na inwestycję jest dokończenie projektu objętego statutem związku międzygminnego. Obowiązek taki nie istnieje, gdy jest to nowe przedsięwzięcie (wyrok z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1499/11).

Fakt, że uchwały rady powiatu rozstrzygające skargę powszechną nie mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego, nie ma wpływu na kompetencje wojewody, który nadzo-

[81] Wyroki z: 27 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1332/11, 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1448/11 oraz sygn. akt II OSK 1497/11.

ruje całą działalność uchwałodawczą rady, art. 79 u.s.p. nie uzależnia bowiem możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody od przedmiotu uchwały rady powiatu i stanowi podstawę do wydania takiego rozstrzygnięcia również w stosunku do uchwał podejmowanych w trybie art. 229 pkt 4 k.p.a., których przedmiotem jest rozpoznanie skargi na zarząd powiatu (wyrok z 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1961/11).

Utrata prawa wybieralności, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, spowodowana jest na gruncie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gminy, rad powiatów i sejmików województw[82] wydaniem wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne (wyrok z 2 kwietnia 2011 r. w sprawie II OSK 149/11).

3.12. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion, nazwisk i akt stanu cywilnego

3.12.1. *Sprawy dotyczące obywatelstwa*. Wstąpienie do każdego rodzaju służby wojskowej w państwie obcym, w tym do służby rezerwowej, na które obywatel polski nie otrzymał zgody właściwego organu, powodowało utratę z mocy prawa obywatelstwa polskiego na podstawie art. 11 pkt 2 ustawy z 1920 r. Przepis art. 11 pkt 2 ustawy nie ogranicza bowiem pojęcia „służba wojskowa" do czynnej służby wojskowej. Interpretacji tego pojęcia w rozumieniu art. 11 pkt 2 ustawy z 1920 r. należy dokonywać z uwzględnieniem przepisów prawa polskiego regulujących powszechny obowiązek wojskowy, obowiązujących w dacie wstąpienia przez daną osobę do służby wojskowej w państwie obcym.

Zgodnie z utrwalonym poglądem uchwały nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, uchwała Rady Państwa mogłaby stanowić zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego określonej osoby jedynie w sytuacji, gdyby zostało ustalone, że podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa tej osoby zostało przekazane ze stosownym wnioskiem Radzie Państwa i było rozpatrywane przez Radę Państwa przed podjęciem tej uchwały. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa mogły uzyskać wyłącznie osoby, w stosunku do których zachowana została odpowiednia procedura przewidziana w omawianym przepisie, a więc które zostały objęte wnioskiem lub wnioskami Prezesa Rady Ministrów złożonymi do Rady Państwa (wyrok z 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 2006/10).

3.12.2. *Sprawy dotyczące wymeldowania*[83]. W sprawach dotyczących zameldowania ważna jest uchwała z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11, w której NSA stwierdził, iż osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji[84].

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą przyjmowano, że zameldowanie jest tylko czynnością rejestracyjną potwierdzającą fakt przebywania danej osoby pod określonym adresem, a nie daje natomiast prawa do przebywania w tym lokalu. Osoba nieposiadająca uprawnie-

[82] Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.

[83] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm., dalej: ustawa o ewidencji).

[84] Omówiona w części I *Informacji*.

nia do dysponowania lokalem (prawa własności, innych praw majątkowych) może w nim przebywać za wiedzą i zgodą osoby uprawnionej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji decydujące znaczenie dla wydania decyzji o wymeldowaniu z pobytu stałego ma przesłanka trwałości opuszczenia lokalu Przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego jest spełniona, gdy opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne (wyroki z: 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1556/10, 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 894/10, 20 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 915/10, 6 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 944/10). Ponadto podtrzymano pogląd, że w obecnym stanie prawnym ewidencja ludności służy wyłącznie zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie prawnego. Nie rozstrzyga zatem ani o prawie do lokalu, ani o uprawnieniu do przebywania w nim (wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 894/10).

Z art. 44h ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych mogą być udostępnione osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą w tym interes prawny. W ramach badania interesu prawnego ocenie podlega prawidłowe oznaczenie (indywidualizacja) osoby, której dotyczy wniosek o udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych. To oznacza, że w konkretnych sytuacjach organ może wezwać wnioskodawcę do podania bliższych danych, pozwalających na zindywidualizowanie osoby, której dane ze zbiorów meldunkowych miałyby być udostępnione. Skoro zarówno w zbiorze danych stałych mieszkańców, jak i w zbiorze danych byłych mieszkańców gromadzone są dane wyszczególnione w art. 44a ust. 2 pkt 1–21 ustawy o ewidencji, to podanie tych danych przez wnioskodawcę może służyć do identyfikacji osoby, której dotyczy wniosek (wyroki z 9 lutego 2011 r., sygn. akt: II OSK 248/10, II OSK 249/10, II OSK 262/10).

3.12.3. *Sprawy dotyczące aktów stanu cywilnego*. Kierownik urzędu stanu cywilnego nie może w ramach postępowania o wpisaniu zagranicznego aktu stanu cywilnego ingerować w treść tego aktu, nie może zatem rozstrzygać o brzmieniu imion i nazwisk podlegających wpisowi. Zmiana imienia (całkowita) i zmiana pisowni (pomimo tożsamego brzmienia w mowie) nazwiska skarżącego nie jest oczywistym błędem pisarskim, o którym mowa w art. 28 zd. 2 u.s.c., ani nie stanowi uzupełnienia imienia czy nazwiska, o czym mówi art. 36 u.s.c. (wyrok z 18 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1467/10).

3.13. Sprawy cudzoziemców[85]

W sprawach dotyczących wydalenia tzw. imigrantów drugiego pokolenia ich prawo do przebywania w Polsce oceniano w kontekście prawa do poszanowania życia prywatnego, chronionego na mocy art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wyroki z 28 września 2011 r. w sprawach: sygn. akt II OSK 1909/10, II OSK 1910/10 i II OSK 1915/10). Przeszkody do wydalenia nie stanowił brak możliwości leczenia w kraju pochodzenia w warunkach porównywalnych do istniejących w kraju pobytu (wyrok z 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1123/10). Badając legitymację osoby prawnej zatrudniającej cudzoziemca do wniesienia odwołania od decyzji o wydaleniu tego cudzoziemca przyjęto, że taki pracodawca może być stroną w sprawie o wydalenie na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach w związku z art. 28 k.p.a. (wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 936/10).

[85] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm., dalej: ustawa o cudzoziemcach).

Jedną z przesłanek wydalenia stanowi okoliczność wpisania danych cudzoziemca do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany. Określając zakres postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 131 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach o wykreślenie danych cudzoziemca z tego wykazu z uwagi na to, że zostały tam umieszczone w wyniku błędu, NSA stwierdził, że w takim postępowaniu ocenie organu podlegają materialnoprawne przesłanki dokonania wpisu. W postępowaniu takim należy zatem zbadać, czy wobec cudzoziemca zachodzi którakolwiek z okoliczności wskazanych w art. 128 ust. 1 ustawy o cudziemcach, uzasadniających wpis do rejestru (wyrok z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1938/10).

W sprawach dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[86] zwrócono uwagę, iż zasada jednolitości procedury uchodźczej i komplementarności form ochrony udzielanej cudzoziemcom oznacza, iż wniosek o nadanie statusu uchodźcy wszczyna postępowanie, którego strona przedmiotowa obejmuje rozstrzyganie zarówno o nadaniu wnioskodawcy statusu uchodźcy, jak i zasadności objęcia cudzoziemca ochroną uzupełniającą lub zgodą na pobyt tolerowany (wyrok z 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1151/10). Rozstrzyganie przez wojewódzki sąd administracyjny w granicach sprawy, bez związania zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.) sprawia, że zaskarżenie decyzji wyłącznie w zakresie odmowy udzielenia zgody na pobyt tolerowany nie zwalnia sądu z obowiązku kontroli legalności decyzji w części odnoszącej się do nadania statusu uchodźcy oraz udzielenia ochrony uzupełniającej (wyrok z 25 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1716/10).

Z zagadnieniem składania ponownych wniosków o nadanie statusu uchodźcy po zakończeniu decyzją ostateczną wcześniej wszczętego postępowania łączy się zagadnienie dopuszczalności merytorycznej oceny ponownego wniosku względnie umorzenia postępowania na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ww. ustawy. NSA wyjaśnił, że wydanie decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy z uwagi na stwierdzenie, że nowy wniosek o nadanie statusu uchodźcy oparty został na tych samych podstawach, wymaga stwierdzenia przez organ nie tylko, że cudzoziemiec nie przedstawił we wniosku nowych informacji uzasadniających objęcie go ochroną, ale też że sytuacja w kraju pochodzenia wnioskodawcy nie zmieniła się (wyrok z 24 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 557/10).

Podobnie jak w latach ubiegłych sprawy z zakresu nabycia przez cudzoziemców nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[87] miały jednostkowy wymiar. W ramach tej kategorii spraw przyjęto, że niepotwierdzenie praw do spadku w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku lub w drodze notarialnego poświadczenia dziedziczenia nie stanowi przeszkody do złożenia przez cudzoziemca, będącego spadkobiercą testamentowym, wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, stanowiącego o zachowaniu terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ostatnio powołanej ustawy (wyrok z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 244/10).

[86] Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472.

[87] Dz. U. Nr 167, poz. 1758 ze zm.

3.14. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W zakresie bezrobocia nadal najliczniejsze były sprawy dotyczące utraty statusu bezrobotnego z powodu niezgłoszenia się w wyznaczonym terminie do właściwego urzędu pracy. NSA wskazał, że określenie terminu, w jakim bezrobotny ma stawić się w urzędzie pracy, powinno być precyzyjne i możliwe do zrealizowania. 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 spowodowane było omyłką pracownika organu zatrudnienia, który datę kolejnej wizyty wyznaczył bezrobotnemu w okresie, kiedy urząd pracy był nieczynny z uwagi na dni wolne od pracy (wyrok z 17 lutego 2010 r., sygn. akt. I OSK 1319/09). Natomiast ignorowanie przez bezrobotnego nałożonych na niego przez ustawodawcę wymogów dyscyplinujących naraża go na pozbawienie statusu bezrobotnego na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 4 ww. ustawy. Bezrobotny musi wskazać przyczynę niedopełnienia obowiązku 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 (wyrok z 17 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 942/10).

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 (wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1392/09). Nie jest również możliwe uzyskanie statusu bezrobotnego przez osobę, która posiada wpis do ewidencji działalności gospodarczej. Z art. 2 ust.1 pkt.2 lit. f/ ustawy wynika, że przesłanki warunkujące uznanie danej osoby za bezrobotnego to: nieposiadanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej oraz niepodleganie, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników. Niewyrejestrowanie działalności gospodarczej, nawet w sytuacji niepodjęcia w ogóle takiej działalności i niepodlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, uniemożliwia nabycie statusu bezrobotnego[88].

3.15. Sprawy kombatanckie

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o kombatantach[89] jej przepisy stosuje się również do osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego. W myśl natomiast art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b/ ustawy represjami w rozumieniu ustawy są okresy przebywania z przyczyn politycznych, religijnych i narodowościowych na przymusowych zesłaniach i deportacji w ZSRR. Przepis ten zawiera ścisłe ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe i nie może być wykładany rozszerzająco. Nie można przyjąć, że obejmuje on w drodze analogii również deportacje do pracy przymusowej na teren III Rzeszy, skoro ustawodawca nie przyznał

[88] M.in. wyrok z 7 września 2010 r., sygn. akt I OSK 674/10.

[89] Ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm., dalej: ustawa o kombatantach).

wprost uprawnień kombatanckich osobom, które pracowały przymusowo na terenie Niemiec. Podkreślono jednak, że osoby te są uprawnione do świadczenia przysługującego im na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich[90]. Dla zastosowania art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b/ lub c/ ww. ustawy o kombatantach nie wystarczy znajdować się na terytorium podległym władzy hitlerowskiej, ale konieczne jest również pozostawanie do dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa, takich jak SS czy Gestapo[91] (wyrok z 2 września 2011 r., sygn. akt II OSK 2547/10).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o kombatantach dla uzyskania uprawnień kombatanckich konieczne jest złożenie przez zainteresowaną osobę udokumentowanego wniosku oraz rekomendacji stowarzyszenia właściwego dla określonego rodzaju działalności kombatanckiej lub represji. Rekomendacja jest traktowana jako materiał dowodowy podlegający ocenie organu orzekającego w sprawie. Rekomendacja nie jest zwykłym odwołaniem się do faktów uzasadniających przyznanie uprawnień wynikających z różnego typu ewidencji, rejestrów, zbiorów, informacji, lecz ich potwierdzeniem, z potwierdzenia wynika bowiem poparcie starań osoby ubiegającej się o przyznanie uprawnień (wyrok z 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1662/10).

Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej przysługują tylko osobom, w odniesieniu do których obowiązek pracy przymusowej podczas II wojny światowej, jak i tuż po jej zakończeniu przybierał szczególnie dotkliwą formę, czyli był związany z wysiedleniem (przymusową zmianą miejsca pobytu) i „wyrwaniem" z dotychczasowego środowiska, oraz osobom dotkniętym taką formą represji, lecz znajdującym się w znacznie trudniejszej sytuacji niż osoby wykonujące nawet tego samego typu pracę, lecz w dotychczasowym miejscu zamieszkania lub niewielkim od niego oddaleniu (np. w sąsiedniej miejscowości), w znanej okolicy i w otoczeniu rodziny i znajomych[92] (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 628/11).

Na gruncie art. 2 ust. 2 lit. a/ ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym zarysowały się w judykaturze dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich określenie zakończenia deportacji należy odnieść do daty zakończenia II wojny światowej, tj. 8 maja 1945 r., natomiast według drugiego – do momentu wyzwolenia danego terenu spod okupacji niemieckiej. W ostatnich latach ugruntował się pogląd orzecznictwa o uznaniu za datę zakończenia deportacji dzień zakończenia II wojny światowej[93]. Graniczną datą okresu deportacji nie jest data wyzwolenia miejscowości przymusowego przebywania skarżącej wraz z rodzicami w miejscu deportacji, gdyż fakt wyzwolenia miejscowości nie otwierał automatycznie represjonowanym możliwości powrotu do przedwojennych miejsc zamieszkania (wyrok z 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 375/11).

[90] Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm., dalej: ustawa oświadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym.

[91] Wyrok z 18 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 363/09.

[92] Zob. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07.

[93] Por. wyroki z: 11 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 918/09, 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1456/08, 30 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1553/08, 12 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 147/09, 15 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 866/07.

3.16. Sprawy z zakresu pracy i stosunków służbowych

Dopuszczalność skarg na rozstrzygnięcia wydawane w sprawach dotyczących opinii służbowych funkcjonariuszy oceniono w uchwałach z dnia z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt: I OPS 2/11 i I OPS 3/11[94]. Tak też rozstrzygano sprawy[95]. Natomiast w uchwale z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I OPS 4/11 przyjęto, iż pisemne zgłoszenie przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby także nie podlega kognicji sądu administracyjnego[96].

Kognicję sądu administracyjnego analizowano również na tle spraw dyscyplinarnych przyjmując, iż postępowanie wszczęte przed właściwą komisją dyscyplinarną na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[97] jest postępowaniem dyscyplinarnym i na orzeczenie kończące to postępowanie w drugiej instancji stronie służy skarga do sądu administracyjnego zgodnie z art. 124j tej ustawy[98].

W sprawie dotyczącej postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Straży Granicznej uznano, że wystąpienie negatywnej przesłanki procesowej w postaci przedawnienia karalności czynu nie wyklucza umorzenia z przyczyn materialnych bądź wydania orzeczenia uniewinniającego, o ile zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na ustalenie, czy czyn popełniono, oraz umożliwia jego merytoryczną ocenę pod kątem odpowiedzialności dyscyplinarnej[99].

W odniesieniu do stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej wyjaśniono m.in., iż pisemna propozycja określająca warunki pełnienia służby, o której mowa w art. 222 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2009 r. o Służbie Celnej[100], nie ma charakteru decyzji administracyjnej. To od woli adresata, a konkretnie treści złożonego przez niego oświadczenia, zależą dalsze działania organu[101]. Z kolei dokonując analizy art. 22 pkt 2 i 3 oraz art. 86 ust. 2 i 5 ustawy o Służbie Celnej stwierdzono, że określenie miejsca pełnienia służby w formie decyzji następuje wyłącznie przy zmianie jednostki organizacyjnej. Pozostałe zmiany miejsca, w tym zmiana miejsca pełnienia służby w strukturach tego samego urzędu celnego, nie wymagają decyzji administracyjnej i podlegają wyłącznie kontroli funkcjonalnej przewidzianej w art. 25 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej[102].

Dokonując analizy art. 27 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej[103] uznano, że przez „zawiadomienie o zwolnieniu ze służby" należy rozumieć decyzję o zwolnieniu ze służby doręczoną funkcjonariuszowi celnemu z dwutygodniowym lub trzymiesięcznym wypowiedzeniem, w zależności od tego, czy jest on w okresie przygotowawczym, czy w okresie służby stałej[104].

W wyroku z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 121/11, NSA stwierdził, że zawarta w art. 80 ustawy o Służbie Celnej delegacja upoważnia ministra właściwego do spraw finan-

[94] Omówione w I części *Informacji*.

[95] Postanowienie z 10 maja 2011 r., sygn. akt. I OSK 108/11.

[96] Zob. część I *Informacji*.

[97] Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

[98] Uchwała z 10 stycznia 2011 r., sygn. akt. I OPS 4/10.

[99] Wyrok z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2093/10.

[100] Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm., dalej: ustawa o Służbie Celnej.

[101] Postanowienia z: 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1825/11 i sygn. akt I OSK 1881/11 oraz 9 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1490/11 i sygn. akt I OSK 1491/11.

[102] Postanowienie z 4 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1522/11.

[103] Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641.

[104] Wyrok z 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1292/10.

sów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia trybu przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, dyscyplinarnego i dyscyplinarnego przyspieszonego oraz sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych. Natomiast w § 21 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie trybu przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, dyscyplinarnego i dyscyplinarnego przyśpieszonego oraz sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych w stosunku do funkcjonariuszy celnych[105] określono zasady wymierzania kar dyscyplinarnych, co oznacza, że Minister Finansów wykroczył poza delegację ustawową.

Odnosząc się do statusu szefa CBA wyjaśniono, że w aktualnym stanie prawnym osoba powołana na funkcję Szefa CBA, z dniem powołania albo powierzenia obowiązków staje się z mocy prawa funkcjonariuszem CBA. Odwołanie go z tej funkcji nie powoduje ustania stosunku służbowego funkcjonariusza CBA. Może on ustać na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 64 i 65 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[106]. Ustawa ta w pierwotnym brzmieniu nie zawierała regulacji statuującej osobę powołaną na Szefa CBA funkcjonariuszem tej służby. Wprowadzono to ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz ustawy o sporcie[107], jednak zgodnie z art. 52 ustawy o CBA, w brzmieniu nadanym omawianą nowelizacją, zasada ta ma zastosowanie również do osób zajmujących stanowisko Szefa CBA przed i w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, od dnia powołania lub powierzenia tym osobom obowiązków Szefa CBA[108].

Odnośnie do spraw dotyczących służby w Policji przyjęto, że niewydanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rozporządzenia, o jakim mowa w art. 121 ust. 2 ustawy o Policji[109], powoduje, że w drodze wykładni przepisów art. 121 i art. 104 tej ustawy, do obniżenia dodatku służbowego funkcjonariuszowi Policji w razie jego choroby nie można stosować, nawet odpowiednio, przepisów § 8 ust. 5-8 w zw. z § 9 ust. 5 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 ustalenia wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego[110] wydanego na podstawie art. 101 ust. 2, art. 102 i art. 104 ust. 6 powołanej ustawy o Policji. Stwierdzono również, że organem właściwym do rozpoznania środka zaskarżenia złożonego od decyzji Komendanta Głównego Policji wydanej w pierwszej instancji w sprawie dodatku służbowego jest Komendant Główny Policji na zasadzie art. 127 § 3 k.p.a.[111]

Rozstrzygając zagadnienia proceduralne związane z postępowaniem w sprawie uzyskania stopnia zawodowego nauczyciela dyplomowanego NSA stwierdził, że ani ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[112], ani przepisy wykonawcze nie upoważniają do zmiany przez organ administracyjny podejmujący decyzje w sprawie awansu oceny Komisji Kwalifikacyjnej dokonanej na podstawie ponownej oceny dorobku zawodowego nauczyciela. Możliwa jest natomiast kontrola trybu pracy Komisji działającej w ramach

[105] Dz. U. Nr 156, poz. 1520.
[106] Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708.
[107] Dz. U. z 2010 r. Nr 151, poz. 1014 – weszła w życie z dniem 2 września 2010 r.
[108] Wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1210/10.
[109] Dz. U. z 2007 Nr 43, poz. 277 z zm.
[110] Dz. U. Nr 152, poz. 1732 z zm.
[111] Wyrok z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1845/10.
[112] Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

postępowania szczególnego[113]. Z § 10 ust. 1 rozporządzenia MEN z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli[114] wynika, iż wymóg udziału w Komisji Kwalifikacyjnej ekspertów, z których co najmniej jeden jest zatrudniony w szkole tego samego typu i rodzaju, oraz co najmniej jeden naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel oceniany, jest spełniony także wtedy, gdy obie powyższe przesłanki spełnia jeden ekspert wchodzący w skład Komisji Kwalifikacyjnej[115]. Stopień nauczyciela mianowanego można nadać jedynie osobie będącej nauczycielem w postępowaniu prowadzonym na jego wniosek, przy czym spełnienie warunków do takiego awansu wymagane jest na dzień złożenia wniosku, a nie wydania decyzji w sprawie[116]. W kwestii obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli wskazano, że rada miasta jest upoważniona na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 w zw. z art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela do określenia w drodze uchwały wymiaru zajęć nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach na stanowiskach wymienionych w tym przepisie[117].

W sprawach dotyczących aplikacji ogólnej w ramach Krajowej Szkoły Sędziów i Prokuratorów uznano, że 14-dniowy termin (od zawiadomienia o przyjęciu na aplikację) do złożenia oświadczenia o podjęciu aplikacji ma charakter materialnoprawny, co wynika także z faktu, iż w przypadku braku takiego oświadczenia Dyrektor Szkoły, działając w warunkach limitowanej liczby miejsc, uzupełnia listę kandydatów o kandydata kolejnego na liście[118]. W pozostałych sprawach dotyczących tej materii przyjęto m.in., że prezes sądu apelacyjnego, posiadając kompetencje do przeprowadzenia konkursu oraz do mianowania aplikantów, nie był upoważniony do ustalenia jednolitego kryterium punktowego w całym obrębie apelacyjnym, polegającym na zmianach zasad punktacji przy ustalaniu listy aplikantów[119]. W dopuszczalności wniesienia odwołania od odmowy dopuszczenia do egzaminu sędziowskiego stwierdzono, iż mimo że na gruncie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o KSSiP[120] Minister Sprawiedliwości nie ma kompetencji do rozpatrywania odwołań od wydawanych przez prezesów sądów apelacyjnych odmów umieszczenia na liście osób dopuszczonych do egzaminu sędziowskiego, to jednak z jego ogólnych zadań wiążących się z przeprowadzeniem egzaminów sędziowskich (wynikających z § 25 pkt 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 marca 2010 r. – Regulamin Organizacyjny MS) wyprowadzić należy także upoważnienie do rozpatrywania odwołań w zakresie powyższych odmów[121].

Właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy na podstawie art. 11a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy[122] uprawnione są do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, wykreślenia go z ewidencji oraz do sporządzenia korekty dokonanego wpisu w tej ewidencji. Inspektorzy pracy związani są

[113] Wyrok z 11 marca 2011, sygn. akt I OSK 789/10.
[114] Dz. U. Nr 260, poz. 2593.
[115] Wyrok z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 220/11.
[116] Wyrok z 18 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1478/10.
[117] Wyrok z 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1194/11.
[118] Wyrok z 17 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1431/10.
[119] Wyrok z 15 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1600/10.
[120] Dz. U. Nr 26, poz. 157 ze zm.
[121] Wyrok z 8 września 2011 r., sygn. akt I OSK 378/11.
[122] Dz. U. Nr 89, poz. 589 ze zm., dalej: ustawa o PIP.

wykazami prac określającymi, które z nich, pod warunkiem wykonywania ich w pełnym wymiarze czasu pracy, uznawane są za prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze[123].

W odniesieniu do obowiązku utworzenia w zakładzie służby bezpieczeństwa i higieny pracy uznano, że zgodnie z art. 237^{11} k.p. służba taka może być zorganizowana w dwóch formach: utworzonej w zakładzie (gdy zatrudnionych w nim jest więcej niż 100 pracowników) oraz powierzonej pracownikowi zatrudnionemu przy innej pracy lub osobom spoza zakładu pracy (gdy w zakładzie zatrudnionych jest do 100 pracowników)[124], przy czym w ramach tej drugiej formy powierzenie służby specjalistom spoza zakładu pracy jest możliwe, gdy pracodawca nie może znaleźć kompetentnych pracowników do wykonywania służby bhp[125]. Inspektor może także nakazać podporządkowanie służby w ramach struktury organizacyjnej zakładu bezpośrednio pracodawcy[126].

Istotnym zagadnieniem proceduralnym związanym z działaniem inspekcji pracy okazała się kwestia zawiadamiania o czynnościach kontrolnych. Wynikający z art. 79 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wymóg zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze dokonania kontroli nie ma zastosowania, jeżeli kontrola nie dotyczy działalności gospodarczej, lecz przeprowadzana jest w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorcę będącym pracodawcą przepisów prawa pracy na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej (np. art. 12 Konwencji nr 81 MOP)[127].

Prawo do nagród jubileuszowych, określone w układzie zbiorowym pracy, który został wypowiedziany i nie został zastąpiony żadnym innym układem, w sytuacji niewypowiedzenia indywidualnych warunków pracy powoduje, że w braku regulacji k.p. co do ustalania obowiązywania lub stosowania starego układu, układ ten wiąże w zakresie wypłaty nagród jubileuszowych pracownikom, którzy nabyli do nich uprawnienia na podstawie starego układu[128].

3.17. Sprawy mieszkaniowe

Dokonując analizy regulacji zawartej w § 6 rozporządzenia MSWiA z 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego stwierdzono, że przepis ten jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 k.p.a. Nakazuje on wydanie decyzji o cofnięciu uprawnienia do dotychczas przyznanego równoważnika pieniężnego, m.in. w przypadku, gdy policjant przestał spełniać warunki, o których mowa w § 1 ust. 1 tego rozporządzenia. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego przysługuje osobie, która łącznie spełnia dwie przesłanki: a) jest policjantem w służbie stałej, b) w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej ani on sam, ani członkowie jego rodziny

[123] Wyrok z 7 września 2011 r., sygn. akt I OSK 439/11, wyrok z 7 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 422/11.
[124] Wyrok z 17 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 612/11.
[125] Wyrok z 12 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1120/10.
[126] Co dotyczyło TP SA – wyrok z 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 529/11.
[127] Wyrok z 8 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 289/11.
[128] Wyrok z 7 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 122/11.

nie posiadają żadnego z lokali wymienionych w tym przepisie (wyroki z: 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 409/11, 9 grudnia 2011r., sygn. akt I OSK 862/11 oraz 22 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1144/11).

Istotną grupę stanowiły także sprawy, w których dokonano analizy nowej ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej[129]. Uregulowano w niej odmiennie tryb przyznawania niektórych świadczeń pieniężnych należnych funkcjonariuszom Służby Więziennej. W rozdziale poświęconym kwestiom mieszkaniom[130] ustawodawca wskazał rodzaje spraw, które załatwiane będą w formie decyzji administracyjnej. Jednocześnie w odniesieniu do sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego wprowadzona została ogólna zasada, że sprawy ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej rozstrzyga przełożony w formie pisemnej, m.in. sprawy o przyznawanie świadczeń pieniężnych. W wyżej wskazanych przepisach nie zostały wymienione sprawy dotyczące przyznania funkcjonariuszowi jakiegokolwiek świadczenia pieniężnego. Zaakcentowano także, że w art. 220 ustawy o Służbie Więziennej ustawodawca *expressis verbis* postanowił, że spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 ustawy rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy.

3.18. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku[131]

3.18.1 *Emerytury lub renty w drodze wyjątku*. Świadczenie przyznawane w drodze wyjątku na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy FUS uwarunkowane jest łącznym spełnieniem przesłanek określonych w powołanym przepisie. W przeciwnym razie świadczenie to utraciłoby swój wyjątkowy charakter (wyrok z 14 września 2011 r., sygn. akt I OSK 633/11). Określonego w art. 83 ust. 1 ustawy warunku bycia członkiem rodziny pozostałym po ubezpieczonym nie spełnia wnioskująca o przyznanie renty rodzinnej w drodze wyjątku małżonka rozwiedziona, zwłaszcza że nie miała ona ustalonego wyrokiem sądu albo ugodą sądową prawa do alimentów ze strony byłego męża (wyrok z 25 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1193/11).

Ustalanie prawa do świadczenia w drodze wyjątku nie może odbywać się w zupełnym oderwaniu od przepisów regulujących przyznawanie świadczeń na zasadach ogólnych. Nie bez powodu ustawodawca posłużył się sformułowaniem wskazującym, że tylko tym ubezpieczonym, którzy „wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty", Prezes ZUS może przyznać świadczenie w drodze wyjątku. Wychodząc z zasad systemowych, na jakich oparte są założenia ubezpieczeń społecznych, których częścią jest art. 83 ustawy emerytalnej, i kierując się względami wykładni funkcjonalnej, trudno byłoby przyjąć, by stwarzał on podstawę przyznawania świadczeń w drodze wyjątku w zupełnym oderwaniu od wymaganego okresu ubezpieczenia, chociaż niewystarczającego do uzyskania świadczenia na zasadach ogólnych (wyrok z 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 116/11). Chodzi tu o takie przypadki, które mieszczą się w zakresie semantycznym pojęcia „szczególne okoliczności", czyli zdarzenia,

[129] Dz. U. Nr 79, poz. 523.

[130] Rozdział 18 ustawy zatytułowany „Mieszkania funkcjonariuszy".

[131] Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 12, poz. 1118 ze zm., dalej: ustawa FUS).

które na gruncie ustawy emerytalnej ograniczają, utrudniają czy wręcz udaremniają możliwość wypracowania wymaganego okresu ubezpieczenia uprawniającego do otrzymania świadczenia na zasadach ogólnych. Zaistnienie tego rodzaju zdarzeń winno usprawiedliwiać brakujący do wymaganego staż ubezpieczeniowy. Jako okoliczność szczególną w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy, powodującą niespełnienie przez ubezpieczonego warunków do uzyskania emerytury bądź renty na zasadach ogólnych, należy rozumieć zdarzenie bądź trwały stan wykluczający aktywność zawodową konkretnej osoby z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków (wyrok z 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 167/11). Szczególne okoliczności w rozumieniu art. 83 ust. 1, których skutkiem jest niespełnienie warunków do uzyskania emerytury bądź renty na zasadach ogólnych, to nie tylko zdarzenia o charakterze siły wyższej, ale wszelkiego rodzaju sytuacje, które czynią daną osobę nieatrakcyjną na rynku pracy, pozostającą poza zakresem zainteresowania pracodawców; również takie, kiedy osoba nie jest zdolna pod względem zdrowotnym do świadczenia pracy, choć nie legitymuje się orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy, ale jej stan zdrowia stawia ją w poszukiwaniu pracy na pozycji dużo gorszej niż osobę zdrową (wyrok z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 383/11). Samo pozostawanie bez pracy nie może być oceniane w płaszczyźnie szczególnych okoliczności w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy. Istotne znaczenie mają w tym wypadku dowody potwierdzające rzeczywistą aktywność w poszukiwaniu pracy (wyroki z: 21 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1694/10 i 3 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1935/10).

Fakt, że wnioskująca o przyznanie świadczenia kontynuuje naukę w systemie stacjonarnym, nie przesądza o możliwości przyznania jej świadczenia w sytuacji, gdy brak jest ustawowej przesłanki niemożności podjęcia pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek (wyrok z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1578/10). Na użytek przyznawania uprawnień do świadczeń w drodze wyjątku za granicę wiekową umożliwiającą podjęcie pracy uznaje się 18 rok życia. Za przesłankę niemożności podjęcia pracy można uznać tylko wiek poniżej 18 lat albo wiek emerytalny (wyrok z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1601/10).

Fakt choroby alkoholowej ojca, mającej wpływ na nieuzyskanie przez niego uprawnień rentowych w trybie zwykłym, nie może być traktowany jako sankcja wykluczająca jego małoletnie dziecko z grona adresatów normy zawartej w art. 83 ust. 1 ustawy (wyroki z: 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 167/11, 24 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1159/11).

3.18.2. *Emerytury i renty specjalne*. Rozstrzygając w sprawach dotyczących emerytur i rent specjalnych NSA uwzględniał interpretację art. 82 ust. 1 ustawy FUS zawartą w wyroku TK[132]. Zawarte w tym przepisie uregulowanie zakłada uhonorowanie i zapewnienie godziwych warunków bytowych osobom, które mają wybitne, indywidualne w znaczeniu „niepowtarzalne" zasługi i osiągnięcia w określonej dziedzinie aktywności. Brana jest również pod uwagę sytuacja bytowa, jakkolwiek nie może ona być jedyną przesłanką przyznania świadczenia (wyrok z 4 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2079/10).

Świadczenie z art. 82 ust. 1 nie ma charakteru kompensacyjnego ani socjalnego, a w związku z tym nie ma charakteru roszczeniowego, gdyż ustawa pozostawia rozstrzygnięcie w tym zakresie do decyzji Prezesa Rady Ministrów (wyrok z 21 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1695/10).

Pojęcie „szczególnie uzasadnione przypadki" łączy się z wybitnymi zasługami na niwie zawodowej, artystycznej, społecznej czy też politycznej, a nadto z nadzwyczajnymi zdarze-

[132] Z 17 października 2006 r., P 38/05.

niami losowymi (wyroki z: 21 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1695/10, 18 maja 2011 r., sygn. akt I OSK269/11). Możliwość przyznania świadczenia specjalnego „w szczególnie uzasadnionych przypadkach" ustawodawca pozostawił do uznania Prezesowi Rady Ministrów, który w oparciu o ustalone fakty dokonuje oceny (wyrok z 21 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1695/10). „Szczególnie uzasadniony przypadek" wiązać się powinien nie tylko z ekstremalnie trudną sytuacją bytową, lecz także ze szczególnymi właściwościami osoby ubiegającej się o przyznanie tego świadczenia, wskazującymi na wyjątkowość danego przypadku w aspekcie społecznym. Przyznanie emerytury specjalnej ma stanowić próbę uhonorowania osoby szczególnie zasłużonej dla społeczeństwa, a nie jedną z form naprawienia ewentualnej szkody wyrządzonej przez instytucję państwową (wyrok z 4 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2079/10).

Sądowa kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym dotyczy procesu wydania decyzji i nie obejmuje treści rozstrzygnięcia. Kontroli sądowej podlega samo uzasadnienie decyzji uznaniowej z punktu widzenia powiązania ustaleń faktycznych z rekonstruowaną normą prawną oraz z wyrażeniami normatywnymi, określającymi przesłanki aktualizacji upoważnienia do decyzji uznaniowej (wyroki z: 19 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 301/11, 28 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 542/11).

Ograniczenie z art. 78 § 2 k.p.a. nie dotyczy przypadku, gdy zgłoszone dowody mają znaczenie dla sprawy, np. charakter współpracy skarżącego z rozgłośnią Radia Wolna Europa miał znaczenie dla ustalenia, czy działalność ta miała charakter niepowtarzalnych zasług w rozumieniu art. 82 ust. 1 ustawy (wyrok z 2 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1901/10).

Stan faktyczny oceniony przez NSA jako nie budzący wątpliwości co do tego, że przesądza o spełnieniu przesłanki szczególnego przypadku z art. 82 ust. 1 ustawy, wiąże Prezesa Rady Ministrów (art. 170 p.p.s.a.) w każdym postępowaniu w sprawie – zwykłym i nadzwyczajnym. W tym przypadku rozpoznając sprawę w trybie art. 154 § 1 k.p.a., przy niezmienionym stanie faktycznym, przesłankę interesu społecznego Prezes Rady Ministrów winien oceniać mając na względzie fakt przesądzenia przez NSA o uprawnieniu skarżącej do świadczenia (wyrok z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 134/11).

3.19. Sprawy z zakresu pomocy społecznej[133]

Jedną z przesłanek przyznania świadczenia jest tzw. kryterium dochodowe, które jest wyłączone w przypadku niektórych rodzajów pomocy, np. zasiłku celowego, który jest przyznawany na pokrycie strat poniesionych w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 8 w związku z art. 40 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej). NSA podkreślał, że środki przeznaczone na pomoc osobom poszkodowanym w wyniku powodzi i rozdysponowane w oparciu o art. 40 ustawy o pomocy społecznej winny zostać skierowane przede wszystkim do rodzin, które na skutek klęski żywiołowej nie mają zaspokojonych podstawowych potrzeb życiowych. Gdy osoba ubiegająca się o zasiłek celowy na pokrycie skutków powodzi ma zapewnione warunki bytowe we własnym zakresie w innym miejscu czy w innej miejscowości niż dotknięte żywiołem, ma zatem zabezpieczone wspomniane minimum

[133] Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm., dalej: ustawa o pomocy uprawnionym do alimentów), ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej), ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych).

egzystencji, pomoc socjalna ze strony Państwa nie jest jej niezbędna. Zasiłek celowy, o którym mowa w art. 40 ust. 2 ustawy, może być przyznany, jeżeli w wyniku strat poniesionych w związku z klęską żywiołową, pomimo wykorzystania własnych zasobów i możliwości, dana osoba lub rodzina nie są w stanie zaspokoić niezbędnych potrzeb życiowych (wyroki z: 14 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 570/11, 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 886/11, 25 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1265/11).

W kategorii spraw z zakresu świadczeń rodzinnych rozbieżności powstałe na tle stosowania znowelizowanego art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy o świadczeniach rodzinnych po wyroku TK zainicjowanym pytaniami prawnymi sądów administracyjnych[134] dotyczyły kwestii przyznania zasiłku osobie wymagającej opieki, a pozostającej w związku małżeńskim, w sytuacji gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności[135], natomiast nieuwzględnienia przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ omawianej ustawy, który stanowi, że świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Linia orzecznictwa sądów administracyjnych w tej kwestii została ustabilizowana (wyroki z: 17 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 232/11, 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Po 884/10, 7 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1265/11).

Kwota podlegająca zwrotowi na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów odpowiada łącznej kwocie wypłaconej osobie uprawnionej. Może być ona pomniejszona jedynie o kwoty przekazane w okresie świadczeniowym organowi przez komornika (art. 27 ust. 9 ww. ustawy). Decyzja, która zostaje wydana w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 27 ust. 1 ww. ustawy, jest decyzją związaną i rozstrzygającą jedynie o kwestii zwrotu przedmiotowych należności (wyrok z 28 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 337/11). Natomiast umorzenie wyżej wymienionej należności, o którym mowa w art. 30 ww. ustawy, jak i odroczenie terminu ich płatności albo rozłożenie na raty, może nastąpić jedynie na wniosek dłużnika w sytuacji, kiedy przemawia za tym jego sytuacja dochodowa i rodzinna. Oumorzeniu zaległości rozstrzyga również organ właściwy, wydając w tej sprawie decyzję administracyjną (art. 30 ust. 3 ustawy), ale decyzja ta ma już charakter uznaniowy i jest wydawana w postępowaniu wszczynanym na wniosek strony. Z tej przyczyny należy uznać, że decyzje, o których mowa w przepisach art. 27 ust. 2 i art. 30 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, są decyzjami, które zapadają w odrębnych postępowaniach administracyjnych. Postępowania te różni ich przedmiot, sposób wszczęcia, a także charakter decyzji, która je kończy (wyroki z: 28 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 330/11, 14 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 681/11, 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 800/11).

3.20. Sprawy z zakresu edukacji oraz stopni i tytułów naukowych

W sprawach dotyczących nadania stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenia równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów szereg spraw związanych było z zakresem zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. W postępowaniu w sprawach

[134] Z 18 lipca 2009 r., sygn. akt P 27/07 i z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt P 38/09.

[135] Pytanie prawne WSA w Bydgoszczy zostało umorzone postanowieniem z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt P 38/09. TK wskazał, że sąd jest zobowiązany wybrać taką interpretację normy ustawowej, która umożliwia najpełniejsze urzeczywistnienie norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Ponadto powołał się na liczne wyroki sądów administracyjnych, w których prokonstytucyjna wykładnia doprowadziła do właściwego rozstrzygnięcia.

stopni naukowych nie ma zastosowania art. 65 k.p.a. Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłoby do zniweczenia obowiązującej w tym postępowaniu zasady, że wybór placówki naukowej, w której ma przebiegać przewód doktorski lub habilitacyjny jest uprawnieniem procesowym osoby ubiegającej się o nadanie stopnia (wyrok z 12 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1833/10). Potwierdzone zostało także stanowisko dotyczące ograniczonego zakresu stosowania art. 107 § 3 k.p.a. w postępowaniu dotyczącym nadania stopnia doktora habilitowanego (wyroki z 7 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1078/11 oraz z 29 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 729/11). W postępowaniu dotyczącym uchylenia uchwały o nadaniu stopnia doktora habilitowanego przepis art. 146 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje pięcioletni termin przedawnienia, nie ma w zw. z treścią art. 29 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych „odpowiedniego" zastosowania (wyrok z 17 maja 2011 r., I OSK 249/11).

Wypowiadając się w sprawie trybu i zakresu okresowej oceny poziomu działalności naukowej jednostki organizacyjnej NSA uznał, że Centralna Komisja dokonując takiej oceny, która obejmuje uprawnienie do nadawania stopni doktora i doktora habilitowanego (art. 9 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych (…)) może zakresem swojej kontroli objąć również przewody doktorskie i habilitacyjne, które miały miejsce także pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy z 12 września 1990 r. Tyle tylko, że ma obowiązek przeprowadzenia tej oceny wedle kryterium zgodności z ustawą obowiązującą w dacie przeprowadzenia danego przewodu (wyrok z 29 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 705/11).

W sprawach państwowych szkół wyższych NSA wskazał, że art. 36 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie może być rozumiany w ten sposób, że stwarza on uprawnienie do żądania wszczęcia przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego postępowania w stosunku do uchwał organów kolegialnych uczelni i że obowiązkiem ministra w następstwie złożonego wniosku jest wszczęcie takiego postępowania. Uprawnienia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do podejmowania działań nadzorczych w powyższym trybie należą do jego wyłącznej kompetencji, a czynności nadzorcze zawsze podejmowane są z urzędu, nawet w przypadku sygnalizacji kierowanej do Ministra przez różne podmioty (wyrok z 8 czerwca 2011 r. sygn. akt OSK 454/11).

W sprawach szkół wyższych niepaństwowych, w tym zawodowych, NSA wskazał, że stwierdzenie nieważności uchwały wspólników w sprawie wyboru nowych członków rady nadzorczej (art. 252 § 1 k.s.h.) oznaczało, że wybrani na jej podstawie członkowie rady nadzorczej nie mogli skutecznie podejmować czynności związanych w tą funkcją. Skoro nie mogli skutecznie powołać członków zarządu tej spółki, to nie byli uprawnieni do wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni (postanowienie z 18 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1783/11).

Skoro odpłatność za usługi edukacyjne jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady bezpłatności nauki, to katalog wymieniony w art. 99 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Określenie w regulaminie studiów, że opłata może być pobierana nie tylko za powtarzanie zajęć z powodu niezadowalających wyników w nauce, ale także gdy udział w zajęciach był tylko objęty wcześniejszą deklaracją lub inną rejestracją, stoi w sprzeczności z art. 99 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, ponieważ opłata będzie w istocie ponoszona tylko za gotowość uczelni do świadczenia usług, co stanowi sytuację niewskazaną w katalogu przypadków ustawowych (wyrok z 7 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1049/11).

Regulamin studiów nie może być użyty do rozszerzenia ustawowych przesłanek obligatoryjnego skreślenia studenta z listy studentów, zawartych w art. 190 ust. 1 ustawy Pra-

wo o szkolnictwie wyższym. Sam fakt nieusprawiedliwionego niezłożenia w wyznaczonym terminie deklaracji dotyczącej wyboru przedmiotów realizowanych w danym roku studiów nie może stanowić samoistnej podstawy do skreślenia studenta z listy studentów, tj. bez względu na to, czy student faktycznie podjął studia mimo niezłożenia deklaracji. Przesłankę „niepodjęcia studiów" należy łączyć przede wszystkim z obowiązkami studenta określonymi w art. 189 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, czyli uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych i organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 597/11).

Decyzja o skreśleniu z listy studentów powinna zawierać uzasadnienie wskazujące na podjęcie jej w ramach uznania administracyjnego. Brak prawidłowego uzasadnienia decyzji w przypadku jej zaskarżenia uniemożliwia ustalenie, czy organ nie przekroczył granic przyznanego mu prawem działania w ramach uznania administracyjnego oraz czy podjęte rozstrzygnięcie nie wykracza poza te granice i nie jest rozstrzygnięciem dowolnym (wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 2006/10).

Jednym z autonomicznych uprawnień szkoły wyższej jest między innymi prawo do ustalania konkretnych zasad i kryteriów rekrutacji na studia. Warunki i tryb rekrutacji, a zatem wszystkie regulacje, które mogą mieć wpływ na dopuszczenie do odbywania studiów, muszą być uchwalone nie tylko przez odpowiedni organ uczelni, ale także w stosownym czasie. Kandydat na studia wyższe, dokonując wyboru uczelni i kierunku studiów, musi mieć zapewnioną niezmienność warunków i trybu rekrutacji, tak aby w sposób niezakłócony niespodziewanymi ich zmianami mógł zaplanować swoje działania zmierzające do podjęcia studiów. Oznacza to, że podstawę decyzji o przyjęciu na studia mogą stanowić wyłącznie te uchwały senatu, które zostały podane do publicznej wiadomości w terminie określonym w art. 169 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Postępowanie rekrutacyjne nie może być natomiast prowadzone w oparciu o później dokonane zmiany (wyrok 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 683/11).

W kwestiach przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów NSA wyraził pogląd, że z art. 181 ust. 1, jak również z unormowań zawartych w art. 181 ust. 3 i 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wynika jednoznacznie, że ustawodawca przyjął „rok studiów" jako okres oceny osiągnięć sportowych ubiegającego się o stypendium. W procesie ustalania klasyfikacji studentów wnioskujących o przyznanie stypendium mogą być wzięte pod uwagę tylko te wyniki sportowe, które zostały osiągnięte w roku studiów poprzedzającym rozpoznanie sprawy i wydanie decyzji w przedmiocie stypendium (wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 362/11).

W ustawie o systemie oświaty, w art. 82 ust. 2 pkt 3 oraz art. 82 ust. 3a pkt 5 dokonano rozróżnienia pomiędzy miejscem wykonywania zadań statutowych szkoły a siedzibą szkoły. Szkoła może mieć tylko jeden adres i to znajdujący się na obszarze właściwości miejscowej organu ewidencyjnego. Natomiast pojęcie „miejsce wykonywania zadań statutowych szkoły" służy do określenia miejsca, gdzie są prowadzone przez szkołę zajęcia dydaktyczno-wychowawcze i inne zadania statutowe. Nadzór nad taką szkołą będzie sprawowany przez kuratora właściwego ze względu na miejsce prowadzenia szkoły, czyli jej siedzibę (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 639/11).

Zasady odpłatności za przedszkole zawarte w uchwale rady gminy powinny być określone tak, aby jasno z przepisu prawa miejscowego wynikało, za co jest ponoszona opłata, czy posiłki, których koszty mają ponosić rodzice wchodzą, czy nie wchodzą w ramy obowiązkowego programu. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której rodzice muszą ponosić

opłaty, mimo że ich dziecko nie korzystało ze świadczeń dodatkowych. Uchwała w tym zakresie nie może wprowadzać opłaty stałej niezależnej od tego, czy świadczenie było udzielone, czy też nie. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z treścią art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (wyrok z 25 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 2035/10).

Z uwagi na materialny charakter terminu określonego w art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty do zgłoszenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny umotywowanych zastrzeżeń co do kandydata na stanowisko dyrektora, art. 57 § 5 pkt. 2 k.p.a. nie znajduje zastosowania. Brak doręczenia umotywowanych zastrzeżeń w określonym w art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty wywołuje skutek prawny w postaci powierzenia przez organ prowadzący szkołę stanowiska dyrektora szkoły kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu (wyrok z 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1868/10).

Tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć nauczycieli kolegiów języków obcych określa organ prowadzący szkołę, przy zachowaniu normy czasu pracy nauczyciela, określonej w art. 42 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela (wyrok z 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 13/11).

3.21. Sprawy z zakresu posiadania broni i amunicji

Sprawy dotyczyły głównie odmowy wydania pozwolenia na broń oraz cofnięcia zezwolenia na broń regulowanych ustawą z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. W licznych orzeczeniach powoływano się na uchwałę w dniu 18 listopada 2009 r., II OPS 4/09, w której wskazano m.in., że prawa do posiadania broni nie można zaliczyć do kategorii wolności i praw osobistych obywatela w świetle Konstytucji. Zatem dostęp obywatela do broni poddany jest istotnym ograniczeniom, co wynika zarówno z monopolu państwa na stosowanie środków przymusu, jak i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W sytuacji gdy skazanie uległo zatarciu, fakt skazania prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo wymienione w tym przepisie nie może przesądzać, że „istnieje uzasadniona obawa" co do użycia broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W świetle istniejącego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych dopuszczalne jest jedynie wykazanie istnienia tej okoliczności innymi dowodami, w tym faktem popełnienia nagannego i zabronionego pod groźbą kary czynu (noszącego znamiona przestępstwa) w przeszłości (wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 75/10). Odmiennie co do wpływu okoliczności zatarcia skazania na negatywną ocenę skarżącego orzeczono w wyroku z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1345/10. Z faktu warunkowego umorzenia postępowania karnego nie można wysnuć wniosku, że skarżący nie użyje broni w sposób sprzeczny z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego (wyroki z: 17 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 855/10, 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 974/10, 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1382/10).

Prawidłowa wykładnia przepisów ustawy o broni i amunicji prowadzi do przyjęcia, że dokonując oceny, czy istnieje uzasadniona obawa użycia broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, organy Policji powinny w sposób rygorystyczny oceniać wszystkie zdarzenia, w których brała udział osoba dysponująca pozwoleniem na broń, będąc w stanie nietrzeźwości. Zdarzenia te nie muszą mieć bezpośredniego związku z bronią palną. Wystarczające jest, by w oparciu o ich przebieg można było uprawdopodobnić, iż posiadacz broni z powodu nadużycia alkoholu może doprowadzić do

sytuacji, która stworzy potencjalne niebezpieczeństwo, że on sam albo osoby trzecie użyją broni palnej (wyrok z 26 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 141/10[136]).

Decyzja o cofnięciu pozwolenia na broń, wydana w oparciu o art. 18 ust. 5 pkt 2 ustawy o broni i amunicji, ma charakter uznaniowy. Uznaniowość nie oznacza jednak dowolności w rozstrzyganiu spraw przez organy Policji (wyrok z 17 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 321/10). Jeżeli strona, która uzyskała pozwolenie na broń na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, stanowczo kwestionuje istnienie po jej stronie obowiązku przedłożenia obowiązkowych zaświadczeń lekarskich i w toku postępowania nie podejmuje żadnych kroków zmierzających do uzyskania stosownych orzeczeń lekarskich, to okoliczność ta winna być wzięta pod uwagę przy badaniu decyzji cofającej pozwolenie na broń (wyrok z 23 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 351/10).

Nie jest dopuszczalne na zasadzie automatyzmu cofanie pozwolenia na broń każdej osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie karne o popełnienie przestępstwa (wyrok z 24 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 559/10). Nienaganna opinia posiadacza broni w środowisku zawodowym, jak i społecznym, nie stanowi dowodu mogącego „równoważyć" skutki skazania za popełnienie przestępstwa komunikacyjnego w stanie nietrzeźwości (wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 733/10). Prowadzenie przez osobę posiadającą pozwolenie na broń pojazdu w stanie nietrzeźwości stanowi o jej wyjątkowo nieodpowiedzialnym zachowaniu, podważającym domniemanie, iż będzie ona użytkowała broń w sposób zgodny z interesem bezpieczeństwa i porządku publicznego (wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1020/10).

Przy ocenie, czy osobie, która dopuściła się naruszenia prawa, należy cofnąć pozwolenie na broń, nie można pominąć okoliczności popełnienia czynu oraz danych charakteryzujących osobowość takiej osoby (wyrok z 27 kwietnia 2011, sygn. akt II OSK 740/10). Osoby posiadające pozwolenie na broń powinny w sposób szczególny unikać wchodzenia w kolizje z prawem (wyrok z 17 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1633/10).

3.22. Sprawy z zakresu obronności

W ramach zagadnienia obronności dominowały sprawy dotyczące orzeczeń o zdolności do zawodowej służby wojskowej wydawanych przez wojskowe komisje lekarskie. W świetle § 32 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach[137] NSA przyjął, iż przesłanką przeprowadzenia ponownych badań lekarskich żołnierza zawodowego przez wojskową komisję lekarską wyższego stopnia jest stwierdzenie celowości takiego badania lub obserwacji. Ocelowości mówić można w sytuacji, gdy organ wyższej instancji z urzędu lub wskutek podniesienia przez stronę zarzutów w odwołaniu uzna, że zachodzą istotne dla sprawy, wymagające wyjaśnienia wątpliwości co do wyników badań lekarskich (wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 615/10).

Wszelkie ustalenia związane ze stanem zdrowia strony są elementami stanu faktycznego sprawy, a kontrola prawidłowości ustaleń faktycznych organu jest jednym z podstawowych obowiązków sądu administracyjnego w ramach postępowania kontrolnego prowadzonego

[136] Zob. także wyrok z 1 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2017/09.

[137] Dz. U. Nr 133, poz. 1422 ze zm.

na podstawie przepisu art. 3 § 1 p.p.s.a. Sąd, dokonując kontroli prawidłowości zastosowania przepisów, nie może także uchylić się od weryfikacji zaskarżonego orzeczenia pod kątem zastosowania się przez właściwą komisję lekarską do tzw. wskazówek metodologicznych zawartych w objaśnieniach szczegółowych do poszczególnych rozdziałów załącznika do rozporządzenia. Wskazówki te adresowane są wprawdzie do lekarzy diagnozujących poszczególne schorzenia w tego rodzaju sprawach, ale na podstawie kontroli uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia możliwe jest sprawdzenie przez sąd, czy wskazówki te zostały w sposób właściwy zinterpretowane i zastosowane, a w razie istotnych braków uzasadnienia organu orzeczniczego w tym względzie, możliwe jest zastosowanie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. (wyrok z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 765/11).

Stwierdzenie posiadania przez skarżącego schorzenia opisanego w § 77 pkt 6 załącznika do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach[138] powoduje po stronie organu obowiązek uznania skarżącego za niezdolnego do służby wojskowej. Ustawodawca nie pozostawia organowi administracyjnemu żadnego zakresu uznaniowości przewidując w odniesieniu do tego schorzenia tylko jedną możliwość – kategorię D, czyli „niezdolny do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju" (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1153/10).

3.23. Sprawy z zakresu kultury i sztuki

Każdy z budynków wchodzących w skład zespołu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wpisany także odrębnie do rejestru zabytków (art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[139]). Niewpisanie do rejestru zabytków takiego budynku nie powoduje, że budynek ten nie jest objęty ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków zespołu budowlanego. Jedynie zakres i formy ochrony budynku (obiektu budowlanego) wchodzącego w skład zespołu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków są inne niż w przypadku, gdy do rejestru zabytków zostanie wpisany dodatkowo także ten budynek jako zabytek nieruchomy. Podkreślono również, że prowadzenie robót budowlanych przy zabytku, polegających na rozbiórce budynku, wymaga odrębnego pozwolenia zarówno wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków), jak i właściwego organu architektoniczno-budowlanego (art. 28 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Od obowiązku uzyskania tych pozwoleń nie zwalnia inwestora art. 31 ust. 5 Prawa budowlanego, albowiem przepis ten zezwala inwestorowi jedynie na rozpoczęcie robót zabezpieczających i rozbiórkowych przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę w celu usunięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, a nie na całkowite rozebranie budynku. Między prawem budowlanym a ustawą o ochronie zabytków zachodzi relacja współstosowania ustaw w tym znaczeniu, że do obiektów budowlanych (robót budowlanych) objętych ustawą o ochronie zabytków stosuje się zarówno przepisy tej ustawy, jak i przepisy prawa budowlanego (wyrok z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1599/10).

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a., przy czym ma ona cechy decyzji konstytutywnej, dlatego że to na jej podsta-

[138] Dz. U. Nr 151, poz. 1595 ze zm.
[139] Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

wie dochodzi do wpisu do rejestru, a tym samym do objęcia konkretnego obiektu prawną formą ochrony konserwatorskiej, co przekłada się m.in. na ograniczenie uprawnień właścicielskich dysponenta takiego obiektu (głównie na obowiązek uzyskiwania pozwoleń, o których mowa w art. 36 o ochronie zabytków). Decyzji o wpisie do rejestru zabytków nie można wobec tego utożsamiać z wpisem do gminnej ewidencji zabytków (wyroki z: 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 31/10, 6 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 735/11).

Niewłaściwe wywiązywanie się przez organy, na których spoczywa obowiązek ochrony i opieki nad zabytkami, z przypisanych im zadań wynikających z zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków nie jest okolicznością obojętną z punktu widzenia interesów właściciela zabytku, niemniej nie ma wpływu na zakres ochrony prawnej przyznawanej przedmiotom zabytkowym, jeżeli pogarszający się stan zachowania zabytku nie łączy się z utratą przez niego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej (wyrok z 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 136/11).

Zabytkowy zespół budowlany lub budynek położony na terenie wpisanego do rejestru zabytków układu urbanistycznego może być objęty różnymi zakresami ochrony konserwatorskiej (które nie muszą się pokrywać), zależnymi od form ochrony, jakimi obiekty te są objęte (wyroki z: 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 216/11, 28 września 2011 r., sygn. akt II OSK 668/11).

Zły stan zachowania obiektu zabytkowego (np. stan techniczny budynku) nie uniemożliwia objęcia go ochroną konserwatorską, jeżeli nadal spełnia on przesłanki z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków. Organy oceniające zasadność wpisu do rejestru zabytków obiektu, który uległ zniszczeniu, powinny więc ocenić, czy stan zachowania tego obiektu jest na tyle zły, że nie przedstawia on już żadnej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej (wyrok z 25 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 1157/10).

Osoba prowadząca badania archeologiczne, wskazana w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych, jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. i art. 50 § 1 p.p.s.a. w postępowaniu o wstrzymanie badań archeologicznych, o którym mowa w art. 43 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, wykonywanych w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu (wyroki z: 25 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 2325/10, 25 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 2326/10).

3.24. Sprawy z zakresu ochrony informacji niejawnych[140]

Większość spraw dotyczyła cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa albo odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Podstawowym zarzutem wysuwanym przez skarżących było to, iż organy sprawdzające przedwcześnie i bez wnikliwej oceny stanu faktycznego sprawy przyjmowały, że osoba sprawdzana nie daje rękojmi właściwego postępowania z informacjami niejawnymi. Występujące w art. 2 pkt 4 u.o.i.n. pojęcie „rękojmia zachowania tajemnicy" stanowi jedynie ustawowe wyjaśnienie tego pojęcia, ułatwiające zrozumienie unormowań proceduralnych i materialnych zawartych w ustawie. NSA powołał się na art. 35 ust. 5 poprzednio obowiązującej ustawy i wskazał, iż już samo zaistnienie wątpliwości, których nie da się wyjaśnić, a które mogłyby rzutować na ochronę informacji niejawnych, daje podstawę do postawienia interesu ochrony tych informacji przed jakimkolwiek

[140] Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, dalej: u.o.i.n.).

innym interesem. Przepis ten nie stawia wymogu bezwzględnego udowodnienia, że okoliczności ujawnione w toku postępowania sprawdzającego będą stanowić zagrożenie dla interesu ochrony informacji, wystarczy zatem samo ich zaistnienie, aby przepis ten znalazł zastosowanie (wyrok z 6 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 240/11).

Drugą grupę zarzutów, jakie stawiano rozstrzygnięciom sądów pierwszej instancji, było ograniczenie skarżącym prawa do sądu wskutek pozbawienia możliwości zapoznania się z uzasadnieniem wyroku. NSA odwołał się do brzmienia nieobowiązującego już art. 48k ust. 1 i 3 ustawy z 1999 r.[141] podnosząc, że brak pisemnego uzasadnienia wyroku nie stanowi przeszkody do sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika, który jest zaznajomiony ze sprawą i może w związku z tym sporządzić środek zaskarżenia w oparciu o argumentację organu zawartą w zaskarżonej decyzji oraz o stanowisko zawarte w skardze (postanowienia z dnia: 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I OZ 57/11, 16 lutego 2001 r., sygn. akt I OSK 105/11). Odwołując się już do brzmienia art. 38 ust. 3 nowej ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych wskazał, iż nowa regulacja obliguje sąd w każdej sprawie do doręczenia właściwemu organowi odwoławczemu odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem. Oznacza to jednocześnie, że w każdej takiej sprawie, w której sąd wydał wyrok, jest on jednocześnie zobligowany do sporządzenia uzasadnienia tego wyroku (wyrok z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 851/11). Zarówno ustawa z 1999 r., jak i obecnie obowiązująca ustawa z 2010 r. regulują w sposób odrębny w stosunku do p.p.s.a. kwestię doręczania orzeczeń sądowych stronom postępowania dotyczącego poświadczenia bezpieczeństwa na zasadzie *lex specialis derogat legis generali*. Tym samym skarżący oraz osoba uprawniona do obsady stanowiska otrzymuje jedynie odpis wyroku bez uzasadnienia (postanowienia z dnia 1 września 2011 r., sygn. akt I OZ 627/11 oraz sygn. akt I OZ 642/11).

Rozstrzygając zagadnienie związku pomiędzy cofnięciem poświadczenia bezpieczeństwa a jego wygaśnięciem z mocy prawa NSA wskazał, iż obydwie sprawy są ze sobą powiązane. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z 1999 r. poświadczenie bezpieczeństwa jest uprawnieniem przysługującym w terminie, którego upływ powoduje z mocy prawa wygaśnięcie tego uprawnienia. Upływ terminu zachowania mocy prawnej poświadczenia bezpieczeństwa powoduje, że nie istnieje przedmiot poświadczenia bezpieczeństwa. W takiej sytuacji postępowanie w sprawie cofnięcia jest bezprzedmiotowe i ze względu na regulację prawną szczególną postępowanie odwoławcze przed drugą instancją kończy postępowanie w sprawie, stąd wydanie decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa w przypadku wygaśnięcia z mocy prawa poświadczenia bezpieczeństwa czyni decyzję wydaną w tej sprawie bezprzedmiotową (wyrok z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 852/11).

Nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych, która weszła w życie w dniu 2 stycznia 2011 r., zmieniła m.in. definicję pojęcia „informacje niejawne" oraz zakres informacji objętych poszczególnymi klauzulami – „ściśle tajne", „tajne", „poufne" i „zastrzeżone". Nowe prawo znosi pojęcia tajemnicy państwowej i służbowej używane w Polsce od 1949 roku i rozbudowanych wykazów informacji niejawnych – na rzecz nowych definicji klauzul. Ochronie podlegać mają tylko takie informacje, których ujawnienie przyniosłoby szkody

[141] Stanowił on, że sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym, wyrok uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi, a odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko właściwej służbie ochrony państwa, skarżącemu zaś oraz osobie upoważnionej do obsady stanowiska doręcza się odpis wyroku.

interesom państwa, a tajemnice dotyczące obywateli, firm zostawiono do regulacji poszczególnym ustawom branżowym. Odejście od podziału sprawiło, że ustawa na nowo definiuje pojęcie informacji niejawnych. Tym mianem określa informacje, „których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne" (art. 1 ust. 1 ustawy). Ustawa zachowuje cztery dotychczas obowiązujące klauzule: „ściśle tajne" i „tajne" (pod rządami poprzedniej ustawy przewidziane dla tajemnicy państwowej) oraz „poufne" i „zastrzeżone" (dotychczas związane z tajemnicą służbową). Zmieniły się jednak definicje klauzul. Informacje niejawne ściśle tajne to takie, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla państwa przez to, że m.in. zagrozi jego niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej (art. 5 ust. 1). Informacje niejawne tajne to zaś informacje, które mogą spowodować poważną szkodę dla państwa poprzez np. pogorszenie jego stosunków z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi (art. 5 ust. 2). Największa zmiana dotyczy jednak klauzul „poufne" lub „zastrzeżone", które odniesiono jedynie do szkód dla państwa. Informacje niejawne poufne to takie, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Polski przez to, że m.in. zagrozi jej niepodległości, utrudni realizację przedsięwzięć obronnych, utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub utrudni ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz pracę organom wymiaru sprawiedliwości (art. 5 ust. 3). Natomiast informacje niejawne zastrzeżone to informacje, którym nie nadano wyższej klauzuli tajności, a ich ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie m.in. obrony narodowej, polityki zagranicznej, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Polski (art. 5 ust. 4).

Nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych zawiera również szereg rozwiązań, które gwarantują osobie sprawdzanej możliwość zapoznania się z przebiegiem postępowania administracyjnego oraz likwidują pojawiające się na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy wątpliwości co do zbyt szerokiego marginesu swobody organów w zakresie prowadzenia oraz rozstrzygania postępowań sprawdzających. W art. 30 ust. 4 wprowadzono zapis gwarantujący, że uzasadnienie decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa będzie sporządzane za każdym razem, tak więc sąd będzie mógł się z nim zapoznać. W art. 25 ust. 6 dotyczącym wysłuchania osoby sprawdzanej, co do której wystąpią wątpliwości niepozwalające na ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, dodano zapis: z przebiegu wysłuchania sporządza się protokół, który podpisują: osoba prowadząca wysłuchanie, osoba wysłuchana oraz pełnomocnik, jeżeli w nim uczestniczył. Przepis ten zwiększa formalne gwarancje osób sprawdzanych. W art. 38 regulującym postępowania odwoławcze i skargowe skreślono w ust. 4 zdanie: „wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi". W art. 24 ust. 2 określającym wątpliwości, które pojawiły się podczas postępowania sprawdzającego poprzedzającego wydanie poświadczenia bezpieczeństwa, w interesie osób sprawdzanych doprecyzowano zapis, że chodzi o uzasadnione wątpliwości – dodano wyraz „uzasadnione" oraz w pkt 4 dodano wyraz „świadomego" w odniesieniu do podawania przez osobę sprawdzaną niezgodnych z prawdą informacji w ankiecie bezpieczeństwa osobowego lub w postępowaniu sprawdzającym. Artykuł 67 ust. 3 w brzmieniu: „Uzasadnienie faktyczne w części zawierającej informacje niejawne podlega ochronie na zasadach określonych w niniejszej ustawie" z jednej strony wprowadza obligatoryjność wydania uzasadnienia, a tym

samym gwarantuje prawa firmom podlegającym procedurom sprawdzającym, a z drugiej strony zapewnia bezpieczeństwo, jeśli chodzi o informacje niejawne.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych wyłącza stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych w zakresie obowiązku rejestracji zbiorów zawierających informacje niejawne. Obowiązkowi zgłoszenia do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych podlegają wszystkie zbiory danych osobowych. Wyjątki od tej zasady zostały określone w art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. W świetle znowelizowanego przez art. 121 ustawy o ochronie informacji niejawnych art. 43 w ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych, z obowiązku rejestracji zbioru danych zwolnieni są administratorzy danych zawierających informacje niejawne. Administrator danych będzie więc mógł odmówić udostępnienia danych, jeśli ich ujawnienie spowodowałoby ujawnienie wiadomości zawierających informacje niejawne i nie będzie informował osoby o tym, skąd pozyskał jej dane, jeśli te informacje objęte będą tajemnicą informacji niejawnych lub tajemnicą zawodową. Jeśli natomiast w odniesieniu do określonego zbioru danych nie zachodzi żadna z tych przesłanek, to taki zbiór powinien być zgłoszony do rejestracji. W przypadku żądania udostępnienia informacji niejawnych w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej można mówić o elemencie materialnym (gdy żądana informacja jest informacją niejawną na podstawie art. 1 ustawy) i formalnym (gdy żądana informacja została opatrzona stosowną klauzulą tajności). Ocena, czy można udostępnić informację niejawną w znaczeniu materialnym oraz formalnym w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy do sądu[142]. Gdy żądanego dokumentu nie dostarczono, sąd może skorzystać ze środków dyscyplinujących określonych w p.p.s.a. lub zaskarżoną decyzję uchylić. Gdy zaś podmiot odmawiający udzielenia żądanej informacji publicznej jest jednocześnie podmiotem nadającym klauzulę tajności, sąd jest władny uchylić zaskarżoną decyzję, gdy istnieją wątpliwości co do charakteru niejawnego żądanej informacji (gdy pozbawiona może być elementu materialnego). Jeśli natomiast żądanej informacji została przyznana klauzula tajności przez inny podmiot niż odmawiający udostępnienia żądanej informacji, istnieje możliwość uchylenia decyzji odmownej z uwagi na brak wszczęcia procedury określonej w art. 9 ustawy o ochronie informacji niejawnych, dotyczącej zmiany klauzuli tajności w przypadku stwierdzenia jej zawyżenia lub zaniżenia (wyrok z 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1047/10).

3.25. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych[143]

Informacja o braku środków na koncie bankowym nie jest daną osobową w rozumieniu ustawy o ochronie danych. Z art. 6 ust. 1 i 2 tej ustawy wynika, że za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, np. informację o posiadaniu konta bankowego przez zindywidualizowaną osobę, taka informacja pozwala bowiem na identyfikację właściciela konta. Podobny charakter ma też podanie wysokości zgromadzonych wkładów, gdyż informacja taka identyfikuje cechy ekonomiczne właściciela konta. Informacja o braku środków na rachunku bankowym

[142] Wyrok z 15 października 2009 r., K 26/2008, w którym TK wskazał, że w zakresie kontroli sądowej decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznych, sąd jest władny oceniać, czy klauzula tajności została danej informacji nadana w sposób prawidłowy.

[143] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm., dalej: u.o.d.).

nie służy identyfikacji ekonomicznych cech właściciela, mówi jedynie, że w tym konkretnym banku nie ma środków na pokrycie wierzytelności, co nie stanowi informacji o kondycji ekonomicznej właściciela tego konta bankowego (wyrok z 24 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 653/10)

Informacją dotyczącą osoby jest zarówno informacja odnosząca się do niej wprost, jak i taka, która odnosi się bezpośrednio do przedmiotów czy urządzeń, ale poprzez możliwość powiązania tych przedmiotów czy urządzeń z określoną osobą pośrednio stanowi informację także o niej samej. Tam, gdzie adres IP[144] jest na dłuższy okres czasu lub na stałe przypisany do konkretnego urządzenia, a urządzenie to przypisane jest konkretnemu użytkownikowi, należy uznać, że stanowi on daną osobową, jest to bowiem informacja umożliwiająca identyfikację konkretnej osoby fizycznej. Internet często pozornie zapewnia anonimowość jego użytkownikom. Stanowi medialne forum, na którym prezentowane są treści naruszające ludzką godność, cześć i dobre imię. Dlatego też wszędzie tam, gdzie numer IP pozwala pośrednio na identyfikację konkretnej osoby fizycznej, powinien on być uznany za dane osobowe w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych (wyrok z 19 maja 2011 r. o sygn. I OSK 1079/10). W kwestii udostępnienia adresu zamieszkania dziennikarza przez redakcję, w której jest zatrudniony, NSA stwierdził, iż wyłączenie, o jakim mowa w art. 3 a ust.2 u.d.p., dotyczy jedynie celów dziennikarskich w dosłownym tego słowa znaczeniu, czyli pracy nad publikacją materiału prasowego. Jest to jedno z dopuszczonych przez ustawodawcę odstępstw od nakazu stosowania większości ogólnych rygorów przetwarzania danych osobowych, który nie podlega wykładni rozszerzającej. Omawiane zwolnienie, nazwane niekiedy tzw. przywilejem dziennikarskim, odnosi się do różnego rodzaju mediów. Przywilej ten ma charakter przedmiotowy, a nie podmiotowy. Wyłączenie przewidziane w art. 3a ust. 2 u.o.d. dotyczy konkretnej działalności, czyli działań bezpośrednio związanych z redagowaniem, tworzeniem lub przygotowaniem materiałów prasowych. W konsekwencji nie można uznać, że zawsze przetwarzanie danych osobowych dziennikarza, w świetle powołanego przepisu, nie podlega zasadniczym rygorom ustawy o ochronie danych osobowych, a tym samym nie ma znaczenia, z jakiego tytułu i przez jaki podmiot dane te są przetwarzane (wyrok z 22 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 623/10).

Zasady postępowania przy przetwarzaniu danych przedsiębiorcy, także w zakresie, w jakim stanowią dane osobowe z mocy art. 2 ust.1 u.d.p., nie podlegają regulacjom tej ustawy. Oile jednak osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą staje się uczestnikiem obrotu prawnego wyłącznie jako osoba fizyczna, podlega ona w pełni ochronie przewidzianej ww. ustawą. Wynikający z art. 3a ust. 2 u.o.d. brak zastosowania tej ustawy do prasowej działalności dziennikarskiej nie oznacza, że administrator danych może przetwarzać dane osobowe na żądanie dziennikarza bez ograniczeń ustanowionych w u.o.d. Dyspozycja art. 3a ust.2 skierowana jest do prasy jako „administratora danych". Z mocy art. 3a ust. 2 u.o.d., ustawy tej nie stosuje się do zbierania, opracowywania i przygotowywania, a także publikacji materiałów w prasie. Ograniczeń w zakresie ochrony danych osobowych podczas udostępniania informacji prasie nie usuwa przepis art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe[145], który stanowi, że w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy u.d.p. (wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10).

[144] Unikatowy numer przyporządkowany urządzeniom sieci komputerowych.

[145] Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

W przypadku straży gminnej zasady przetwarzania danych osobowych określa art. 10a ustawy o strażach gminnych. Powołany przepis nie jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d., który zezwala na przetwarzanie przez straż gminą wszystkich danych osobowych, w tym danych wrażliwych określonych w art. 27 ust. 1 tej ustawy. Nie ma zatem podstaw prawnych do przetwarzania przez straż gminną danych osobowych dotyczących stanu zdrowia osoby, której dane dotyczą, a zostały uzyskane w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (wyrok z 18 października 2011 r. o sygn. I OSK 1742/10).

Wyrażona na życzenie pracodawcy pisemna zgoda pracownika na pobranie i przetworzenie jego danych osobowych w opisanym zakresie narusza prawa pracownika i swobodę wyrażenia przez niego woli. Za tak sformułowanym stanowiskiem przemawia zależność pracownika od pracodawcy. Generalnie więc brak równowagi w relacji pracodawca-pracownik stawia pod znakiem zapytania dobrowolność w wyrażeniu zgody na pobieranie i przetwarzanie danych osobowych (biometrycznych). Z tego względu ustawodawca ograniczył przepisem art. 221 k.p. katalog danych, których pracodawca może żądać od pracownika. Rozszerzenie katalogu danych określonych w art. 221 K.p. nie może nastąpić przez zastosowanie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych także z tego powodu, że prowadziłoby do naruszenia zasady adekwatności wyrażonej w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych (wyrok z 6 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1476/10).

3.26. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej[146]

3.26.1. *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*. W odniesieniu do spraw z zakresu administracji publicznej kontynuowana była dotychczasowa linia orzecznictwa odwołująca się do podmiotowego ujmowania prawa do informacji publicznej, nawiązującego do art. 61 Konstytucji (wyroki z: 8 czerwca 2011r., sygn. akt I OSK 391/11, 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 490/11, 9 listopada 2011r., sygn. akt I OSK 1372/11). Uznawano w związku z tym, że jest nią każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych podmiotów, które tę władzę realizują bądź gospodarują w zakresie swoich kompetencji mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (np. wyroki z: 18 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 198/11, 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 490/11, 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1372/11, 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11). Podkreślano przy tym, że nie można informacji publicznej sprowadzać tylko do dokumentów urzędowych (wyroki z: 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 490/11, 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11). Nie zależy ona również od etapu i formy wydatkowania środków publicznych – administracyjnoprawnej czy cywilnoprawnej (wyrok z 5 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1167/11). Nie ma znaczenia z tego punktu widzenia charakter dokumentu znajdującego się w aktach postępowania, podlega on co do zasady udostępnieniu niezależnie od tego, czy będzie urzędowy czy prywatny, „wewnętrzny" czy „roboczy" (wyrok z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11).

Nie zawsze jednak traktowano jako publiczne wszystkie informacje posiadane przez organy publiczne. Ujmowano bowiem jako taką informację dokumenty bezpośrednio zre-

[146] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.).

dagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej oraz te, których organ użył do zrealizowania powierzonych mu zadań (wyroki z: 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 281/11, 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1018/11, 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1076/11, 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1053/11). Zwracano także uwagę, że nie zmienia charakteru informacji fakt, że prawa autorskie należą do innego podmiotu. Stąd mapy związane z opracowaniami „Kierunki rozwoju przestrzennego" oraz „Uwarunkowania rozwoju przestrzennego" stanowią informację publiczną (wyroki z: 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 667/11, 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1048/11).

Nie ma przy tym znaczenia, w jaki sposób informacje znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczyły, byle zostały użyte do realizacji zadań publicznych. Uznano zatem, że zestaw pytań wykorzystanych podczas państwowych egzaminów specjalizacyjnych stanowi informację publiczną. Natomiast nie stanowią informacji publicznej materiały znajdujące się w posiadaniu organu, których zawartość nie została wykorzystana przy jakiejkolwiek ze spraw, a więc tzw. pula pytań niewykorzystanych (wyrok z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11). Jako informację publiczną traktowano zatem opinię sporządzoną w celu oceny prawidłowości opracowanej dokumentacji projektowej dotyczącej budowy odcinka autostrady (wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 285/11), petycję czy skargę mieszkańców (wyrok z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 281/11), dane w zakresie wydatkowania środków publicznych, jak protokoły kontroli oraz wystąpienia pokontrolne dotyczące realizacji umów o świadczenia opieki zdrowotnej, dane o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz wysokości nałożonych kar umownych i wysokości środków, do których zwrotu podmiot został zobowiązany (wyrok z 1 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1075/11), dane odnoszące się do regulaminu pracy i regulaminu wynagradzania w Agencji Rozwoju (wyrok z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1055/11) oraz dane o dochodach i stratach Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA (wyrok z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 317/11). Do tego typu informacji zaliczono również wyroki sądu karnego po zakończeniu postępowania, bez względu na formę ich upublicznienia (wyrok z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11), a także dane statystyczne dotyczące wykonywania kontroli operacyjnych prowadzonych przez ABW oraz AW (wyrok z 18 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 198/11).

Pojęcie informacji publicznej wiązano przy tym nadal zarówno z treścią, jak i formą dokumentu, czyli jego nośnika. Podkreślano jednak, że nie oznacza to, że adresat wniosku jest bezwzględnie zobowiązany do umożliwienia zapoznania się z określoną formą informacji, w przypadku dokumentu prywatnego charakter pisma może bowiem identyfikować dane osobowe. Natomiast w przypadku odpowiedzi organu mamy do czynienia z dokumentem urzędowym i z dostępem (z ograniczeniem art. 5) do treści i postaci dokumentu (wyrok z 2 czerwca 2011r., sygn. akt I OSK 281/11). Podobnie w przypadku wyroku sądu karnego może dojść do ograniczenia informacji w zakresie formy dokumentu, jeżeli w sprawie nie orzeczono kary dodatkowej w postaci przekazania wyroku do publicznej wiadomości, a osoba w nim wskazana i jej dane osobowe chronione są przepisami ww. ustawy. Przy tym należy rozpatrzyć w świetle art. 6 ustawy, a więc indywidualnie, czy charakter przypisanego czynu, okoliczności i czas jego popełnienia, nawet po usunięciu imienia i nazwiska nie pozwalają na identyfikację osoby (wyrok z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11).

Informacja o wynagrodzeniach osób zatrudnionych w podmiotach zobowiązanych do udzielania informacji publicznej nie stanowi informacji publicznej, np. wskazanie kwoty wynagrodzenia konkretnego radcy prawnego (wyrok z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 823/11), natomiast taki charakter ma informacja o wydatkach z budżetu Straży Miejskiej,

w tym dotycząca wynagrodzeń pracowniczych, o ile dotyczy ogólnie pracowników, a nie konkretnych osób wymienionych z imienia i nazwiska (wyrok z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 145/11).

Organ jest zobowiązany do udzielenia informacji, która znajduje się w jego posiadaniu i której używa do zrealizowania powierzonych prawem działań. Tym samym na zasadach określonych w u.d.i.p. nie można domagać się dokonywania przez organ wykładni prawa czy wytworzenia informacji w sprawie indywidualnej (postanowienie z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 8/11).

Nie każda opinia prawna sporządzona na użytek organu stanowi informację publiczną. Otym decyduje cel, dla jakiego została opracowana. Stanowi ona informację publiczną, jeżeli służy do realizacji zadań publicznych (wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1855/10).

W odniesieniu do podziału informacji na proste i przetworzone przyjmowano, że informacją prostą jest taka, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem, natomiast informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego. Jeżeli żądanie dotyczące informacji prostych wiąże się z potrzebą przeprowadzenia analiz, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem, to czyni je ona informacją przetworzoną (wyrok z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10). Zbiór informacji prostych nie stanowi informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy jego wytworzenie nie wymusza analizowania posiadanego zasobu dokumentów i wyboru niektórych z nich według określonego kryterium czy różnych kryteriów (wyroki z: 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 976/11, 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 426/11). Uznawano, że gdy zobowiązany posiada w zasobach elektronicznych wszystkie wskazane we wniosku informacje, operacje ich uzyskania trudno uznać za czasochłonne i pracochłonne. W takim przypadku mamy więc do czynienia wyłącznie z informacją prostą, nawet jeśli liczba składających się na nią elementów jest znaczna (wyroki z: 6 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1199/11, 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1621/11).

Wymaganie przy informacji przetworzonej istnienia szczególnego interesu publicznego odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Dlatego też wnioskodawca winien wyjaśnić, w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla poprawy tego interesu lub poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej. Interesu takiego nie reprezentuje skarżący będący pełnomocnikiem podmiotu gospodarczego, który wystąpił do TK ze skargą konstytucyjną. Żądane dane mogą się bowiem przyczynić jedynie do rozstrzygnięcia sprawy w której jest pełnomocnikiem (wyroki z: 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1737/11). Podobnie fakt przygotowywania przez skarżącego rozprawy doktorskiej (wyrok z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 279/11). Natomiast przesłankę szczególnej istotności dla interesu publicznego wypełniają informacje ze sfery działalności organu gminnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego, udzielane związkowi, do którego celów statutowych należy polepszenie realizacji budownictwa mieszkaniowego, opiniowanie projektów założeń aktów prawnych oraz uczestnictwo w debatach publicznych i konsultacjach dotyczących budownictwa, gdyż służą analizie długości postępowań administracyjnych i oddziałują na proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli (wyrok z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11).

Milczenie wnioskodawcy na wezwanie o wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego nie zwalnia zobowiązanego z ustawowego obowiązku wykazania braku takiego

interesu (wyroki z: 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 402/11, 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 977/11, 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 976/11).

Nieudzielanie informacji publicznej przetworzonej winno skutkować decyzją o odmowie udzielenia tej informacji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (wyroki z: 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1938/10, 30 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 3/11). Nie może to być decyzja o umorzeniu wydana w oparciu o przepis art. 14 ust. 2 u.d.i.p (wyrok z 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1938/10).

3.26.2. *Zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*. W orzecznictwie szeroko traktowano również krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji. Podkreślano, że ustawodawca utożsamia w art. 4 ust.1 pkt 1 u.d.i.p. z pojęciem organów władzy publicznej wszystkie organy administracyjne funkcjonujące w aparacie władzy, a więc także te podmioty, które są powołane w drodze ustawy do organizacji i realizacji zadań publicznych (wyrok z 30 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 42/11). Należą do nich państwowe osoby prawne, których fundusze pochodziły ze środków publicznych, np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (wyroki z: 5 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1167/11, 1 grudnia 2011 r., I OSK 1516/11), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (wyrok z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 941/11), uczelnie publiczne (wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 391/11), osoby prawne wykonujące zadania publiczne, w których jednostki samorządu terytorialnego posiadały swoje udziały, jak Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego SA (wyrok z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 317/11), czy Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego (wyroki z: 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 956/11, 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1051/11, sygn. akt I OSK 1054/11, sygn. akt I OSK 1017/11, sygn. akt I OSK 1055/11, sygn. akt I OSK 1018/11, sygn. akt I OSK 1053/11, sygn. akt I OSK 1076/11, 16 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1464/11), a także państwowe jednostki budżetowe, jak Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi, którego przedmiotem działania była realizacja zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych (wyrok z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11). Nie ma przy tym znaczenia forma zapewnienia udzielania świadczeń. Okoliczność, że formą taką jest umowa cywilna, nie oznacza, że środki, a także kontrola wydatkowania środków, którymi dysponuje NFZ, tracą charakter publiczny (wyrok z 1 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1075/11).

Podstawowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej został wskazany w art. 4 ust.1 u.d.i.p. Oznacza to, że w każdym przypadku dokonywania oceny, czy określony podmiot jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, konieczne jest ustalenie, czy podmiot ten mieści się w tym ogólnym określeniu. Takiego charakteru nie posiada np. poseł na Sejm (postanowienie z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2287/11).

Obowiązek informacyjny nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu działania danego podmiotu. Obowiązuje bowiem ogólna zasada z art. 4 ust.3 u.d.i.p., że do udzielenia informacji zobowiązane są podmioty będące w jej posiadaniu (wyroki z: 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 448/11, 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 490/11).

3.26.3. *Postępowanie w sprawie udzielania informacji publicznej*. W przypadku informacji udostępnionej w BIP nie ma obowiązku udzielania jej na wniosek ani obowiązku dokonywania wydruków z Biuletynu i przesyłania ich skarżącemu (wyrok z 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 462/11). Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego opartego o przepisy k.p.a. W związku z tym organ nie ma obowiązku wzywać stron do uzupełniania braków podania w terminie 7 dni. Je-

śli skarżąca uważa, że jej wniosek jest jasny, może złożyć skargę na bezczynność (wyrok z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 786/11).

W przypadku braku podstaw do odmowy udzielenia informacji organ drugiej instancji uchylając decyzję winien umorzyć postępowanie, co nie oznacza zakończenia całej sprawy, tylko bezprzedmiotowość w przedmiocie wydania decyzji odmownej (wyroki z: 30 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2116/10, 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 401/11).

O trybie i rodzaju kontroli sądowej decyduje powoływany przedmiot ochrony (postanowienie z 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 765/11). Zwracano także uwagę, że dla skuteczności pisma wnoszonego przez stronę drogą elektroniczną konieczne jest późniejsze opatrzenie go własnoręcznym podpisem zgodnie z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a (postanowienie z 17 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 380/11).

W postępowaniu sądowoadministracyjnym dominowały skargi na bezczynność w dostępie do informacji publicznej. Skargę na bezczynność można złożyć nie tylko wobec milczenia organu, ale również w sytuacji, w której powstaje spór między wnioskodawcą a adresatem wniosku co do charakteru żądanej informacji (wyroki z: 18 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 198/11, 6 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1510/11). Jej złożenie nie wymaga poprzedzania żadnym środkiem zaskarżenia (wyroki z: 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 285/11, 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 667/11, 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/1, 1 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1002/11). Powinna to być jednak skarga na bezczynność, gdyż w zakresie kompetencji sądów nie mieści się skarga na pismo wskazujące, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej (postanowienie z 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 622/11).

Rozpoznanie sprawy dotyczącej bezczynności jest dwuetapowe. W pierwszej kolejności należy określić żądanie wnioskodawcy oraz ustalić, czy dotyczy ono informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. W drugim etapie następuje badanie sprawy pod kątem bezczynności (wyrok z 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 647/11, postanowienia z: 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1540/11, I OSK 1628/11). Badanie charakteru prawnego informacji winno następować na rozprawie, a w razie braku przymiotu informacji publicznej skarga na bezczynność winna być oddalana, a nie odrzucana (wyrok z 11 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 189/11). Regulacje dotyczące dostępu do informacji niejawnych nie ograniczają sądu co do zakresu sprawowanej kontroli. W zakresie kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznej istnieją zatem normatywne podstawy do objęcia nią także materialnoprawnych podstaw decydujących o przyznaniu klauzuli (wyrok z 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 491/11).

Jeżeli bezczynność nie istniała w chwili wniesienia skargi do sądu, skargę należało oddalić (wyrok z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1871/10, czy postanowienie z 19 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1987/11). Natomiast umorzenie może mieć miejsce wówczas, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność organ dokona czynności (wyrok z 24 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1970/11, postanowienia z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1540/11, I OSK 1628/11).

3.26.4. *Stosunek u.d.i.p. do innych ustaw*. Niedopuszczalne jest stosowanie przepisów u.d.i.p., gdy żądane informacje osiągalne są w innym trybie, np. dostępu do akt postępowania skargowego (postanowienie z 29 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2154/11), czy na podstawie k.p.a. w zakresie dostępu strony do akt sprawy (postanowienie z 19 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1987/11). Nie dotyczy to już jednak dostępu innych podmiotów niż strona (wyrok z 22 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1114/11 czy postanowienie z 19 paź-

dziernika 2011 r., sygn. akt I OSK 1987/11). Podobna reguła odnosi się do postępowania karnego. Zasady, tryb i formę udostępniania stronom akt toczącego się postępowania przygotowawczego określa art. 156 § 5 i 5a i 321 k.p.k., który wyłącza w tym zakresie u.d.i.p., także w odniesieniu do akt podręcznych (wyrok z 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 647/11). Wskazywano również, że takim trybem odmiennym może być publiczne lub powszechne udostępnianie informacji w inny sposób, np przekazanie ich do Krajowego Rejestru Sądowego (wyrok z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 877/11). W przypadku listy projektów wyłonionych w trybie konkursu, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[147], sprawę ich udostępniania uregulowano odrębnie w przepisach tej ustawy zgodnie z art. 28 ust. 8 (wyrok z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 478/11) czy art. 30a ust. 2 i 3 (wyrok z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 431/11).

Z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że w przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami u.d.i.p. mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Wymaga to skrupulatnego badania przedmiotu wniosku. Odrębna regulacja dotyczy bowiem tylko tego, co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej, np. z art. 135 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[148]. Pozostałe informacje, w tym informacje statystyczne nieobjęte zakresem przedmiotowym art. 135 ww. ustawy, winny być udostępniane w trybie u.d.i.p. (wyroki z: 1 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1075/11, 6 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1199/11, 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1621/11). Także żądane dane, niespełniające przesłanek określonych w art. 6f ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości[149], winny być udzielane na podstawie u.d.i.p. (wyrok z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11). Z kolei z art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[150] nie wynika, że jawne są tylko umowy, dotyczy to także dostępu do innych dokumentów posiadających walor informacji publicznej (wyrok z 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1372/11).

Odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej nie określa art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Wyrok wyłożony w sekretariacie sądu na 7 dni, zgodnie z art. 418a k.p.k., i wyrok ogłoszony na rozprawie może być udostępniany jako informacja publiczna z zachowaniem ograniczeń z art. 5 u.d.i.p. (wyrok z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11).

Wprawdzie przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, w art. 139-150, ograniczają jawność postępowania dyscyplinarnego, ale ogłoszenie orzeczenia jest jawne, stąd i jego treść powinna być jawna jako informacja publiczna, w szczególności iż nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), a wynik postępowania dyscyplinarnego w jego sprawie ma związek z pełnioną funkcją (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11).

[147] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz.712 ze zm.
[148] Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.
[149] Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.
[150] Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

3.27. Sprawy z zakresu lustracji[151]

W szeregu wyroków NSA[152] podjętych po wyroku TK[153] uchylano wyrok sadu pierwszej instancji i decyzję Prezesa IPN oraz poprzedzającą ją decyzję właściwego Dyrektora Oddziału IPN z uwagi na niekonstytucyjność art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Okoliczność ta przesądza, że zarówno decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym, jak i wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego jako oparte na przepisie niezgodnym z Konstytucją. Zakwestionowana przez TK konstytucyjność przepisów postępowania przed organami IPN w zakresie możliwości odstąpienia od uzasadnienia faktycznego decyzji (art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 w brzmieniu na dzień wydania zakwestionowanej decyzji) oraz przepisów szczególnych odnoszących się do postępowania przed sądami administracyjnymi, ma w sprawie znaczenie wtórne, gdyż rozstrzygnięcie to determinuje niekonstytucyjność podstawy materialnej, na której oparto akty administracyjne i wyrok sądu administracyjnego[154].

3.28. Sprawy inne

Artykuł 57 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzenia wniosku, że jakiekolwiek utrudnienia w ciągłości ruchu drogowego stanowią podstawę do wyłączenia konstytucyjnych wolności. Z przemarszu ulicami wyprowadzenie wystąpienia przesłanki, że odbycie zgromadzenia może zagrozić życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, jest dowolne, nieznajdujące oparcie w materiale dowodowym. Za taki materiał dowodowy nie może uznać publikacji w gazetach czy Internecie. Fakty powszechnie znane to okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości. Za fakt powszechnie znany może być uznany tylko taki fakt, którego nie można obalić dowodem przeciwnym. Zdarzenia przyszłe nie mogą być uznane za fakty powszechnie znane. Przemarsz ulicami jest niewątpliwie utrudnieniem ruchu drogowego. Nie jest jednak faktem powszechnie znanym domniemanie paraliżu ruchu komunikacyjnego miasta, zważywszy, że zgromadzenia miały być organizowane w różnych terminach[155]. Połączenie do wspólnego rozpoznania trzydziestu sześciu spraw dotyczących zgody na zgromadzenie zmienia stan faktyczny poszczególnych, odrębnych spraw. Prowadzi to do wadliwego ustalenia stanu faktycznego sprawy (wyrok z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1907/10).

Ograniczenie kręgu kandydatów na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego, przewidziane w art. 5 ust. 5a ustawy o urzędach i izbach skarbowych[156], nie stanowi narusze-

[151] Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63 poz. 424, ze zm., dalej: ustawa o IPN).

[152] Wyroki z: 24 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1995/10, 29 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 22/11, 29 marca 2011 r., sygn. akt 69/11, 29 marca 2011 r., sygn. akt 7011, 29 marca 2011 r., sygn. akt 71/11, 29 marca 2011 r., sygn. akt 14/11, 29 marca 2011 r., sygn. akt 21/11, 4 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 79/11.

[153] Z 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09.

[154] Wyrok z 29 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 14/11.

[155] Art. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.).

[156] Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.).

nia zasady równości i sprawiedliwości. Jest on dokonywany w drodze konkursu spośród pracowników urzędów i organów podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, którzy posiadają wyłącznie obywatelstwo polskie, wyższe wykształcenie magisterskie prawnicze, ekonomiczne lub inne uzupełnione studiami podyplomowymi prawniczymi lub ekonomicznymi oraz co najmniej czteroletni staż pracy w tych urzędach i organach. Interes społeczny przemawiający za zawężeniem grona kandydatów na to stanowisko do pracowników (aktualnych) resortu finansów publicznych był na tyle istotny, że uzasadniał w sposób racjonalny wymaganie od uczestników konkursu, aby ubiegając się o to stanowisko, pozostawali w zatrudnieniu w placówkach skarbowych (wyrok z 17 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 715/10).

Zakres regulacji art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[157] nie obejmuje materialnoprawnych podstaw do zaspokojenia roszczeń, ponieważ nie określa formy orzeczenia o rekompensacie, nie wskazuje organu właściwego do orzekania o przyznaniu rekompensaty. A zatem zamyka dopuszczalność rozpoznania i rozstrzygnięcia w drodze postępowania administracyjnego (wyroki z: 17 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 718/10, 20 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1036/10, 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1304/10, 4 października 2011 r., sygn. akt I OSK 245/11).

W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a u.g.n, przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony (art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n.). Naruszenie tego warunku przez gminę stanowi oczywiste naruszenie interesu prawnego najemcy lokalu mieszkalnego, ponieważ uniemożliwia mu realizację uprawnienia wynikającego z art. 34 u.g.n. (wyrok z 18 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 256/11)

Zadania gminy w zakresie gazyfikacji mają w świetle art. 7 u.s.g. charakter zadań fakultatywnych, co oznacza, że gmina nie ma bezwzględnego obowiązku ich realizacji. Mogą być realizowane obok gminy przez podmiot spoza struktur administracji publicznej, np. przez Społeczny Komitet Gazyfikacji. Wtedy jednak nie mają one charakteru sprawy z zakresu administracji publicznej i taka sprawa nie może być przedmiotem skargi z art. 101 ust. 1, a także z art. 101a ust. 1 u.s.g. (wyrok z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1417/10).

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

W 2011 r. w większości spraw wyeliminowane zostały 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 sprawach z zakresu prawa budowlanego

Zgadnieniem spornym jest rozumienie terminu wniesienia przez organ sprzeciwu z art. 30 ust. 5 prawa budowlanego: czy doręczenie sprzeciwu stronie w ciągu 30 dni od

[157] Dz. U. Nr 91, poz. 1051.

daty zgłoszenia[158]: a) jest 30-dniowym terminem do wydania decyzji zawierającej sprzeciw i nadania jej w placówce pocztowej zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a.[159], b) czy organ ma 30 dni na wydanie decyzji o sprzeciwie wobec zgłoszonego zamiaru budowy[160]. Zwolennicy pierwszego poglądu uznali, że doręczenie lub ogłoszenie decyzji jest wyłączną formą zakomunikowania jednostce oświadczenia woli organu. Zwolennicy drugiego poglądu uznali, że pojęciu „wniesienie sprzeciwu" należy nadać podobną treść jak „wniesienie" odwołania, zażalenia czy skargi przez stronę, natomiast zwolennicy trzeciego poglądu powołując się na uchwałę pełnego składu Izby Finansowej o sygn. akt II FPS 7/09 wskazali, że zgłoszenie sprzeciwu następuje przez samo złożenie przez ten organ oświadczenia woli, tj. wydanie decyzji spełniającej wszystkie wymogi określone w art. 107 k.p.a. Sprawa ta wymaga uzgodnienia stanowiska na naradzie bądź podjęcia uchwały w sytuacji podtrzymywania swoich poglądów przez ich zwolenników.

W kwestii, czy zgłoszenie budowy lub robót budowlanych na podstawie art. 30 Prawa budowlanego wszczyna postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 61 k.p.a., czy też jest tylko czynnością materialnotechniczną. W orzecznictwie dominowało stanowisko, zgodnie z którym zgłoszenie budowy nie powoduje wszczęcia postępowania administracyjnego[161].

W kwestii stosowania art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego do zakończonych robót budowlanych ukształtowały się dwa poglądy. Zwolennicy pierwszego uznają, że znajduje on zastosowanie do robót budowlanych prowadzonych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę także w przypadku, gdy roboty te zostały zakończone jeszcze przed wszczęciem postępowania naprawczego[162]. Zwolennicy drugiego poglądu uznają, że w związku z art. 51 ust. 7 prawa budowlanego, w którym nie wymieniono art. 51 ust. 1 pkt 3, brak jest podstaw, aby przepis ten i następnie art. 51 ust. 3 albo 4 stosować w razie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, gdy roboty budowlane polegające na budowie obiektów budowlanych, do których użytkowania można przystąpić po zawiadomieniu o zakończeniu budowy, zostały zakończone[163]. Sprawa ta zostanie wyjaśniona w trybie nadzoru judykacyjnego.

---

[158] Patrz wyroki z: 16 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 193/08, 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1957/08, 15 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1950/09, 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1439/10, a także wyroki sądów pierwszej instancji z dnia: 14 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 305/10, 1 marca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1929/10 i 4 kwietnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 207/11, 23 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 152/11, 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 213/11, 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 149/11.

[159] Wyroki z: 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 79/06, 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 574/08, 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 105/10, 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1185/10, 13 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1326/10 oraz wyroki sądów pierwszej instancji z dnia: 29 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1504/10.

[160] Wyrok z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 558/09.

[161] Np. w wyrokach sądów pierwszej instancji z: 14 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 331/10, 2 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 25/11 oraz NSA w wyrokach z: 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 178/10, 3 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 401/10, 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1240/10, 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1439/10, 4 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1685/11.

[162] Np. wyroki z: 8 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 15/09, 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 649/09, 26 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1631/09, 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1173/10 oraz wyroki sądów pierwszej instancji z dnia: 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1127/09, 13 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 360/11.

[163] Np. wyroki sądów pierwszej instancji z: 22 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1737/09, 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 664/09.

W odniesieniu do zakwalifikowania urządzenia reklamowego jako budowli (art. 3 pkt 3 prawa budowlanego) przeważa pogląd, że o tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, nie decyduje metoda i sposób związania z gruntem, ale to, czy wielkość konkretnego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają trwałego związania z gruntem[164]. Odmienny, ale odosobniony pogląd, wyrażono w wyroku z 25 marca 2011 r. o sygn. akt II OSK 551/10, w którym NSA przyjął inne kryteria związania z gruntem.

Spór kompetencyjny wystąpił między samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą o ustalenie organu właściwego do rozpoznania zażalenia na postanowienie o przekazaniu podania wydanego w trybie art. 65 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją[165]: czy kompetentny jest wojewoda, czy samorządowe kolegium odwoławcze. W postanowieniach z dnia 7 kwietnia 2011 r. o sygn. akt II OW 10/11 i II OW 107/10 uznano, że jest to uzależnione od rodzaju sprawy, jaka wpłynie do prezydenta miasta (do prezydenta jako organu gminy czy jako starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej). Jeżeli sprawa należy do kompetencji własnych prezydenta lub do kompetencji jego jako starosty, to w obu tych przypadkach działa on jako organ jednostki samorządu terytorialnego, dla którego organem wyższego stopnia jest samorządowe kolegium odwoławcze. Natomiast jeżeli prezydent wypełniając funkcję starosty wykonuje zadanie z zakresu administracji rządowej, to organem wyższego stopnia jest wojewoda[166]. Zwolennicy drugiego stanowiska wskazują, że jeżeli brak jest przepisu szczególnego wskazującego organ wyższego stopnia, organem tym jest samorządowe kolegium odwoławcze[167].

W sytuacji zbiegu dwóch trybów nadzwyczajnych: stwierdzenia nieważności i wznowienia postępowania uznano, że stwierdzenie nieważności decyzji w trybie art. 156 k.p.a. ma skutek dalej idący niż uchylenie decyzji w trybie wznowienia postępowania (art. 151 § 1 k.p.a.) i w związku z tym należy dać priorytet pierwszemu z nich, jednakże przeprowadzenie w pierwszej kolejności postępowania wznowieniowego i uchylenie decyzji na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może być uznane za rażące naruszenie prawa[168].

[164] Por. wyroki z: 3 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 249/09, 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1233/09, 5 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 25/10, 4 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 427/10, 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 647/10, 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 712/10 oraz z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 305/11.

[165] Dokonaną ustawą 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).

[166] Także w postanowieniach z: 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OW 10/11 i II OW 107/10, 22 października 2010 r., sygn. akt II OW 52/10, 11 marca 2011 r., sygn. akt II OW 106/10.

[167] Postanowienia z: 14 grudnia 2004 r., sygn. akt OW 146/04, 18 lutego 2005 r., sygn. akt OW 163/04, 17 marca 2006 r., sygn. akt II OW 99/05, 27 marca 2007 r., sygn. akt II OW 71/06, 10 października 2008 r., sygn. akt II OW 57/08.

[168] Wyrok z 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 497/10, do którego zgłoszono *votum separatum*: postępowanie wznowieniowe powinno być zawieszone, postępowanie o stwierdzenie nieważności powinno zakończyć się wydaniem decyzji merytorycznej. Natomiast podgląd podobny do ww. wyroku zaprezentowano w wyroku z 3 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1291/09, zbliżony jest do tezy zaprezentowanej w orzeczeniu z 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 497/10.

4.2. W sprawach z zakresu planowania przestrzennego

Kwestią sporną było, czy ustanowienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego orientacyjnej linii rozgraniczającej mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Część składów orzekających uznała, że brzmienie tego przepisu wskazuje, że nie jest zakazane zastosowanie dla linii rozgraniczających kilku oznaczeń[169]. Natomiast część wskazała, że linie rozgraniczające powinny być jednoznaczne co do przebiegu oraz muszą być wiążące, aby nie pozostawić innemu niż rada (w tym – organowi wykonawczemu gminy) możliwości ich przesuwania poza planem. Jest to ustawowa kompetencja rady gminy, która nie otrzymała kompetencji do takiej delegacji. Przebieg linii rozgraniczających może być zmieniony jedynie w drodze dokonania zmiany planu[170].

W odniesieniu do określenia właściwości organów uprawnionych do dokonania uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 10a u.p.z.p. decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego należy uzgodnić z wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 – w odniesieniu do terenów przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Przepis ten zastąpił art. 53 ust. 4 pkt 10 ustawy u.p.z.p., zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego podlegała uzgodnieniu z wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 i art. 48 – w odniesieniu do terenów przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 1994 r. Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. przepisy art. 53 ust. 3–5a stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy. Zatem także i wydanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej inwestycji na gruncie przeznaczonym na cel służący realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p. (inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym) w tzw. starych planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 1994 r., powinno zostać poprzedzone na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 10a w związku z art. 64 ust. 1 ustawy p.z.p.. uzgodnieniem w trybie art. 106 k.p.a., zatem z art. 53 ust. 4 pkt. 10 ustawy p.z.p. wynika, iż uzgodnienie zakresu zadań rządowych, o których mowa w art. 48 tej ustawy należy do wojewody, natomiast uzgodnienie w zakresie zadań rządowych albo samorządowych w zakresie art. 39 ust. 3 pkt. 3 ustawy należy do marszałka województwa[171]. Z powyższym stanowiskiem nie zgodził się NSA w wyroku z 30 marca 2011 r., o sygn. akt II OSK 720/10, uznając, że kwestię kompetencji organów do dokonywania uzgodnień w oparciu o te przepisy należy oceniać z punktu widzenia charakteru konkretnych zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, z uwagi na które konieczne jest dokonanie uzgodnienia. Przyczynę dokonywania uzgodnień w oparciu o art. 53 ust. 4 pkt 10a ustawy p.z.p. może stanowić zlokalizowanie zamierzonej inwestycji na terenie przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa pod budowę od-

[169] Wyroki z 16 listopada 2010 r., sygn. akt. II OSK 1863/10 i 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 126/10.

[170] Wyroki z: 17 listopada 2010 r., sygn. akt. II OSK 1864/10, 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 567/10 i 17 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 6/11.

[171] Postanowienie z 26 czerwca 2007 r., sygn. akt II OW 19/07.

cinka drogi krajowej. Uznając, że kompetencja organu do uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy wynika wprost z art. 53 ust. 4 pkt 10a, przyjmujemy, że wojewoda jest organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji[172].

4.3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W sprawach z zakresu ochrony środowiska rozbieżności dotyczące wymierzania podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska – art. 276 ust. 1 p.o.ś. rozstrzygnęła uchwała z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/11, opisana w I części *Informacji*.

4.4. Sprawy dotyczące komunalizacji

W sprawach komunalizacji można wskazać, ze podtrzymano pogląd dotyczący ustalenia stron w postępowaniu komunalizacyjnym. Są nimi: Skarb Państwa i właściwa gmina, na której rzecz następuje przekształcenie własnościowe, a także ten, kto wykaże, że ma tytuł prawnorzeczowy do objętej postępowaniem komunalizacyjnym nieruchomości[173]. Brak po stronie PKP S.A. w Warszawie tytułu prawnego do przedmiotowych nieruchomości wykluczał uznanie ww. za stronę w postępowaniu komunalizacyjnym[174].

4.5. Sprawy dotyczące przejęcia mienia

W odniesieniu do zagadnienia przejęcia mienia z naruszeniem prawa kwestie sporne zostały wyjaśnione w uchwale z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10, omówionej w I części *Informacji*.

W sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu gospodarstwa rolnego w oparciu o 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 oraz przepisów ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne pozostaje aktualny pogląd, że w postępowaniu dotyczącym nieruchomości stronami są osoby legitymujące się tytułem prawnorzeczowym, natomiast w postępowaniu nadzorczym, badającym legalność pozbawienia tytułu, stronami są były właściciel lub jego następcy prawni, gdyż mają oni interes prawny w postępowaniu mogącym im tytuł do nieruchomości przywrócić, ale również podmioty posiadające aktualnie tytuł prawny do nieruchomości. Wynik bowiem postępowania nadzorczego w stosunku do aktu administracyjnego pozbawiającego pierwotnego właściciela jego prawa własności dotyczy również interesu prawnego aktualnego posiadacza tytułu[175].

W sprawach dotyczących nacjonalizacji przemysłu w sprawach, w których decyzja wadliwa stała się ostateczna na gruncie obowiązywania art. 160 k.p.a., natomiast decyzja

[172] Art. 24 obowiązującej w dacie orzekania przez organ pierwszej instancji ustawy z dnia 5 października 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

[173] Wyrok z 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 953/10.

[174] Wyroki z: 27 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1192/10, 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1003/10 i I OSK 1004/10, 14 kwietnia 2011, sygn. akt I OSK 909/10, 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1199/10 i I OSK 1200/10, 6 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1270/10 i I OSK 1268/10.

[175] Wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 630/09.

stwierdzająca jej nieważność zyskała przymiot decyzji ostatecznej już po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej Kodeks cywilny[176], tj. po dniu 1 września 2004 r., istotą problemu jest ocena, według jakich przepisów, a co za tym idzie w jakim trybie, podlega rozpoznaniu roszczenie o odszkodowanie. Kwestia ta została rozstrzygnięta w uchwale z dnia 31 marca 2011 r. w pełnym składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w której stwierdzono, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

4.6. Sprawy dootyczące wywłaszczenia i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości

W zakresie wywłaszczenia i zwrotów wywłaszczonych nieruchomości oraz wypłaty odszkodowania, a także przejęcia nieruchomości zajętych pod drogi publiczne nie odnotowano rozbieżności w orzecznictwie. Należy dodać, że sądy w rozstrzygnięciach powoływały się na wyrok w składzie siedmiu sędziów NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., sygn. akt I OPS 3/09[177], w którym stwierdzono, że do odszkodowania przyznawanego na podstawie art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[178] nie ma zastosowania art. 209 K.c., gdyż nie jest to roszczenie o charakterze cywilnym. W TK na rozstrzygnięcie oczekuje pytanie prawne WSA w Gdańsku[179] dotyczące złożonej kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji. Warto odnotować wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08, w którym orzeczono, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n., jest niezgodny z Konstytucją, podobnie jak wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09, uznający art. 73 ust. 4 ustawy z 1998 r. Konstytucji.

4.7. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W sprawach z zakresu rolnictwa i leśnictwa dostrzeżono rozbieżności w orzecznictwie dotyczące wskazania właściwego organu do rozpatrzenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wojewody zatwierdzającej projekt scalenia gruntów. Część składów orzekających uznaje, że organem właściwym jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi[180], natomiast część skła-

[176] Z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, 1692) wprowadziła do Kodeksu cywilnego przepisy art. 417ą i 417^2 normując w nich kompleksowo odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej i uchyliła w k.p.a. przepisy: art. art. 153, 160 i § 5 w art. 161 dotyczące tej kwestii, postanawiając jednocześnie w art. 5, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed jej wejściem w życie stosuje się regulujące dotychczas te sprawy przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 160 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy.

[177] Wyrok z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 453/10.

[178] Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm., dalej: ustawa z 1998 r.

[179] Postanowienie z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 562/10.

[180] Postanowienia z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OW 36/11, II OW 5/11, II OW 47/11 (do postanowień zgłoszono zdanie odrębne).

dów orzekających uznaje, że jest to właściwość samorządowego kolegium odwoławczego[181]. Sprawa ta została przekazana do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi NSA[182].

4.8. Sprawy dotyczące geodezji i kartografii

W sprawach dotyczących geodezji i kartografii nadal występują rozbieżności w kwestii udostępnienia danych z operatu ewidencji gruntów i budynków. W przeważającej liczbie orzeczeń przyjmuje się, że na żądanie każdego, w trybie art. 24 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, mogą być udzielane tylko informacje o charakterze przedmiotowym. Natomiast wszelkie informacje o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym, jako podlegające szczególnej ochronie, mogą być udostępnione z wyjątkami wskazanymi w ustawie tylko podmiotom, które wykażą swój interes prawny w tym zakresie, udzielane być mogą jedynie w oparciu o art. 24 ust. 3 ustawy p.g.k., z uwzględnieniem wszystkich zawartych w powołanym przepisie ograniczeń[183]. W nielicznych wyrokach uznawano prawo do żądania udostępnienia informacji w oparciu o art. 24 ust. 3 ww. ustawy organowi prowadzącemu egzekucję administracyjną[184].

4.9. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności itp.

W sprawach z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion i nazwisk oraz akt stanu cywilnego rozbieżności odnosiły się do statusu właściciela nieruchomości w postępowaniu o wymeldowanie, które zostały wyeliminowane uchwałą z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11, przyznającą właścicielowi nieruchomości interes prawny.

4.10. Sprawy dotyczące cudzoziemców

W sprawach dotyczących cudzoziemców przedmiotem rozstrzygnięć były głównie kwestie o nadanie statusu uchodźcy oraz o wydalenie cudzoziemców z Polski. Nie stwierdzono rozbieżności. Poglądy orzecznicze, w szczególności w stosowaniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP[185], odpowiadają postanowieniom dyrektywy Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich[186], której wdrożenia do polskiego porządku prawnego dokonano ww. ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony[187].

[181] Postanowienie z 22 lipca 2011 r., sygn. akt II OW 17/11.

[182] Postanowienie z 19 października 2011 r., sygn. akt II OW 81/11.

[183] Wyroki z: 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 570/10, 9 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 628/10, 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 548/10, 27 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1354/10.

[184] Wyrok z 1 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1444/10 – w *votum separatum* do tego wyroku wskazano, że żądana informacja ma inny charakter niż wydawanie wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów, o jakich mowa w art. 24 ust. 3 ww. ustawy.

[185] Z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 ze zm.).

[186] Dz. Urz. UE z 13.12.2005 r., L 326/13.

[187] Wyroki z: 24 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 557/10, 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1256/10, 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1151/10.

4.11. Sprawy dotyczące chorób zawodowych

W sprawach z zakresu chorób zawodowych sporną kwestią, podnoszoną w *Informacji* ubiegłorocznej, pozostaje nadal legitymacja prawna pracodawcy i byłego pracodawcy w sprawach chorób zawodowych. Część składów orzekających przyznaje obu podmiotom przymiot strony[188], część im takiego przymiotu odmawia[189], natomiast część przyznaje legitymację procesową wyłącznie aktualnemu pracodawcy[190]. Sprawa ta powinna zostać omówiona na naradzie w Izbie Ogólnoadministracyjnej.

4.12. Sprawy dotyczące edukacji

W sprawach dotyczących edukacji odnotowano rozbieżności dotyczące bezpośrednio dotacji dla szkół i placówek niepublicznych zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty. W kwestii, czy w uchwale rady gminy można wprowadzić przepis uzależniający wysokość kwoty dotacji od niepełnego wymiaru przebywania w placówce w stosunku do 10-godzinnego dziennego pobytu ucznia, część składów orzekających uznała to za sprzeczne z art. 90 ust. 2b ww. ustawy[191], natomiast część przyjęła odmienne stanowisko[192]. Rozbieżność w kwestii, czy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty pozwala na określenie w uchwale wyłącznie przepisów technicznych i określenie wymagań formalnych dla podmiotów ubiegających się o dotację, czy ma także prawo do weryfikowania prawidłowości wykorzystania dotacji, w szczególności czy nastąpiło to na cele oświatowe, część sądów pierwszej instancji uznawała szerokie rozumienie tego upoważnienia[193], natomiast większość sądów opowiedziała się za tym, że powyższe upoważnia jedynie do określenia kwestii technicznych[194].

4.13. Sprawy dotyczące broni

W kategorii spraw z zakresu wytwarzania i obrotu bronią i materiałami wybuchowymi dostrzeżono rozbieżność dotyczącą kwestii cofania pozwoleń na broń osobom, przeciwko którym toczy się postępowanie karne o popełnienie przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu, oraz interpretacji postanowień art. 18 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, część składów orzekających NSA przyjmuje, że cofnięcie pozwolenia na broń

[188] Np. wyroki z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 11/11, 13 września 2011 r., sygn. akt II OSK 593/11, 21 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1564/11.

[189] Np. wyrok z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 1797/10.

[190] Np. wyrok z 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1739/11.

[191] Wyroki z: 12 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 672/10, 10 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 1463/11, 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Łd 597/11.

[192] Np. wyrok z 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 472/11.

[193] Np. wyroki z: 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 472/11, 15 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 1268/10.

[194] Wyroki z: 12 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 672/10, 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Łd 597/11, 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 472/11, 10 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 1463/11.

[195] Wyroki z: 16 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2046/09, 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 710/10, 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1112/10, 15 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1332/10, 10 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1610/10, 18 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1767/09, 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 167/11.

następuje nie tylko w przypadku skazania, lecz także w sytuacji toczącego się postępowania karnego[195], natomiast część prezentowała odmienny pogląd[196].

4.14. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych

W sprawach z zakresu ochrony informacji niejawnych dostrzeżono rozbieżność dotyczącą kwestii interpretacji art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Część składów orzekających uznawała, ze przepis ten obliguje sąd do doręczenia właściwemu organowi odwoławczemu odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem. Oznacza to jednocześnie, że w każdej takiej sprawie, w której sąd wydał wyrok, jest on jednocześnie zobligowany do sporządzenia uzasadnienia tego wyroku[197]. Natomiast część uznaje, że przepis ten wyłącza możliwość sporządzenia na wniosek strony skarżącej uzasadnienia wyroku oddalającego skargę na decyzję w przedmiocie odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa oraz doręczenia takiego uzasadnienia stronie skarżącej[198].

4.15. Sprawy dotyczące dostępu do informacji publicznej

W sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej rozbieżność dotyczyła kwestii interpretacji postanowień art. 234 § 3 p.p.s.a., tzn. sytuacji, gdy strona złożyła wniosek o doręczenie odpisu wyroku oddalającego skargę wraz z uzasadnieniem, a wymagana opłata kancelaryjna przy jego zgłoszeniu nie została przez nią uiszczona. Część składów orzekających uznaje, że upoważnia to sąd do wezwania strony do uiszczenia opłaty kancelaryjnej pod rygorem jej ściągnięcia na podstawie ww. przepisu[199], natomiast część przyjmuje pogląd odmienny[200].

Kolejna dostrzeżona w tej kategorii spraw rozbieżność dotyczyła interpretacji art. 12 ust. 2 u.d.i.p., czy organ jest obowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej do formy, w jakiej udostępniane są informacje publiczne[201], czy ma obowiązek dostarczyć w formie odpisu lub kserokopii[202].

---

[196] Wyroki z: 24 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 559/10. i 2 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 2079/10.

[197] Wyrok z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 851/11.

[198] Postanowienia z: 1 września 2011 r., sygn. akt I OZ 627/11, 1 września 2011 r., sygn. akt I OZ 642/11.

[199] Postanowienie z 28 lipca 2011 r., sygn. akt I OZ 510/11.

[200] Postanowienie z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II OZ 538/11.

[201] Postanowienie z 27 lipca 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 167/11.

[202] Postanowienie z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 319/10.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zawarte zostały głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zawiera ona normy regulujące postępowanie sądowoadministracyjne w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których te przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1).

Przepisy ustawy procesowej były przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji ustawodawcy. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych poddawane były wykładni poszerzonych składów orzekających NSA: w składzie siedmiu sędziów, całej Izby, a także w pełnym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza, przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej nie budziły wątpliwości w ich stosowaniu, ponieważ w latach minionych znaczna część uchwał (30 do 40%) odnosiła się do interpretacji przepisów procesowych.

W 2011 r. ustawa procesowa została zmieniona kilka razy. Z dniem 11 kwietnia r. weszła w życie ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1], której mocą poszerzono kognicję sądów administracyjnych o badanie skarg na przewlekłe postępowanie. Z dniem 17 maja weszła w życie ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[2], której mocą do przepisów p.p.s.a. wprowadzono możliwość wskazania przez sąd bezczynności lub przewlekłego postępowania organu z rażącym naruszeniem prawa.

Poniżej zaprezentowane zostało orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do poszczególnych przepisów ustawy procesowej.

2. Kognicja sądów administracyjnych

Kognicja sądów administracyjnych to zagadnienie prawne, do którego często odnoszono się w orzeczeniach sądów administracyjnych, przyjmując bowiem skargę do rozstrzygnięcia Sąd ma obowiązek zbadania, czy jest właściwy do jej rozstrzygnięcia, a zatem czy „sprawa" mieści się w normie określonej w art. 3 § 2 p.p.s.a., np. sądowa kontrola legalności oceny wniosku przez sąd administracyjny na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[3].

Podobnie jak w latach minionych, najwięcej wypowiedzi orzeczniczych odnosiło się do stosowania art. 3 § 2 pkt 4 i pkt 6 p.p.s.a. NSA podjął 5 uchwał odnoszących się do tego zagadnienia, uznając m.in. kognicję sądów administracyjnych w sprawach orzekania o nieważności decyzji na podstawie przepisów wykonawczych do dekretu o reformie rolnej

[1] Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.

[2] Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

[3] Zagadnienia te zostały omówione w rozdziale II *Informacji* – wyrok z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1441/10.

(sygn. akt I OPS 4/10) oraz w sprawie skargi na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne w drugiej instancji, wszczęte przed właściwą komisją dyscyplinarną na podstawie przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (I OPS 4/10), i nie uznając właściwości w sprawach skarg na opinie służbowe wydawane w trybie przepisów ustawy o Służbie Więziennej (I OPS 2/11) oraz przepisów ustawy o ABW oraz AW (I OPS 3/11), a także skargi na odmowę cofnięcia pisemnego zgłoszenia przez funkcjonariusza o wystąpienie ze służby, na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy oraz AW (I OPS 4/11)[4]. Ponadto wskazano na brak właściwości sądów administracyjnych do rozpoznawania skarg na przewlekłe prowadzenie badań przez lekarza orzecznika ZUS lub komisję lekarską ZUS, jak również skarg na bezczynność tych przedmiotów[5], gdyż decyzje wydawane na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. podlegają kontroli sądu powszechnego[6]. Kodeks wyborczy nie przewiduje również właściwości sądów administracyjnych w postępowaniu wyborczym do Sejmu i Senatu[7].

3. Wymogi formalne pism procesowych i pełnomocnictw

W odniesieniu do dokumentów dotyczących umocowania organu osoby prawnej w postanowieniu z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt 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., sygn. akt 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 „własnoręcznego podpisu".

Nie każde nieuzupełnienie braków formalnych pisma będzie prowadziło do sytuacji 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[8].

4. Strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Organ powołany do wydania decyzji (postanowienia) w postępowaniu administracyjnym nie może być jednocześnie stroną tego postępowania, reprezentującą w nim własne interesy, nie ma więc prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ostateczne rozstrzygnięcie podjęte w tym postępowaniu. A zatem dyrektor oddziału ZUS pełniący rolę organu egzekucyjnego nie jest stroną w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a.[9] Także osoba trzecia, zobowiązana na podstawie art. 116 § 1 o.p. do uiszczenia należności za podatnika, nie ma

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

[5] Postanowienie z 11 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1762/11.

[6] Postanowienie z 18 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1706/11.

[7] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) – postanowienie NSA z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11.

[8] Postanowienie z 16 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 559/10.

[9] Postanowienie z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 2515/10.

statusu strony w postępowaniu wymiarowym w stosunku do spółki i może skutecznie kwestionować jedynie fakt przeniesienia odpowiedzialności, a nie wysokość tej należności[10].

5. Pełnomocnictwo

W odniesieniu do znaczenia dokumentu pełnomocnictwa znajdującego się w aktach administracyjnych sprawy utrzymywała się rozbieżność co do potrzeby wzywania pełnomocnika do złożenia nowego pełnomocnictwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w trybie art. 49 § 1 w związku z art. 37 § 1 p.p.s.a., jeśli z akt administracyjnych można ustalić jego umocowanie przez stronę. Część składów orzekających uznawała, że w ww. sytuacji jest to zbędne[11], natomiast część uznawała, że taka potrzeba istnieje[12].

6. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności

6.1. Podobnie jak w latach ubiegłych, kilka rozstrzygnięć dotyczyło postanowień wydanych na podstawie art. 61 p.p.s.a. W odniesieniu do instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności podtrzymano stanowisko, zgodnie z którym osoba wnioskująca o przyznanie ochrony tymczasowej w tej formie powinna co najmniej uprawdopodobnić i należycie uzasadnić istnienie przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a., tj. przesłanki niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków[13]. Nie można uznać za takie uprawdopodobnienie stwierdzenia strony, że organ wydał decyzję wymiarową w podatku na podstawie sfałszowanych dokumentów, czy też przekonania, że podatki naliczane są niewłaściwie. Także pogarszający się stan zdrowia nie uzasadnia wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, szczególnie gdy podatnicy np. otrzymują świadczenia emerytalne czy użytkują budynek mieszkalno-usługowy[14].

Uprawnienie do ubiegania się o udzielenie ochrony tymczasowej wiąże się z obowiązkiem uzasadnienia wniosku poprzez poparcie go stosownymi twierdzeniami i dokumentami na okoliczność spełnienia ustawowych przesłanek wstrzymania wykonania decyzji[15]. Brak wskazania przez stronę we wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej okoliczności uzasadniających spełnienie tych przesłanek, uniemożliwia sądowi jej udzielenie[16]. Sądy pierwszej instancji nie są zobowiązane do wzywania stron o uzupełnienie wniosków o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu w sytuacji braku ich należytego uzasadnienia[17].

Uzasadnienie wniosku powinno odnosić się do konkretnych okoliczności odzwierciedlających możliwość zajścia zagrożeń, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., a brak należytego uzasadnienia w tym zakresie uniemożliwia pozytywną ocenę takiego wniosku. Konieczność uwzględnienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym całości akt sprawy nie oznacza, że sąd w odniesieniu do wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu

[10] Postanowienie z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 2656/10.

[11] Np. postanowienia z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1824/10 i z 24 stycznia 2011 r., II FSK 1825/10.

[12] Postanowienie z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 1004/11.

[13] Postanowienie z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt II FZ 720/10.

[14] Postanowienie z 4 stycznia 2011 r., sygn. akt II FZ 685/10.

[15] Postanowienia z 10 maja 2011 r., sygn. akt II FZ 106/11, 1 lutego 2011 r., sygn. akt II FZ 667/10.

[16] Postanowienia z 10 maja 2011 r., sygn. akt II FZ 106/11, 1 lutego 2011 r., sygn. akt II FZ 667/10.

[17] Postanowienie z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FZ 115/11.

miałby się domyślać lub przewidywać, jakie zajdzie realne niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków[18].

Przytoczenie okoliczności pozwalających sądowi na dokonanie oceny, czy spełnione są przesłanki uzasadniające wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, przytoczenie ich dopiero w zażaleniu na postanowienie sądu pierwszej instancji oddalające wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej, nie uzasadnia uwzględnienia zażalenia nawet w przypadku spełnienia tych przesłanek, jeżeli sądowi I instancji nie można zarzucić naruszenia prawa[19].

7. 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, o ile uchybienie było niezawinione przez stronę.

W odniesieniu do szczególnych okoliczności uzasadniających przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym w trybie art. 86 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne są zobowiązane do oceny braku winy strony przede wszystkim w świetle podniesionych we wniosku okoliczności faktycznych i racji prawnych oraz dokumentów zebranych w aktach sprawy[20]. Niezamieszkiwanie pod podanym w aktach adresem, a tym samym niemożność odebrania korespondencji sądowej, świadczy o braku należytej staranności, której można wymagać od osoby należycie dbającej o swoje interesy[21]. Okoliczności dotyczące sytuacji materialnej nie mogą stanowić przesłanki do przywrócenia terminu do wniesienia skargi[22].

8. 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. Zgodnie z ww. przepisem instytucja ta ma zastosowanie w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego lub przed TK. Wprawdzie nie wymieniono tam postępowania toczącego się przed TSUE, jednak z uwagi na to, że jest to sąd wspólnotowy w znaczeniu ustrojowym, postępowanie prowadzone przed nim jest postępowaniem sądowym, które mieści się w pojęciu „postępowanie sądowe" użytym w tym przepisie. Merytoryczna tożsamość zagadnienia prawnego, które wyłoniło się w danej sprawie prowadzonej przez wojewódzki sąd administracyjny, z zagadnieniem, które w odrębnej sprawie przedstawiono do rozpoznania TSUE w ramach pytania prejudycjalnego, uzasadniało zawieszenie postępowania sądowego na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.[23], co

[18] Postanowienie z 24 marca 2011 r., sygn. akt I FZ 39/11.
[19] Postanowienie z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt I FZ 168/11.
[20] Postanowienie z 6 lipca 2011 r., sygn. akt II FZ 320/11.
[21] Postanowienie z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt II FZ 189/11.
[22] Postanowienie z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt I FZ 463/10.
[23] Postanowienie z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FZ 141/11.

oznacza, że rozstrzygnięcie w tej drugiej sprawie wtedy tylko upoważniać będzie do zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego, kiedy podjęte w niej rozstrzygnięcie będzie miało decydujące znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej, która ma być zawieszona[24]. O wpływie postępowania prejudycjalnego na wynik zawieszonego postępowania decydować będzie jego zakres przedmiotowy. Tożsamość podmiotowa stron jest dla możliwości zawieszenia postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. obojętna poza sytuacją, gdy w stosunku do tej samej osoby toczy się lub zostało już prawomocnie zakończone inne postępowanie sądowoadministracyjne obejmujące żądanie zgłoszone w badanej skardze. W tej sytuacji sąd zobligowany będzie, stosownie do art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., skargę odrzucić[25].

9. Skarga

W sytuacji bezczynności samorządowego kolegium odwoławczego, które występuje w sprawie jako organ podatkowy, nad którym nie ma organów wyższego stopnia, do których można byłoby wnieść ponaglenie na podstawie art. 141 § 1 o.p., skierowana do sądu administracyjnego skarga na bezczynność SKO nie musi być poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, środek ten jest bowiem przewidziany w art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. wyłącznie dla aktów i czynności organu podatkowego, a nie dla stanu bezczynności SKO[26].

W sytuacji gdy sąd administracyjny, uwzględniając skargę strony na decyzję organu odwoławczego wydaną w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., uchylił decyzję autokontrolną, to rozpoznanie przez sąd administracyjny skargi na decyzję podatkową stanowiącą podstawę wydania decyzji autokontrolnej staje się aktualne. Uprzednio wydane postanowienie o umorzeniu postępowania sądowoadministracyjnego nie stoi temu na przeszkodzie[27].

10. Doręczenia

Upoważnienie do odbioru pism sądowych jest czynnością, której dokonanie nie wymaga zachowania żadnej szczególnej formy, a udzielenia takiego upoważnienia można domniemywać na podstawie innych czynności i zachowań, takich jak na przykład wcześniejsze lub późniejsze wielokrotne odbieranie przez daną osobę pism i niekwestionowanie (w innych przypadkach) skuteczności takich doręczeń przez stronę (art. 72 § 2 p.p.s.a.)[28].

11. Postępowanie dowodowe

Przedmiotem oceny w sprawie, w której wydano decyzję wymiarową, nie mogą być środki lub źródła dowodowe niezaprezentowane w toku postępowania podatkowego, lecz po raz pierwszy poza nim, to jest na rozprawie przed sądem administracyjnym. Naruszeniem przepisu art. 133 § 1 p.p.s.a. jest uwzględnienie w treści zaskarżonego wyroku pisma złożonego przez dyrektora izby skarbowej po zamknięciu rozprawy sądowej[29].

[24] Wyrok z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I FSK 219/10.
[25] Postanowienie z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I FSK 221/10.
[26] Postanowienie z 14 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 1262/11.
[27] Postanowienie z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 1552/10.
[28] Postanowienie z 15 lutego 2011 r., sygn. akt I FZ 24/11.
[29] Wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 1924/09.

12. Termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku

Z treści art. 141 § 1 p.p.s.a. wynika, że orzeczenia wydane na rozprawie wiążą od chwili ich ogłoszenia i od tej chwili liczony jest termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia, w przypadku gdy oddalono skargę. Natomiast wyroki wydane na posiedzeniu niejawnym z jednej strony wiążą sąd i strony od chwili ich podpisania, natomiast z drugiej termin do sporządzenia uzasadnienia do takiego wyroku jest liczony dopiero od chwili jego doręczenia stronom postępowania. Treść art. 141 § 1 zd. pierwsze odnosi się do sytuacji określonej w art. 139 § 4 p.p.s.a., zgodnie z którym odpis sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym doręcza się stronom, jeżeli uzasadnienia wyroku nie sporządza się z urzędu[30].

13. Wykładnia wyroku (art. 158 p.p.s.a.)

Konieczność dokonania wykładni wyroku zachodzi wtedy, kiedy jego treść sformułowana jest w sposób niejasny, mogący budzić wątpliwości co do samego rozstrzygnięcia, zakresu powagi rzeczy osądzonej, a także sposobu wykonania wyroku. W postępowaniu o rozstrzygnięcie wątpliwości wyroku nie jest możliwe żądanie usunięcia merytorycznych błędów orzeczenia. Wykładania taka nie może zmierzać do zmian merytorycznych polegających na reinterpretacji uzasadnienia czy jego poszerzenia o inne elementy istotne zdaniem strony[31].

14. 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.

Pomimo dostrzeżenia wad w skonstruowaniu zarzutów skargi kasacyjnej (autor tej skargi wskazując na przepisy prawa materialnego błędnie zakwalifikował je jako naruszenie przepisów postępowania), kierując się treścią uchwały pełnego składu NSA o sygn. akt I OPS 10/09 należy dokonać merytorycznej oceny wszystkich postawionych w skardze kasacyjnej zarzutów[32].

Mimo że dla przejrzystości skargi kasacyjnej pożądane byłoby stosowanie powszechnie przyjętego ujęcia formułowania zarzutów już w *petitum* tego pisma procesowego, to brak zamieszczenia tam zarzutów nie może skutkować ich pominięciem w treści uzasadnienia. Byłoby to sprzeczne z uchwałą o sygn. akt I OPS 10/09, wskazującą na obowiązek NSA do odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych[33]. Także w oparciu o tę uchwałę wskazano, że pomimo stwierdzenia wad konstrukcyjnych skargi kasacyjnej zarzut skargi kasacyjnej rozpoznano merytorycznie.

[30] Postanowienie z 27 maja 2011 r., sygn. akt II FZ 210/11.
[31] Postanowienie z 20 maja 2011 r., I FZ 104/11.
[32] Wyrok z 7 października 2011 r., sygn. akt I FSK 1572/10.
[33] Wyrok z 15 lipca 2011 r., sygn. akt I FSK 895/11.

15. Zażalenie

Zażalenie jest środkiem odwoławczym przysługującym na konkretne postanowienie lub zarządzenie wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane w toku danego postępowania sądowoadministracyjnego, a nie na dowolne rozstrzygnięcie, które zapadło w toku danej sprawy. Nie można więc skutecznie w drodze zażalenia na dane postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego dążyć do podważenia wcześniejszego postanowienia tego sądu, nawet jeżeli późniejsze postanowienie jest konsekwencją owego wcześniejszego[34].

16. Koszty postępowania

Nakaz ściągnięcia należnej opłaty sądowej w trybie art. 223 § 2 p.p.s.a. dotyczy każdego przypadku nieuiszczenia tej opłaty, a nie tylko sytuacji uregulowanych w § 1 tego artykułu, tj. ustalenia wyższej wartości przedmiotu zaskarżenia, cofnięcia przyznanego prawa pomocy albo uchylenia kurateli przed wyznaczeniem terminu rozprawy[35].

Mimo że materialny obowiązek uiszczenia opłaty ciąży na samej stronie, to nie zwalnia pełnomocnika z obowiązku zapewnienia skuteczności czynności procesowej, dokonywanej w granicach pełnomocnictwa. Obowiązek ten nie należy utożsamiać z taką organizacją prowadzenia spraw strony w postępowaniu sądowym, która zapewni skuteczne dochodzenie jej interesów. Brak porozumienia pomiędzy pełnomocnikiem a klientem odnośnie do konieczności zabezpieczenia ze środków strony kwot na prowadzenie sprawy sądowoadministracyjnej należy uznać za brak staranności pełnomocnika. Złożenie skargi w sprawie, w której należny jest wpis stały, a w której nie składano wniosku o przyznanie prawa pomocy w postaci zwolnienia od kosztów sądowych, powinno skłonić fachowego pełnomocnika do takiego zaplanowania prowadzenia sprawy, które pozwoli na dokonywanie prawnie skutecznych czynności procesowych[36].

W świetle art. 231 w zw. z art. 215 i 216 p.p.s.a. wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi tylko ta część należności pieniężnej, która została zakwestionowana w skardze. W razie wątpliwości co do poprawności określonej w piśmie wartości przedmiotu zaskarżenia przewodniczący może dokonać jej weryfikacji w celu ustalenia prawidłowej jej wysokości, nie uznając wartości podanej przez stronę ani podanej przez organ podatkowy[37]. O „wartości przedmiotu zaskarżenia" nie decyduje kwotowy wynik decyzji, lecz jej „przedmiot". Jeżeli ze skargi wyraźnie wynika, że podatnik zaskarżył decyzję w całości, to nie ulega wątpliwości, że wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi całość należności pieniężnej, do której decyzja się odnosi[38].

Dniem, w którym uiszczono wpis sądowy za pomocą elektronicznego środka komunikacji, jest dzień, w którym polecenie przelewu wprowadzone zostało do urządzenia nadawczego w taki sposób, żeby bank mógł zapoznać się z jego treścią[39].

[34] Postanowienie z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FZ 75/11.
[35] Postanowienie z 23 lutego 2011 r., sygn. akt II FZ 86/11.
[36] Postanowienie z 22 marca 2011 r., sygn. akt II FZ 77/11.
[37] Postanowienie z 13 maja 2011 r., sygn. akt I FSK 507/11.
[38] Postanowienie z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt I FZ 472/10.
[39] Postanowienie z 24 marca 2011 r., sygn. akt I FSK 302/11.

17. Prawo pomocy

Prawo pomocy regulują przepisy Działu V, rozdziału 3, oddziału 2 umożliwiające, w sytuacji braku środków na prowadzenie sprawy przed sadem, ubieganie się o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika.

Wpływ i załatwienie spraw o prawo pomocy w 2011 r.

Wniosek	Wpływ	Załatwienie	Przyznano w całości	Przyznano w części	Odmówiono
Zwolnienie od kosztów	7 322	6 744	2 211	779	2 663
Ustanowienie pełnomocnika	1 638	1 063	9	9	337
Zwolnienie od kosztów i ustanowienie pełnomocnika	4 960	4 831	2 269	1 201	1 032

Zagadnienia odnoszące się do prawa pomocy były analizowane szczegółowo w latach minionych. Pozwoliło to na ukształtowanie poglądów orzeczniczych w tej materii i wyeliminowanie rozbieżności. Z uwagi na fakt, że przyznanie prawa pomocy wiąże się z oceną sądu co do sytuacji materialnej wnoszącego wniosek czy z celowością przyznania prawa pomocy, warto zwrócić uwagę na niektóre poglądy wyrażone w tej materii w orzecznictwie roku ubiegłego. Na przykład w odniesieniu do oceny celowości przyznania pełnomocnika wyrażono pogląd, że brak celowości zastępowania strony przez profesjonalnego pełnomocnika nie jest przesłanką uzasadniającą odmowę ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego[40]. Natomiast przyznanie pomocy jest niedopuszczalne, nawet jeśli zachodzą ku temu przesłanki związane z trudną sytuacją materialną strony, jeżeli bez głębszej analizy prawnej nie ulega wątpliwości, że skarga nie może zostać uwzględniona[41].

Kompetencja do imiennego wskazania np. doradcy podatkowego nie przysługuje sądom administracyjnym, natomiast zgodnie z art. 253 p.p.s.a. sąd zwraca się do Krajowej Rady Doradców Podatkowych o wyznaczenie doradcy podatkowego, a stosownie do art. 244 § 3 p.p.s.a., jeżeli strona we wniosku wskazała doradcę podatkowego, KRDP w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym doradcą podatkowym wyznaczy doradcę podatkowego wskazanego przez stronę[42].

18. Wstrzymanie wykonania wyroku

Instytucja wstrzymania wykonania określonego orzeczenia jest, jak wynika z art. 284 p.p.s.a., ochroną dla osoby, która wniosek taki składa, przed ewentualnymi skutkami wykonania orzeczenia. Objęcie jednak strony składającej skargę o wznowienie postępowania tego rodzaju ochroną nie jest, jak wynika z wywodów powyższych, działaniem podejmowanym przez sąd z urzędu. Nie jest również działaniem obligatoryjnym podejmowanym przez sąd po złożeniu wniosku w tym przedmiocie[43].

[40] Sygn. akt I FZ 85/11.
[41] Postanowienie z 28 lutego 2011 r., sygn. akt II FZ 66/11.
[42] Sygn. akt I FZ 85/11.
[43] Postanowienie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt I FSK 790/10.

19. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

W odniesieniu do instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w 2011 r. zapadło niewiele orzeczeń.

Sprawa ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest odrębna od sprawy zakończonej kwestionowanym orzeczeniem, nie stanowi kontynuacji tego postępowania, a jej przedmiotem jest jedynie stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i to niezgodności, która spowodowała wyrządzenie stronie szkody. W tym postępowaniu ocenione jest działanie władzy sądowniczej pod kątem niezgodności z prawem, którą należy pojmować jako naruszenie prawa kwalifikowane, elementarne, powodujące sprzeczność z zasadniczymi i niepodlegającymi wykładni przepisami z oczywistymi standardami[44]. Postępowanie w tej sprawie nie ma zatem źródła w obowiązku podatkowym rozumianym jako wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach. Tym samym doradca podatkowy nie jest osobą uprawnioną do sporządzenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie podatkowej[45].

Przez niezgodność z prawem w rozumieniu art. 285a § 3 p.p.s.a., której stwierdzenie uzasadnia uwzględnienie skargi (na podstawie art. 285k § 2 p.p.s.a.), rozumieć należy oczywistą i rażącą obrazę prawa, niebudzącą żadnych wątpliwości, mającą elementarny i kwalifikowany charakter, jako szczególnie rażąco błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie prawa, które jest oczywiste, niewymagające głębszej analizy prawniczej, z góry widoczne, będące wynikiem oczywiście błędnej wykładni lub wadliwego zastosowania prawa, co można stwierdzić „na pierwszy rzut oka". Nie oznacza przy tym niezgodności z prawem wybór jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, choćby *a posteriori* okazała się nieprawidłowa[46].

Przytoczenie podstaw skargi oraz przepisu, o którym mowa w art. 285e § 1 pkt 3 p.p.s.a., winno być na tyle wyraźne, aby sąd nie musiał domyślać się intencji autora ani wnioskować, czego strona skarżąca oczekuje, żądając rozstrzygnięcia. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powinna być tak zredagowana, aby nie stwarzała wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto wskazano, że projektując wprowadzenie do postępowania sądowoadministracyjnego systemu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń przyjęto założenia, w których ustawodawca zaznacza, że mnożenie lub powielanie środków prawnych zmierzających do tego samego lub podobnego celu jest niedopuszczalne. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia nie może zatem zastępować, wyprzedzać ani uzupełniać skargi kasacyjnej kierowanej do NSA[47].

Podstawą skargi w myśl art. 285d zdanie drugie p.p.s.a. nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Oznacza to, że skarżący nie może kwestionować dokonanych przez organy administracji publicznej i przyjętych przez sąd administracyjny za

[44] Por. wyrok Sądu Najwyższego z 22 lipca 2010 r., I CNP 100/09, opubl. w Lex nr 603887.

[45] Postanowienia z: 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FNP 1/11 i 8 grudnia 2011 r., sygn. akt I FNP 4/11.

[46] Sygn. akt I GNP 1/11.

[47] Postanowienie z 18 marca 2011 r., I FNP sygn. akt 1/11.

podstawę swojego rozstrzygnięcia ustaleń faktycznych ani kwestionować oceny dowodów dokonanej w toku postępowania sądowego oraz administracyjnego[48].

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powinna zawierać uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy. W sprawach sądowoadministracyjnych zainicjowanych skargą na indywidualne interpretacje prawa podatkowego trudno mówić o możliwości powstania szkody bezpośrednio w wyniku wydania orzeczenia niezgodnego z prawem. Mając bowiem na uwadze charakter prawnopodatkowy interpretacji indywidualnych oraz implikacji związanych ze stosowaniem się do ich treści nie będzie możliwe uprawdopodobnienie szkody, o której mowa w art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a.[49]

Uprawniona do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest strona. Przymiot strony posiadają podmioty wymienione w art. 33 § 1–2 p.p.s.a. Podmioty określone w art. 33 § 1 p.p.s.a. posiadają legitymację do wniesienia skargi na tej samej podstawie co skarżący i niezależnie od tego, czy we wcześniejszym postępowaniu występowały, czy nie. Są one bowiem obligatoryjnymi uczestnikami postępowania sądowoadministracyjnego[50].

20. Postępowanie administracyjne

W odniesieniu do zagadnienia wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków w zakresie wykonywania transportu drogowego zgodnie z przepisami u.t.d., to jest ono wszczynane z dniem pierwszej czynności, jaką organ podjął wobec stron w ramach kontroli w przedsiębiorstwie[51].

Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej (ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.), a jej rozstrzygnięcia należy kwalifikować w postępowaniu administracyjnym jak decyzje ministra, a wobec tego nie przysługuje od nich odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy[52].

W sytuacji gdy sąd pierwszej instancji rozpoznając skargę na bezczynność organu polegającą na nierozpoznaniu w wyznaczonym terminie wniosku strony z określonej daty, stwierdzając, że jest to nowy, kolejny wniosek o przyznanie renty specjalnej oraz podkreślając, że nie ma ustawowego ograniczenia liczby wniosków o przyznanie świadczenia specjalnego, Prezes Rady Ministrów nie może umorzyć postępowania administracyjnego wszczętego tym nowym, kolejnym wnioskiem na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., wskazując na tożsamość sprawy z już wcześniej załatwioną.[53]. Fakt złożenia kolejnego wniosku po upływie znacznego okresu od wydania decyzji odmownej nie oznacza, że postępowanie w tej sprawie jest bezprzedmiotowe[54]. Wcześniej wydana decyzja odmowna nie stoi na przeszkodzie ponownemu wszczęciu sprawy, jeżeli nowy wniosek powołuje się i wskazuje na nowe, inne okoliczności faktyczne albo gdy zmianie uległ stan prawny[55].

[48] Postanowienie z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I FNP 1/11.
[49] Postanowienie z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt sygn. akt I FNP 3/11.
[50] Postanowienie z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt sygn. akt I FNP 6/11.
[51] Sygn. akt II GSK 762/10.
[52] Sygn. akt II GSK 1608/11.
[53] Wyrok z 29 września 2011 r. sygn. akt I OSK 690/11.
[54] Wyrok z 21 listopada 2011 r. sygn. akt I OSK 1003/11.
[55] Wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1385/11.

W orzecznictwie odnotowano zmianę poglądu w odniesieniu do zagadnienia stwierdzenia nieważności decyzji stanowiącej podstawę wydania innej decyzji (zależnej), które wcześniej nie prowadziło do stwierdzenia nieważności tej ostatniej, mogło natomiast stanowić przesłankę dla ewentualnego wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.[56] Przeciwne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 422/10, uznając, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana inna decyzja (zależna), nie stanowi podstawy z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. do wznowienia postępowania w stosunku do tej drugiej decyzji (zależnej), lecz stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), gdyż stwierdzenie nieważności decyzji powoduje skutki prawne z mocą *ex tunc*, a uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania – *ex nunc*.

Należy również zwrócić uwagę na odmienne poglądy orzecznictwa w kwestii, czy przed wydaniem postanowienia o wznowieniu organ administracji właściwy w sprawie wznowienia postępowania może badać, czy wniosek pochodzi od podmiotu posiadającego interes prawny, czy też musi wznowić postępowanie i dopiero w jego toku zbadać, czy wniosek ten pochodził od strony postępowania. Część składów orzekających przyjmuje, że dopuszczalna jest odmowa wznowienia postępowania w drodze decyzji z tego powodu, że osoba żądająca wznowienia postępowania nie jest stroną[57]. Drugie stanowisko zakłada, że wydanie decyzji o odmowie wznowienia postępowania może nastąpić wyłącznie z przyczyn formalnych, a nie merytorycznych[58]. Z kolei zwolennicy trzeciego poglądu uznają, że w przypadku oparcia wniosku o wznowienie postępowania na przesłance z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. okoliczność, czy podanie pochodzi od podmiotu posiadającego interes prawny, badana jest przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wznowienia postępowania[59].

Skoro przepis prawa materialnego upoważnia Prezesa Rady Ministrów do załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej, to stosownie do treści art. 268a k.p.a. może on upoważnić wyznaczonego z imienia i nazwiska pracownika Kancelarii Prezesa RM do załatwienia sprawy (lub danej kategorii spraw) w jego imieniu[60].

W kwestii postępowania egzekucyjnego w administracji NSA stwierdził, że brak jest podstaw w świetle art. 19 § 4 u.p.e.a. do uznania kompetencji KRUS do prowadzenia egzekucji administracyjnej[61].

21. Podsumowanie

Przedstawione w tej części orzecznictwo odnoszące się do przepisów procesowych w postępowaniu administracyjnym wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych, m.in. kognicji sądów administracyjnych, podstaw skargi kasacyjnej, a także zagadnień odnoszących się do kosztów sądowych. Wskazać należy także na uporządkowanie orzecznictwa w zakresie prawa pomocy.

[56] Por. np. wyroki z: 11 października 2005 r., sygn. akt II OSK 101/05, 22 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1880/06 oraz prawomocne wyroki z: 11 października 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 811/05, 17 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Po 874/09.

[57] Wyrok z 27 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 23/08.

[58] Wyrok z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1286/09.

[59] Wyrok z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1158/10.

[60] Wyrok z 21 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1003/11.

[61] Postanowienie z 26 stycznia 2011 r., sygn. II GSK 104/10.

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 2011 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 z prawa celnego, prawa rolnego, prawa własności przemysłowej, w sprawach z zakresu zabezpieczeń społecznych czy też transportu drogowego[1].

Przy rozpoznawaniu spraw z elementem wspólnotowym sądy powoływały zarówno na przepisy prawa unijnego 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 (TS) i Sądu Europejskiego (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 lat poprzednich[2] sądy wojewódzkie w odróżnieniu od NSA w niewielkiej liczbie spraw odmawiały zastosowania przepisów UE ze względu na brak publikacji w języku polskim aktów prawnych UE.

2. Zagadnienie stosowania niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich

W latach poprzednich[3] w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA rozważane były konsekwencje wydawania przez organy administracyjne po przystąpieniu Polski do UE decyzji opartych na rozporządzeniach wspólnotowych, które nie zostały jeszcze opublikowane w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE. Zagadnienie to dotyczyło głównie aktów wspólnotowego prawa celnego.

---

[1] Wybrane orzeczenia z tych dziedzin zostały szerzej powołane w dalszej części niniejszego opracowania, przy czym uwzględniono orzeczenia prawomocne.

[2] Zob. *Informacje o działalności sądów administracyjnych* w: 2005 r. – s. 187–188; 2007 r. – s. 250–251; 2008 r. – s. 280–282; 2009 r. – s. 172–173.

[3] Zob. np. wyrok z 20 lipca 2005 r., sygn. akt I SA/Bd 275/05, publ. Lex nr 173889; wyrok z 24 maja 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 45/06; wyrok z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Łd 565/06 – uchylone wyrokiem NSA z 19 września 2008 r., sygn. I GSK 1040/07; wyroki NSA: z 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt I GSK 964/07, z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 31/08, z 22 lipca 2008 r., sygn. akt I GSK 1084/07, z 19 września 2008 r., sygn. akt I GSK 1038/07, z 7 listopada 2008 r., sygn. akt II GSK 452/08, z 7 stycznia 2009 r., sygn. akt I GSK 307/08, z 13 listopada 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1630/08, z 19 sierpnia 2008 r., sygn. I SA/Go 316/08, z 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Go 317/08, z 30 września 2008 r., sygn. akt I SA/Go 125/08, z 8 października 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 150/08, z 4 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 52/08, z 7 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 106/08; zob. też wskazane w przypisie 2 *Informacje o działalności sądów administracyjnych* wydane w latach 2005–2009.

W 2011 r. problematyka ta znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA w szeregu wyrokach w sprawach celnych[4], w szczególności w sprawach ze skarg kasacyjnych od wyroków WSA w Bydgoszczy i Gdańsku, mających za przedmiot ocenę legalności decyzji organów celnych w przedmiocie zwrotu należności celnych. NSA w ustalającym wiodącą linię orzeczniczą wyroku z 27 września 2011 r., sygn. akt I GSK 482/10, sformułował tezę, zgodnie z którą akty normatywne, które wyrażają normy prawne adresowane do obywateli polskich i polskich jednostek organizacyjnych, mogą być stosowane przez organy władzy publicznej RP, tylko gdy zostały sformułowane w języku polskim i ogłoszone w odpowiednim dzienniku urzędowym. Odnosi się to nie tylko do źródeł prawa wydanych przez krajowe organy władzy prawodawczej, lecz do wszelkich aktów normatywnych obowiązujących na terytorium RP, w tym do aktów tzw. pochodnego prawa wspólnotowego[5]. Na wstępie NSA przytoczył relewantne przepisy prawa unijnego traktatowe oraz prawa pochodnego obowiązujące w chwili przystąpienia RP do UE, a normujące tryb ogłaszania aktów prawa pochodnego w Dzienniku Urzędowym UE, jak również przepisy traktatowe dotyczące przejęcia przez nowe Państwa Członkowskie wspólnotowego porządku prawnego i ogłoszenia tekstów aktów normatywnych UE w językach tych państw[6].

Odwołując się do doktryny[7] sąd wskazał, że zagadnienie mocy prawnej i możliwości stosowania aktów prawa wspólnotowego, które w dniu przystąpienia nowego państwa członkowskiego nie zostały opublikowane w którymś z języków urzędowych, było początkowo przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć organów władzy sądowniczej w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., ponieważ pojawiały się zarówno orzeczenia, w których uznawano, że akty nieopublikowane w języku danego państwa nie mogą być podstawą obowiązków jednostek, jak i orzeczenia, w których takie akty uznawano za możliwe do stosowania. NSA przypomniał, że wątpliwości w tym zakresie wyjaśnił ETS w wyroku z 11 grudnia 2007 r. w sprawie C–161/06 *Skoma-Lux*[8], w którym stwierdził, że w nowych państwach członkowskich akty prawa wspólnotowego co do zasady obowiązują z dniem akcesji, z tym że nie mogą być powoływane wobec jednostek przed ich prawidłową publikacją w Dzienniku Urzędowym UE, przy czym prawidłowa publikacja to publika-

[4] Zob. np. wyroki NSA: z 27 września 2011 r., sygn. akt I GSK 482/10, I GSK 836/10 , I GSK 564/10; z 4 października 2011 r.: I GSK 790/10, I GSK 813/10; z 19 października 2011 r.: I GSK 853/10, I GSK 925/10; z 28 listopada 2011 r.: I GSK 926/10, I GSK 937/10; z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt I GSK 600/10; z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I GSK 756/10, I GSK 757/10.

[5] Analogiczne stanowisko NSA zajął w wyrokach: z 27 września 2011 r. o sygn. akt: I GSK 836/10, I GSK 833/10, I GSK 835/10, I GSK 830/10, I GSK 481/10, I GSK 834/10, I GSK 480/10, I GSK 479/10; z 4 października 2011 r. o sygn. akt: I GSK 794/10, I GSK 829/10, I GSK 790/10, I GSK 591/10, I GSK 575/10, I GSK 572/10, I GSK 563/10, I GSK 513/10, I GSK 813/10, I GSK 792/10, I GSK 789/10, I GSK 602/10, I GSK 590/10, I GSK 574/10, I GSK 565/10, I GSK 562/10, I GSK 795/10, I GSK 791/10, I GSK 630/10, I GSK 601/10, I GSK 576/10, I GSK 573/10, I GSK 564/10, I GSK 561/10 oraz z 19 października 2011 r. o sygn. akt: I GSK 853/10, I GSK 924/10, I GSK 877/10, I GSK 847/10, I GSK 925/10, I GSK 878/10, I GSK 854/10, I GSK 848/10, I GSK 896/10, I GSK 855/10, I GSK 849/10, I GSK 846/10.

[6] Art. 254 TWE (obecnie art. 297 TFUE); art. 1 oraz 5 rozporządzenia Rady Nr 1 z 15 kwietnia 1958 r. sprawie określenia sytemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.Urz. WE L 17 z dnia 16 października 1998 r. ze zm.); art. 2 Aktu Akcesyjnego.

[7] M. Bobek, *The Binding Force of Babel: The Enforcement of EC Law Unpublished in the Languages of the New Member States*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2007, s. 45–46.

[8] Wyrok TS z 11 grudnia 2007 r. w sprawie C–161/06 *Skoma-Lux vs. Celní ředitelství Olomouc*, Zb. Orz. 2007, s. I–10841.

cja w języku państwa przystępującego do UE. W orzeczeniu tym Trybunał podkreślił, że egzekwowanie przez państwa członkowskie obowiązków zawartych w niepublikowanych w odpowiednim języku aktach prawnych UE byłoby obciążaniem jednostek negatywnymi konsekwencjami zaniedbania administracji unijnej w wypełnieniu obowiązku udostępnienia z dniem akcesji dorobku prawnego UE w językach państw przystępujących, przy czym ograniczył skutki czasowe swego rozstrzygnięcia przyjmując, że państwa członkowskie nie mają, na podstawie prawa wspólnotowego, obowiązku zakwestionowania decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych, które zostały wydane na podstawie przepisów nieopublikowanych w językach tych państw, jeżeli stały się one ostateczne na mocy obowiązujących regulacji krajowych, a od reguły tej mogą one odstąpić tylko „w wyjątkowych przypadkach", gdy na mocy przepisów nieopublikowanych zostały przyjęte środki administracyjne lub wydane orzeczenia sądowe, w szczególności o charakterze represyjnym, które naruszałyby prawa podstawowe.

NSA ustalił, że istotne dla rozpoznawanej sprawy kasacyjnej zagadnienie było również przedmiotem późniejszego orzecznictwa ETS – wyroku z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C–560/07 *Balbiino*[9], w którym to Trybunał potwierdził, że nie można powoływać się wobec osób fizycznych i prawnych w państwie członkowskim na akt przyjęty przez instytucję wspólnotową, jeżeli osoby te nie miały możliwości zapoznania się z takim aktem przez prawidłową publikację w Dzienniku Urzędowym UE, wskazując jednocześnie, że inna sytuacja zachodzi, gdy niektóre przepisy rozporządzenia wspólnotowego (niepublikowanego w języku danego państwa) zostały powtórzone w akcie prawa krajowego, na przykład w ustawie, wówczas bowiem prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie stosowania przepisów takiej ustawy wobec jednostek. NSA zauważył, że analogiczne stanowisko Trybunał zajął w sprawie C–140/08 *Rakvere*[10] i za istotne dla sprawy uznał, że Trybunał w obydwu wyrokach w odróżnieniu od sprawy *Skoma-Lux* nie ograniczył skutków czasowych swego rozstrzygnięcia, zobowiązując sąd pierwszej instancji do wzięcia pod uwagę tej okoliczności przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

NSA wobec ustalenia, że rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny[11] nie zostało w okresie od 1 maja do 1 października 2004 r. opublikowane w języku polskim, a zatem nie mogło mieć zastosowania w chwili uiszczenia należności celnej przez skarżący podmiot, uznał w drodze wykładni funkcjonalnej art. 26 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne[12], że podstawę prawną obowiązku celnego oraz ewentualnego roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia celnego należy ustalić w oparciu o przepisy prawa polskiego. NSA wskazał również sądowi pierwszej instancji błędną interpretację pkt 70–73 wyroku w sprawie *Skoma-Lux*, wyjaśniając, że WSA nie rozważył, czy w rozpoznawanej przez niego sprawie zachodzi „wyjątkowy przypadek" w rozumieniu wskazanego wyżej orzeczenia ETS, co należało rozważyć tym bardziej, że skarżąca spółka dokonała samooclenia, bez obciążania

[9] Wyrok Trybunału z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C–560/07 *Balbiino AS vs. Põllumajandusminister i Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus*, Zb.Orz. 2009, s. I–4447.

[10] Wyrok Trybunału z 29 października 2009 r. w sprawie C–140/08 *Rakvere Lihakombinaat AS vs. Põllumajandusministeerium i Maksu- ja Tolliameti Ida maksu- ja tollikeskus*, Zb.Orz. 2009, s. I–10533.

[11] Dz. Urz. WE L 302 z dnia 19 października 1992 r., s. 1 ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne – rozdział 2, t. 4, s. 307; dalej jako WKC.

[12] Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623, ze zm.).

należnościami celnymi w drodze decyzji administracyjnej. NSA dokonując wykładni pkt 72 wyroku ETS, w którym Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie „nie mają, na podstawie prawa wspólnotowego, obowiązku" zakwestionowania decyzji i orzeczeń wydanych na podstawie przepisów nieopublikowanych w języku urzędowym, wyjaśnił, że stwierdzenie to oznacza wyłącznie tyle, że powinność zakwestionowania decyzji czy orzeczeń nie wynika z prawa wspólnotowego i prowadzi to do wniosku, że Trybunał nie wykluczył możliwości wzruszania przez krajowe organy władzy publicznej rozstrzygnięć indywidualnych, w szczególności gdyby było to uzasadnione z punktu widzenia przepisów krajowych – ustawowych czy konstytucyjnych. NSA swoje rozstrzygnięcie oparł nie tylko na analizie standardu unijnego, ale również standardów konstytucyjnych w zakresie ogłaszania aktów normatywnych oraz języka urzędowego organów.

3. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości

3.1. Pytania sądów administracyjnych

W 2011 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi w trzech sprawach. Wszystkie pytania skierowane zostały do Trybunału przez NSA. Pytania dotyczyły wykładni przepisów dyrektywy 2006/112/WE[13] w kontekście polskich przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[14].

3.1.1. *Pytanie prejudycjalne w sprawie o sygn. akt I FSK 223/10*[15]. Przedmiotem pytań prejudycjalnych w sprawie rozpatrywanej przez NSA była kwestia zastosowania procedury szczególnej „marży" dla pośredników przewidzianej w art. 313–315 dyrektywy 2006/112/WE. NSA podjął wątpliwość, czy taka procedura będzie miała zastosowanie w sytuacji odsprzedaży zakupionych pojazdów samochodowych, których dostawa podlegała zwolnieniu z podatku od towarów i usług na mocy polskich przepisów wraz z prawem do częściowego odliczenia podatku naliczonego zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

3.1.2. *Pytanie prejudycjalne w sprawie o sygn. akt I FSK 460/10*[16]. Wątpliwości przemawiające za skierowaniem pytania dotyczyły prawidłowej kwalifikacji usługi ubezpieczenia przedmiotu leasingu. NSA podniósł wątpliwości, czy prawidłowa z punktu widzenia prawa unijnego interpretacja dyrektywy 2006/112/WE wymaga, by usługę taką traktować jako usługę odrębną od usługi leasingu, a w konsekwencji,, czy taka usługa będzie podlegała zwolnieniu w sytuacji, gdy to leasingodawca ubezpiecza przedmiot usługi leasingu, obciążając kosztami tego ubezpieczenia leasingobiorcę.

3.1.3. *Pytanie prejudycjalne w sprawie o sygn. akt I FSK 1318/10*[17]. W niniejszej sprawie NSA podjął wątpliwości co do prawidłowej wykładni przepisów dyrektywy 2006/112/WE dotyczących szczególnego reżimu opodatkowania VAT dla biur podróży. Wątpliwości dotyczyły dopuszczalności zastosowania tego reżimu do usługi własnej przewozu wykonanej przez

[13] 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.

[14] Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

[15] Postanowienie z 25 lutego 2011 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 223/10, sygn. akt przed ETS: C–160/11 *Bawaria Motors.*

[16] Postanowienie z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt przed ETS: C–224/11 *BGŻ Leasing.*

[17] Postanowienie z 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt przed ETS: C–557/11 *Kozak.*

biuro podróży w ramach ceny ryczałtowej pobranej od turysty z tytułu wykonanej na jego rzecz usługi turystycznej. NSA nie był pewien, czy tego rodzaju usługa powinna być opodatkowana stawką podatku właściwą dla usługi turystycznej, czy też stawką przewidzianą w art. 98 w zw. z poz. 5 załącznika nr III dyrektywy dla usług przewozu osób.

3.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

W 2010 r. zapadły 3 orzeczenia, w których TS udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych skierowane w latach poprzednich.

3.2.1. *Wyrok TS z 27 października 2011 r. w sprawie C–530/09 Inter Mark Group*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA w Poznaniu[18] Trybunał orzekł, że kwalifikacja dla celów podatkowych świadczenia usług obejmujących tworzenie, czasowe udostępnianie oraz transport i montaż stoiska targowego lub wystawowego na rzecz klientów wystawiających towary lub usługi na targach i wystawach uzależniona jest od cech konkretnego świadczenia. Do takiego świadczenia zastosowanie będą mieć art. 56 ust. 1 lit. b/, art. 52 lit. a/ bądź też ar. 56 ust. 1 lit. g/ dyrektywy 2006/112/WE, w zależności od tego, czy dane stoisko zostało zaprojektowane lub jest wykorzystywane w celach reklamowych, powstało i jest udostępnione w ramach konkretnych targów lub wystawy o tematyce kulturalnej, artystycznej, sportowej, naukowej, edukacyjnej, rozrywkowej lub podobnej bądź też jest zgodne z modelem, którego formę, rozmiar, elementy składowe lub wygląd określił organizator konkretnych targów lub wystawy lub jeżeli czasowe, odpłatne udostępnienie elementów tworzących to stoisko jest rozstrzygającym elementem wskazanego świadczenia usług. Dla prawidłowej kwalifikacji takiej usługi w ramach wspólnego systemu VAT konieczna jest więc każdorazowa ocena charakteru świadczonej usługi pod kątem sformułowanych przez Trybunał wskazówek.

3.2.2. *Wyrok TS z 15 września 2011 r. w sprawach połączonych C–180/10 i C–181/10 Słaby oraz Kuć i Jeziorska-Kuć.* W sprawach, w których NSA zdecydował się skierować pytania prejudycjalne[19], wątpliwości dotyczyły uznania za podatnika VAT osoby fizycznej dokonującej dostawy gruntu przeznaczonego pod zabudowę. Trybunał wydając orzeczenie w sprawach połączonych uznał, że dostawę gruntu przeznaczonego pod zabudowę należy uznać za objętą podatkiem od wartości dodanej na podstawie prawa krajowego państwa członkowskiego, jeżeli państwo to skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 12 ust. 1 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, niezależnie od częstotliwości takich transakcji oraz od kwestii, czy sprzedawca prowadzi działalność producenta, handlowca lub usługodawcy, pod warunkiem że transakcja ta nie stanowi jedynie czynności związanej ze zwykłym wykonywaniem prawa własności.

Podatnikiem wspólnego systemu VAT nie będzie osoba fizyczna, która prowadziła działalność rolniczą na gruncie nabytym ze zwolnieniem z podatku od wartości dodanej i przekształconym wskutek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego niezależnej od woli tej osoby w grunt przeznaczony pod zabudowę w zakresie transakcji sprzedaży takiego gruntu, jeśli sprzedaż ta nastąpiła w ramach zarządu majątkiem osobistym takiej osoby.

[18] Postanowienie z 26 października 2009 r., sygn. akt I SA/Po 720/09.

[19] Postanowienia z 9 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 2039/08 oraz I FSK 2134/08.

Dla uznania takiej osoby za podatnika podatku od wartości dodanej konieczne jest wykazanie, że w celu dokonania sprzedaży gruntu podejmuje ona aktywne działania w zakresie obrotu nieruchomościami, angażując środki podobne do wykorzystywanych przez producentów, handlowców i usługodawców w rozumieniu art. 9 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE.

Zdaniem Trybunału okoliczność, iż osoba ta jest „rolnikiem ryczałtowym" w rozumieniu art. 295 ust. 1 pkt 3 dyrektywy 2006/112, zmienionej dyrektywą 2006/138, nie jest istotna przy dokonywaniu oceny charakteru podejmowanych działań.

3.2.3. *Wyrok TS z 16 czerwca 2011 r. w sprawie C–212/10 Logstor ROR Polska.* W odpowiedzi na pytania skierowane przez WSA w Gliwicach[20] Trybunał orzekł, że Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy Rady 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, zmienionej dyrektywą Rady 85/303/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r., należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ponownemu wprowadzeniu przez państwo członkowskie podatku kapitałowego od pożyczki udzielonej spółce kapitałowej przez wierzyciela uprawnionego do udziału w zyskach owej spółki, jeżeli państwo to wcześniej zaniechało pobierania owego podatku.

3.3. Wykonanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości

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. Po wydaniu przez TS w 2011 r. orzeczeń prejudycjalnych, sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania i wydały orzeczenia w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi[21]. Orzeczenia wydane przez Trybunał w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich były powoływane przez sądy administracyjne, m.in. orzeczenia w sprawach połączonych *Słaby oraz Kuć i Jeziorska-Kuć*[22] oraz *Logstor ROR Polska*[23].

3.4. 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 też dostatecznie wyjaśnione już w orzecznictwie Trybunału[24].

[20] Postanowienie z 15 marca 2010 r., w sprawie o sygn. akt I SA/Gl 731/09.

[21] Wyrok z 10 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Gl 878/11; wyroki z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1695/11 oraz I FSK 1732/11; nieprawomocny wyrok z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Po 796/11.

[22] Zob. np. wyrok z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Po 725/11; wyrok z 10 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 1668/11.

[23] Zob. np. wyroki z: 15 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 585/11; 27 września 2011 r., sygn. akt I SA/Rz 572/11.

[24] Zob. np. wyroki z: 21 stycznia 2011 r., sygn. akt I GSK 55/10, 12 maja 2011 r., sygn. akt I GSK 188/10 i I GSK 191/10, 19 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 1425/10, 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Lu 412/10, 24 kwietnia 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 2412/10, 6 lipca 2011 r., sygn. akt 2415/10, 24 października 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 957/11, 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 488/11.

3.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

Sądy administracyjne w 2011 r. często zawieszały postępowania uznając, że problem podniesiony w pytaniach prejudycjalnych skierowanych uprzednio przez polskie sądy administracyjne jest analogiczny z podniesionym w rozpatrywanej przez nie sprawie[25]. Zawieszenie postępowanie w sprawach, w których pojawia się zagadnienie będące przedmiotem zawisłego postępowania prejudycjalnego, pozwoli na zapewnienie jednolitego stosowania prawa unijnego.

4. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw

4.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne stosowane było 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 2011 r. można zaobserwować wzrost spraw z dziedziny podatków bezpośrednich, w których rozstrzygnięcia zawierają odwołania do prawa unijnego i orzecznictwa TS.

4.1.1. *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 oraz orzecznictwo TS. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjnie dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wymogów prounijnej wykładni prawa krajowego oraz z zapewnieniem prawu unijnemu pierwszeństwa oraz skuteczności. Najczęściej chodziło o ocenę polskich przepisów w świetle brzmienia i celów dyrektyw unijnych – dyrektywy 77/388/EWG[26] oraz dyrektywy 2006/112/WE. Szeroko powoływane było również orzecznictwo TS. Orzecznictwo sądów unijnych powoływane było w sprawach z zakresu VAT zarówno przy rozstrzyganiu konkretnych problemów, jak również w bardziej ogólnym kontekście. Należy odnotować, że sądy administracyjne szeroko odwołują się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TS, takich jak zasada neutralności i powszechności VAT, zasada proporcjonalności czy prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego na poprzednich fazach obrotu[27].

Ze względu na ścisły stopień harmonizacji zakładany przez dyrektywy unijne, zdecydowana większość spraw z zakresu VAT wymagała dokonywania przez sądy administracyjne dokonywania oceny zgodności polskich przepisów z normami prawa UE.

[25] Postanowienia z: 26 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 1949/10, 16 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Bk 647/10, 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 3019/10.

[26] 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 ze zm; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 9, t. 1, s. 1).

[27] Zob. np. uchwałę NSA z 24 października 2011 r., sygn. akt I FPS 9/10, wyroki z: 16 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Op 468/11, 28 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 2714/10, 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Łd 748/11.

Wśród zagadnień związanych z prounijną wykładnią przepisów polskiej ustawy o podatku od towarów i usług rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2011 r. można wskazać przykładowo zagadnienie opodatkowania usług turystycznych[28], zakwalifikowania skarżącego jako podatnika podatku VAT[29], kwalifikacji dla celów VAT usługi magazynowania[30], opodatkowania importu towaru następnie przemieszczanego wewnątrzwspólnotowo[31], określenia podstawy opodatkowania przy usłudze importu[32], zastosowania stawki 0%[33] czy możliwości odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktur dokumentujących nabycie paliwa do samochodów osobowych[34].

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 zapewnienia pierwszeństwa prawu unijnemu, sądy administracyjne odmawiały zastosowania sprzecznych z prawem UE przepisów polskich.

Za takie sprzeczne z celami i brzmieniem przepisów unijnych sądy administracyjne uznały m.in. art. 88 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, zawierający ograniczenie prawa do odliczenia przy imporcie usług z rajów podatkowych. Sądy powołując się na wyrok TS z 30 września 2010 r. w sprawie C–395/09 *Oasis East* uznawały wskazany przepis za niezgodny z prawem unijnym i w konsekwencji odmawiały zastosowania go w rozpatrywanej sprawie[35].

Warto również wskazać ciekawe zagadnienie, jakie wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi na interpretację indywidualną przez WSA w Gliwicach. Zaskarżona interpretacja dotyczyła opodatkowania VAT nieodpłatnego wydawania towarów na cele reklamy. WSA w Gliwicach stwierdził, że przepisy polskiej ustawy o podatku od towarów i usług stanowią błędną implementację art. 16 dyrektywy 2006/112/WE, a więc zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, nie mogą być stosowane. Sąd nie zgodził się jednak z możliwością bezpośredniego zastosowania przepisu art. 16 dyrektywy 2006/112/WE w niniejszej sprawie. Zdaniem sądu w niniejszej sprawie przepis polskiej ustawy stanowiący błędną transpozycję do porządku krajowego postanowień dyrektywy jest jednak korzystniejszy dla podatnika. W takiej sytuacji brak jest podstaw do dokonywania prounijnej wykładni prowadzącej do wykładni *contra legem* i nakładania na obywatela obowiązków wynikających z samej dyrektywy[36].

Należy również wskazać na rozstrzygnięcie NSA w kwestii oprocentowania zwrotu różnicy podatku od towarów i usług wynikającej z orzeczenia TS. NSA uznał, że okoliczność, iż w obowiązującym stanie prawnym przepisy polskie nie ustanawiają wyraźnego nakazu wypłaty odsetek od zwrotu różnicy podatku dokonanego na skutek orzeczenia TS, stoi w sprzeczności z realizacją zasady neutralności podatku VAT oraz powoduje niedopuszczalne różnicowanie sytuacji podatników odnośnie do oprocentowania zwracanych

[28] Wyrok z 26 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Ol 328/11.
[29] Wyrok z 15 września 2011 r., sygn. akt I SA/Ke 332/11.
[30] Wyrok z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I SA/Go 1278/10.
[31] Wyrok z 17 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Op 31/11.
[32] Wyrok z 22 lutego 2011 r., sygn. akt I FSK 53/10.
[33] Zob. np. wyrok NSA z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt I FSK 640/10.
[34] Wyrok z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 3285/10.
[35] Zob. np. wyrok z 1 lutego 2011 r., sygn. akt III SA/GL 1119/10.
[36] Wyrok z 27 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/GL 2448/10.

im kwot. W ocenie NSA w przedmiotowym zakresie występuje niezgodna z porządkiem konstytucyjnym luka w przepisach, którą należy wypełnić w drodze wnioskowania przez analogię z ustawy (tj. przez odpowiednie stosowanie do należności z tytułu zwrotu różnicy podatku art. 74 pkt 1 o.p.)[37].

4.1.2. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. W dziedzinie podatku od czynności cywilnoprawnych duża część spraw podlegała zawieszeniu ze względu na zbieżność stanów faktycznych i prawnych ze sprawami, w których w latach poprzednich polskie sądy administracyjne wystąpiły do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi[38]. W tej dziedzinie w sprawach rozstrzyganych w 2011 r. prawo unijne pojawiało się w kontekście zakazu podwójnego opodatkowania przy dokonywaniu transakcji restrukturyzacyjnych spółki[39]. Warto również wskazać, że przy okazji rozpatrywania sprawy z dziedziny podatku od czynności cywilnoprawnych WSA w Poznaniu wskazał, że przewidywane ogłoszenie orzeczenia TS nie stanowi zagadnienia wstępnego uzasadniającego zawieszenie postępowania podatkowego[40].

4.1.3. *Podatki dochodowe*. W dziedzinie podatków dochodowych można zaobserwować wzrost spraw, w których prawo unijne stanowi istotny element rozstrzygnięcia. W odróżnieniu od podatków pośrednich, w sprawach z dziedziny podatków dochodowych powoływane są przede wszystkim ogólne zasady prawa unijnego. Wynika to ze znacznie węższego zakresu harmonizacji na poziomie prawa wtórnego UE.

Polskie sądy administracyjne rozstrzygając spory z zakresu podatków dochodowych analizowały przepisy polskich ustaw w kontekście zgodności z unijną zasadą niedyskryminacji[41], swobody przedsiębiorczości[42], swobodnego przepływu osób i kapitału[43] oraz obywatelstwa UE[44].

Prawo unijne zostało również powołane przy rozstrzyganiu zagadnienia zaliczenia zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym na poczet zaległości podatkowej z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w kontekście wszczętego za granicą postępowania upadłościowego[45].

4.1.4. *Podatek akcyzowy*. W wyroku z 22 marca 2011 r., sygn. akt I GSK 132/10, NSA rozważał w odniesieniu do opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów smarowych, m.in. czy na gruncie art. 2 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 dyrektywy 2003/96/WE[46] oleje smarowe podlegały opodatkowaniu podatkiem akcyzowym oraz czy miały do nich zastosowanie przepisy dotyczące

[37] Wyrok z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 481/11.

[38] Pytanie prejudycjalne WSA w Gliwicach w sprawie o sygn. akt I SA/Gl 731/09 (sygn. sprawy przed ETS: C–212/10 *Logstor ROR Polska*) oraz pytanie prejudycjalne NSA w sprawie o sygn. akt II FSK 2130/08 (sygn. sprawy przed ETS: C–372/10 *Pak-Holdco*).

[39] Zob. np. wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Po 8/11.

[40] Wyrok z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Po 116/11.

[41] Zob. np. wyrok NSA z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2059/09.

[42] Zob. np. wyrok NSA z 28 listopada 2011 r., sygn. akt II FSK 929/11.

[43] Zob. np. wyrok z 16 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Gl 87/11.

[44] Zob. np. wyrok z 5 października 2011 r., sygn. akt I SA/Ol 509/11.

[45] Wyrok z 16 marca 2011r., sygn. akt I SA/Po 805/10.

[46] Dyrektywa 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania wyrobów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. WE L 283 z 31 października 2003 r., s. 51, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdział 9, t.1, s. 405; dalej: Dyrektywa Energetyczna).

kontroli i obrotu zawarte w dyrektywie Rady 92/12/EWG[47]. NSA uznał, że celem prawodawcy wspólnotowego było wskazanie zamkniętego katalogu wyrobów, które mają być objęte podatkiem akcyzowym zharmonizowanym na poziomie wspólnotowym. W związku z tym wynikające z art. 3 ust. 3 Dyrektywy Horyzontalnej uprawnienie Państw Członkowskich do wprowadzenia lub utrzymania podatków na wyroby nie objęte systemem ujednoliconego podatku akcyzowego nie może być rozumiane jako możliwość nałożenia na te wyroby podatku odpowiadającego w istocie podatkowi akcyzowemu zharmonizowanemu. Dopuszczenie takiej możliwości oznaczałoby przyzwolenie na dowolne określanie przez Państwa Członkowskie katalogu wyrobów akcyzowych zharmonizowanych i byłoby sprzeczne z ideą wspólnotowego systemu podatku akcyzowego. NSA podkreślił, że przepisy unijne nie dopuszczają możliwości rozszerzania systemu zharmonizowanego podatku akcyzowego na wyroby niewymienione w stosownych dyrektywach. Gdy prawodawca wspólnotowy wyraźnie wyłącza określoną grupę wyrobów z systemu ujednoliconego podatku akcyzowego, to przepisy prawa krajowego nie mogą uznawać tych wyrobów za wyroby akcyzowe zharmonizowane i stosować wobec nich zasad właściwych dla akcyzy zharmonizowanej. W związku z tym NSA nie podzielił stanowiska organu administracji, że oleje smarowe zostały opodatkowane podatkiem „zbieżnym" ze zharmonizowaną akcyzą. Zauważył przy tym, że oleje smarowe wykorzystywane do celów innych niż cele napędowe lub grzewcze zostały w ustawie o podatku akcyzowym uznane za wyroby akcyzowe zharmonizowane i opodatkowane akcyzą zharmonizowaną, tak jak wyroby wymienione w art. 3 ust. 1 Dyrektywy Horyzontalnej. Oznacza to stosowanie do olejów smarowych takich samych zasad jak do wyrobów akcyzowych zharmonizowanych, a takie rozwiązanie należało uznać za sprzeczne z art. 2 ust. 4 i art. 20 ust. 1 Dyrektywy Energetycznej oraz art. 3 ust. 3 Dyrektywy Horyzontalnej.

NSA stanął również na stanowisku, że przyjęte w prawie polskim rozwiązania w tej kwestii spowodowały zwiększenie formalności związanych z przekroczeniem granic w handlu między Państwami Członkowskimi i naruszyły wynikający z art. 90 TWE zakaz dyskryminowania wyrobów pochodzących z innych Państw Członkowskich. Dyskryminacyjny charakter przepisów prawa krajowego wynikał w tym wypadku z zaliczenia olejów smarowych nieprzeznaczonych do celów napędowych i grzewczych, do wyrobów akcyzowych zharmonizowanych. Następstwem takiego rozwiązania było stosowanie do tych olejów regulacji wspólnotowych dotyczących akcyzy zharmonizowanej. Wyroby, które na gruncie prawa wspólnotowego nie były zaliczane do wyrobów akcyzowych zharmonizowanych, stawały się takimi po przekroczeniu granicy Polski, co nakładało obowiązek zabezpieczenia kwoty należnej akcyzy przed wprowadzeniem tych wyrobów do obrotu oraz natychmiastowej zapłaty akcyzy po dokonaniu dostawy, co wynikało z traktowania ich jako wyrobów z zapłaconą akcyzą. Natomiast w przypadku krajowej produkcji olejów smarowych w składach podatkowych obowiązek zapłaty akcyzy powstawał dopiero w chwili dokonania ich sprzedaży poza procedurą poboru akcyzy.

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 181/11, rozstrzygniętej wyrokiem z 21 czerwca 2011 r., spór dotyczył możliwości jednoczesnego stosowania do wyrobów akcyzowych procedury zawieszenia poboru akcyzy i zawieszających procedur celnych. Sąd stwierdził, że nie ma

[47] Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów podlegających podatkowi akcyzowemu, ich przechowywania, przemieszczenia oraz kontroli (Dz. Urz. WE L76 z 23 marca 1992 r., s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdział 9, t. 1, s. 179; dalej: Dyrektywa Horyzontalna).

takiej możliwości, który to wniosek wyprowadził w drodze wykładni m.in. z motywu 7 preambuły i art. 3 ust. 4, art. 4 pkt 7 i 8 Dyrektywy nr 2008/118/WE[48].

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 216/11 (wyrok z 3 sierpnia 2011 r.) dotyczącej zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym sąd powołał wyrok ETS z 5 kwietnia 2001 r. w sprawie C–325/99 *G. van de Water vs. Staatssecretaris van Financiën*[49], w którym Trybunał stwierdził, że artykuł 6 ust. 1 dyrektywy Rady 92/12/EWG musi być interpretowany jako oznaczający, iż samo przechowywanie produktu podlegającego opodatkowaniu akcyzą w rozumieniu art. 3 ust. 1 tej dyrektywy stanowi dopuszczenie do konsumpcji, w przypadku gdy produkt ten jest przechowywany poza procedurą zawieszenia i od tego produktu nie został jeszcze pobrany podatek zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i prawa krajowego.

Oprócz działalności orzeczniczej, warto również w dziedzinie podatku akcyzowego zwrócić uwagę na działalność uchwałodawczą NSA, który w pełnym składzie Izby Gospodarczej (uchwała z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GPS 1/11) podjął uchwałę stwierdzającą, że kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego, nie jest nadpłatą w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p. W zawisłej przed NSA sprawie ze skargi kasacyjnej organu od wyroku WSA w przedmiocie legalności decyzji o odmowie stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym, której rozpoznanie skłoniło skład do przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia całej Izbie Gospodarczej NSA, istotną okolicznością było stwierdzenie przez ETS w wyroku z 12 lutego 2009 r. w sprawie C–475/07 *Komisja Wspólnot Europejskich vs. Rzeczypospolita Polska*[50] niezgodności z prawem unijnym – art. 21 ust. 5 akapit pierwszy dyrektywy nr 2003/96/WE, przepisu art. 6 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym[51], który jako moment powstania obowiązku podatkowego w odniesieniu do energii elektrycznej wskazywał jej wydanie, w odróżnieniu od regulacji unijnej określającej moment powstania obowiązku fiskalnego z chwilą dostawy energii przez jej dystrybutora.

NSA w istotnym dla przyjętego rozstrzygnięcia stopniu odwołał się w uzasadnieniu podjętej uchwały w zakresie dotyczącym zagadnienia zwrotu podatku zapłaconego z naruszeniem prawa UE do orzecznictwa ETS[52], które dopuszcza wyłączenie zwrotu świadczenia

[48] Dyrektywa Rady Unii Europejskiej nr 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 ze zm.).

[49] Zb. Orz. 2001, s. 2729.

[50] Zb. Orz. 2009, s. I-00019.

[51] Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.).

[52] Wyroki Trybunału: z 27 lutego 1980 r. w sprawie C–68/79 *Hans Just I/S vs. Danish Ministry for Fiscal Affairs*, pkt 26, Zb. Orz. 1980, s. 501; z 27 marca 1980 r. w sprawie C–61/79 *Amministrazione delle finanze dello Stato vs. Denkavit italiana Srl.*, pkt 26, Zb. Orz. 1980, s. 1205; z 9 listopada 1983 r. w sprawie C–199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. SpA San Giorgio*, pkt 13, Zb. Orz. 1983, s. 3595; z 25 lutego 1988 r. w sprawach połączonych C–331/85, 376/85 i 378/85 *Les Fils de Jules Bianco and J. Girard Fils SA vs. Directeur général des douanes et droits indirects*, pkt 12–13, Zb. Orz. 1988 s. 1099; z 14 stycznia 1997 r. w sprawach połączonych C–192/95 do C–218/95 *Société Comateb i inni vs. Directeur général des douanes et droits indirects*, pkt 21, Zb. Orz. 1997, s. 165; z 9 lutego 1999 r. w sprawie C–343/96 *Dilexport Srl vs. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, pkt 47, Zb. Orz. 1999, s. I–579; z 21 września 2000 r. w sprawach C–441/98 i C–442/98 *Kapniki Mikhailidis AE and Idrima Kinonikon Asphaliseon (IKA)*, pkt 31, Zb. Orz. 2000, s. 7145; z 2 października 2003 r. w sprawie C–147/01 *Weber's Wine World Handels-GmbH i inni vs. Abgabenberufungskommission Wien*, pkt 115, Zb. Orz. 2003, s. I–11365; z 9 grudnia 2003 r. w sprawie C–129/00 *Komisja Wspólnot Europejskich vs. Republice Włoskiej*, pkt 36 i n., Zb. Orz. 2003, s. I–14637; z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C–309/06 *Marks & Spencer plc vs. Commissioners of Customs & Excise*, pkt 43, Zb. Orz. 2008, s. I–2283.

pobranego niezgodnie z prawem UE, jeżeli prowadziłoby to do nieuprawnionego wzbogacenia świadczącego, i z którego wynika, że prawo unijne nie zakazuje w szczególności sądom krajowym, aby uwzględniały okoliczność, że niezgodne z tym prawem świadczenia mogły podlegać wliczeniu w cenę i w ten sposób zostać przerzucone na konsumentów.

4.2. Sprawy celne

W wyroku z 16 lutego 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 1702/10, WSA uchylając zaskarżoną decyzję w przedmiocie należności celnych wskazał, że postępowanie celne w zakresie badania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej towarów i w przypadku jej odrzucenia – ustalanie wartości celnej towarów jest dwuetapowe i każdy z tych etapów różni się, jeżeli chodzi o czynności dowodowe. W pierwszej kolejności dokonuje się ustalenia, czy cena wynikająca z dokumentu zakupu jest ceną faktycznie zapłaconą lub należną za towar. Zgodnie z art. 29 ust. 1 WKC wartością celną przywożonych towarów jest wartość transakcyjna, to znaczy cena faktycznie zapłacona lub należna za towary, gdy zostały one sprzedane w celu wywozu na obszar celny Wspólnoty, ustalana, o ile jest to konieczne, na podstawie art. 32 i 33. Następstwem zakwestionowania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej towaru jest ustalenie tej wartości w oparciu o jedną z metod określonych w art. 30–31 WKC. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 181a ust. 1 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego WKC[53], jeżeli organy celne, zgodnie z procedurą opisaną w ust. 2 tego artykułu, mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC, nie muszą ustalać wartości celnej importowanych towarów z zastosowaniem wartości transakcyjnej. Zgodnie zaś z treścią ust. 2, w przypadku wątpliwości, o których mowa w ust. 1, organy celne mogą żądać – zgodnie z art. 178 ust. 4 – przedstawienia uzupełniających informacji. Jeżeli pomimo to wątpliwości nie zostaną usunięte, organ prowadzący postępowanie powinien przedstawić je na piśmie osobie zainteresowanej, umożliwiając jej – na żądanie – przedstawienie własnego stanowiska przed podjęciem decyzji w sprawie.

Uchylając wyrokiem z 11 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 68/11, decyzje organów I i II instancji, WSA stwierdził, że organy celne nie są związane deklarowaną przez stronę wartością transakcyjną i mogą od niej odstąpić w sytuacji określonej w art. 181a RWKC, czyli gdy mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC. W rozpoznawanej sprawie podstawę do zakwestionowania deklarowanej przez skarżącą wartości celnej samochodu stanowiła opinia rzeczoznawcy.

Interesujący problem pojawił się w sprawie o sygn. akt III SA/Gd 110/11 (wyrok z 26 maja 2011 r.), która dotyczyła ustalenia, czy będący przedmiotem przywozu pojazd z 1979 r. powinien zostać uznany za przedmiot kolekcjonerski w rozumieniu rozporządzenia nr 2658/87 WTC. Sąd analizując problematykę klasyfikacji importowanego pojazdu jako pojazdu kolekcjonerskiego (z uwagi na zmianę przez organ zadeklarowanego przez importera kodu

[53] 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 ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne – rozdział 2, t. 6, s. 3; dalej jako RWKC).

CN 9705 00 00 na kod CN 8703 24 90 00), wskazał, że w WTC brak jest formalnej definicji „pojazdu kolekcjonerskiego". Wskazał, że interpretacji przedmiotowego pojęcia można dokonać na podstawie Not Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej (2009/C 272/02)[54], w których w wyjaśnieniach do sekcji XXI dział 97 określone zostały warunki, jakie powinien spełniać pojazd, aby mógł być uznany za kolekcjonerski. W ocenie sądu z brzmienia not wyjaśniających do pozycji 9705 00 00 wynika, iż wszystkie warunki w nich wymienione muszą być spełnione łącznie. Warunkami wstępnymi zaklasyfikowania pojazdu samochodowego do kodu CN 9705 00 00 jest to, by dany pojazd był oryginalny, bez zasadniczych zmian, był co najmniej 30-letni oraz by był to model (typ) już nieprodukowany. WSA podkreślił, że ETS w swoich orzeczeniach[55] niejednokrotnie uznawał , że noty i opinie WCO nie są wiążące ani dla organów celnych, ani dla sądów. Jednocześnie Trybunał stwierdzał, że noty wyjaśniające WCO stanowią ważny środek służący zapewnieniu jednolitego stosowania Taryfy celnej przez organy celne państw członkowskich i jako takie mogą być uznane za istotną pomoc w interpretacji Taryfy[56]. Za zasadę uznał ETS stosowanie tych not w procesie interpretacji nomenklatury towarowej. Odstąpienie od tej zasady jest dopuszczalne, ale jedynie gdy nota „wydaje się niezgodna ze sformułowaniem danej pozycji lub wyraźnie wykracza poza uprawnienia przyznane Radzie Współpracy Celnej"[57]. Stosowanie not wyjaśniających jest konieczne w celu jednolitego stosowania przepisów prawa celnego. W wyroku w sprawie C–467/03 *Ikegami Electronics (Europe) GmbH vs. Oberfinanzdirektion Nürnberg* ETS stwierdził: „Ustanowione przez Komisję noty wyjaśniające do CN, jak również noty wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i kodowania towarów (zwanego dalej HS) opracowane w ramach Światowej Organizacji Celnej przyczyniają się w istotny sposób do wykładni zakresu poszczególnych pozycji taryfowych, nie są jednakże prawnie wiążące". W konsekwencji WSA stwierdził, że organy celne obu instancji nie przeanalizowały w pełni spełnienia niektórych spośród wymaganych prawem przesłanek wskazanych w notach wyjaśniających.

W sprawie o sygn. akt III SA/Gd 236/11 (wyrok z 6 października 2011 r.) sąd dokonując kontroli rozstrzygnięć organów administracji celnej w przedmiocie umorzenia jako bezprzedmiotowego postępowania w kwestii wydania pisemnej interpretacji w zakresie zwolnień od cła w oparciu o art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[58], wskazał, że w tym przepisie oraz w art. 11 WKC znalazły się dwie różniące się w sposobie uregulowania instytucje: interpretacja co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów oraz informacja dotycząca stosowania przepisów prawa celnego. W ocenie

[54] Dz. Urz. UE C 272 z 13 listopada 2009 r., s. 8.

[55] Wyroki ETS: z 19 listopada 1975 r. w sprawie 38/75 *Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen vs. Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, Zb. Orz. 1975, s. 1439; z 15 lutego 1977 r. w sprawach połączonych 69 i 70/76 *Rolf H. Dittmeyer vs. Hauptzollamt Hamburg-Waltershof*, Zb. Orz. 1977, s. 231; z 11 lipca 1980 r. w sprawie 798/79 *Hauptzollamt Köln-Rheinau vs. Chem-Tec*, Zb. Orz. 1980, s. 2639; z w sprawie C–35/93; z 4 marca 2004 r. w sprawie C–130/02 *Krings GmbH vs. Oberfinanzdirektion Nürnberg*, Zb. Orz. 2004, s. 2121; z 16 września 2004 r. w sprawie C–396/02 *DFDS BV vs. Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Rotterdam*, Zb. Orz. 2004, s. 8439; z 17 marca 2005 r. w sprawie C–467/03 *Ikegami Electronics (Europe) GmbH vs. Oberfinanzdirektion Nürnberg*, Zb. Orz. 2005, s. 2389.

[56] Zob. wyroki ETS w sprawach: C–798/79 *Hauptzollamt Köln-Rheinau vs. Chem-Tec* oraz C–396/02 *DFDS BV vs. Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Rotterdam*.

[57] Por. wyrok w sprawie 38/75 *Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen vs. Inspecteur der invoerrechten en accijnzen.*

[58] Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

sądu niezwykle istotną kwestią jest określenie adresatów obu wymienionych przepisów. O wydanie pisemnej interpretacji może bowiem wystąpić podmiot będący przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy, tj. osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą oraz wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Z kolei w myśl art. 11 WKC z wnioskiem o udzielenie informacji może wystąpić każda osoba w rozumieniu art. 4 WKC. Zdaniem sądu bezsporne jest, że podmiotami dokonującymi obrotu towarowego z zagranicą są nie tylko przedsiębiorcy, tj. podmioty prowadzące działalność gospodarczą, ale również podmioty, które takiej działalności nie prowadzą, w tym m.in. osoby fizyczne dokonujące obrotu towarowego z zagranicą na własny rachunek i we własnym imieniu. W związku z tym nie można w ocenie składu orzekającego uznać za prawidłowe stanowiska, w świetle którego dany podmiot winien mieć prawo dokonać wyboru, z której instytucji chce skorzystać: informacji czy interpretacji. Przyjęcie takiego stanowiska za prawidłowe byłoby akceptacją powstałego tym samym zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w obrocie towarowym z zagranicą. Zgodnie z art. 10a ust. 2 u.s.d.g. przedsiębiorca nie może być obciążony jakimikolwiek daninami publicznymi w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji. W ocenie sądu regulacja ta jest sprzeczna nie tylko z art. 11 WKC, ale również z art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC, który przyznaje przedsiębiorcy ochronę w wypadku zastosowania się do błędnej informacji uzyskanej od organu tylko wtedy, gdy błędu nie mógł on uniknąć. W przypadku sprzeczności prawa krajowego z prawem wspólnotowym organ stosujący prawo ma obowiązek zastosowania prawa wspólnotowego i niestosowania sprzecznego z nim prawa krajowego.

Znacząca grupa spraw w WSA w Olsztynie (zob. np. wyroki: z 19 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Ol 318/1 oraz z 28 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Ol 435/11) związana była ze stosowaniem przez organy celne przepisów art. 110–116 rozporządzenia nr 918/83[59] w kontekście m.in. paliw przewożonych w zbiornikach pojazdów wjeżdżających na obszar UE. Przepisy te oraz art. 39 P.c. określają warunki zwolnienia z przywozowych należności celnych przewożenie na obszar Unii (także Polski) paliwa do napędu pojazdów silnikowych. Zgodnie z art. 115 rozporządzenia nr 918/83 „Paliwo zwolnione z należności celnych przywozowych na podstawie art. 112–114 nie może być wykorzystywane w pojazdach innych niż te, w których zostało przywiezione, ani nie może zostać usunięte z tych pojazdów i przechowywane, z wyjątkiem okresu niezbędnych napraw tych pojazdów, nie może też zostać odpłatnie lub nieodpłatnie zbyte przez osobę korzystającą ze zwolnienia". Naruszenie warunków zwolnienia było jednoznaczne z usunięciem paliwa spod dozoru celnego. W konsekwencji organ celny określał na podstawie przepisów prawa materialnego powstanie długu celnego oraz określał kwoty podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz opłaty paliwowej. W tej kategorii spraw dominowała problematyka dowodowa, związana z ustaleniami organów celnych odnośnie do ilości paliwa usuniętego spod dozoru celnego. Jest to związane z kwestionowaniem przez skarżących treści dokumentów celnych, gdyż dane ujęte w protokołach przyjazdu do RP i w protokołach wyjazdu z RP oparte były na oświadczeniach kierujących pojazdami.

[59] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. UE L 105 z dnia 23 kwietnia 1983 r., s. 1 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdział 2, t. 1, s. 419).

4.3. Sprawy z zakresu rolnictwa

W wyroku z 31 maja 2011 r. o sygn. akt II GSK 582/10 NSA stwierdził, że sankcjami z art. 72 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 817/2004[60] objęte są sytuacje, gdy rolnik złożył fałszywą deklarację w celu uzyskania nienależnej pomocy. Taki rolnik zostaje wykluczony ze wszelkich środków pomocowych na dany rok.

4.4. Własność przemysłowa

W wyroku z 7 września 2011 r., sygn. akt II GSK 838/10, NSA określił, na jakim etapie wytwór wzoru przemysłowego musi spełniać kryterium widoczności, a w szczególności czy wystarczająca jest tutaj faza jego dystrybucji, czy też owa widoczność musi być spełniona na etapie użytkowania wytworu przez końcowego użytkownika. Powołując się na regulacje zawarte w dyrektywie nr 98/71/WE[61], sąd wskazał, że pod uwagę powinien być brany etap użytkowania wytworu przez końcowego użytkownika, a więc jego punkt widzenia, na co wyraźnie wskazuje punkt 12 i 13 preambuły, a także art. 3 ust. 4 i art. 5 ust. 1 tej dyrektywy. W konkluzji NSA stwierdził, że „w świetle przepisu art. 102 ust. 1 p.w.p. wytwór wzoru przemysłowego musi spełniać kryterium widoczności na etapie jego użytkowania przez końcowego użytkownika". Analogiczną kwestią NSA zajmował się również w wyroku z 12 stycznia 2011 r. o sygn. akt II GSK 20/10.

4.5. Pomoc finansowa z UE

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 85/11 (wyrok z 12 kwietnia 2011 r.) dotyczącej negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie projektu sąd stwierdził, iż działanie polegające na określaniu zasad programu operacyjnego nie jest determinowane wyłącznie przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale że doniosłą rolę odgrywają także inne akty prawne, w szczególności Konstytucja RP i Traktat o Unii Europejskiej. Ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mają być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wskazując na zasadę proporcjonalności, którą można wyprowadzić z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji RP, która oddziałuje także na sytuację każdej ujętej prawnie procedury, jak i na zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, sąd doszedł do przekonania, że odrzucenie wniosku na etapie oceny formalnej bez możliwości jego poprawy zgodnie z pkt 9.4.5 Regulaminu naruszało zasadę proporcjonalności. Ograniczenie prawa do poddania wniosku ocenie merytorycznej powinno być bowiem dopuszczalne tylko wtedy, gdy służyłoby osiągnięciu celu wynikającego z ustawy i byłoby niezbędne.

[60] Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz. Urz. WE L 153 z 30 kwietnia 2004 r., s. 30 ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne – rozdział 3, t. 46, s. 87).

[61] Dyrektywa nr 98/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 1998 r. w sprawie prawnej ochrony wzorów (Dz. Urz. WE L 289 z 28 października 1998 r., s. 28, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdział 13, t. 21, s. 120).

4.6. Transport drogowy

Za przykład rozstrzygnięcia w omawianej grupie spraw może służyć wyrok z 17 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Po 894/10, w którym WSA zajmował się zagadnieniem zmiany prawa unijnego. W uzasadnieniu sąd wskazał, że zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na dzień kontroli w mocy pozostawało rozporządzenie nr 3821/85[62]. W myśl art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia urządzenie rejestrujące powinno być instalowane i używane w tych pojazdach zarejestrowanych w państwach członkowskich i wykorzystywanych do przewozu drogowego osób lub rzeczy, z wyłączeniem, o jakim mowa w art. 4 i art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 3820/85[63]. Jednakże w chwili orzekania przez Naczelnika Urzędu Celnego rozporządzenie nr 3820/85 zostało już uchylone z dniem 11 kwietnia 2007 r., a w jego miejsce zaczęło obowiązywać rozporządzenie nr 561/2006.[64] Co za tym idzie, w tym przypadku zastosowanie powinno znaleźć nowe prawo. Wydając zatem decyzję z maja 2008 r. w oparciu o rozporządzenie nr 3820/85, Naczelnik Urzędu Celnego bezpodstawnie nie zastosował norm prawnych obowiązujących w chwili orzekania, a błędu tego nie skorygował Dyrektor Izby Celnej w Poznaniu.

W sprawie o sygn. akt II SA/Bk 313/11 (wyrok z 21 lipca 2011 r.) sąd oceniając legalność decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej za wykonywanie międzynarodowego transportu pojazdem niezgłoszonym do licencji, nie podzielił zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 881/92[65] oraz zarzutu naruszenia art. 249 TWE (obecnie art. 288 TFUE). W ocenie sądu z przepisów rozporządzenia nr 881/92 wynika obowiązek zgłaszania organowi licencyjnemu wszystkich danych dotyczących pojazdów wskazanych we wniosku o udzielenie licencji, ponieważ zawarte jest w nim odesłanie do przepisów krajowych, a te taki obowiązek przewidują.

W wyroku z 27 października 2011 r., sygn. akt II SA/Po 829/11, WSA wypowiedział się co do charakteru kar pieniężnych z tytułu naruszenia obowiązków związanych z wykonywaniem przewozu drogowego. W uzasadnieniu orzeczenia wskazał, odwołując się do orzecznictwa Sądu Wspólnot Europejskich (obecnie Sądu Europejskiego), wyroki: z 23 września 2006 r. w sprawie T–43/02 *Jungbunzlauer AG vs. Komisja Wspólnot Europejskich*[66] oraz z 8 października 2008 r. w sprawie T–69/04 *Schunk GmbH i Schunk Kohlenstoff-Technik GmbH vs. Komisja Wspólnot Europejskich*[67], że regulacje dotyczące wymierzania administracyjnych

[62] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 8, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdział 7, t. 1, s. 227).

[63] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdział 5, t. 1, s. 319).

[64] Rozporządzenie (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 oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L 102 z 11 kwietnia 2006 r., s. 1 ze zm.).

[65] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 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 r., s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdział 7, t. 1, s. 370)

[66] Zb. Orz. 2006, II–3435.

[67] Zb. Orz. 2008, II–2567.

kar pieniężnych mają charakter regulacji karnych (penalnych), którego nie wyłącza orzekanie w ich przedmiocie w postępowaniu administracyjnym. W ocenie składu w sprawach tego rodzaju znajdzie zastosowanie art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowiący, że nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Ponadto WSA w Poznaniu podniósł, że artykuł 7 ust. 1 EKPCz idzie dalej niż zakaz stosowania prawa karnego wstecz na niekorzyść oskarżonego, ponieważ ustanawia, bardziej ogólnie, zasadę, iż jedynie prawo może definiować przestępstwo i przewidywać za nie karę (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Mimo że wskazany wyżej przepis EKPCz zabrania przede wszystkim rozciągania zakresu istniejących przestępstw na czyny, które wcześniej nie miały charakteru czynów zabronionych pod groźbą kary, to ustanawia on także zasadę, iż prawo karne nie może być rozszerzająco interpretowane na niekorzyść oskarżonego, na przykład w drodze analogii, co potwierdza wyrok ETPCz z 17 września 2009 r. w sprawie *Scoppola vs. Włochy*[68]. Z przywołanej wyżej zasady legalności kar i powiązanej z nią zasady pewności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP wynika w ocenie sądu wymóg, aby każde uregulowanie, które dopuszcza nałożenie sankcji, było jasne i dokładne po to, aby zainteresowane osoby mogły poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki, które z niego wynikają, i aby mogły w konsekwencji podjąć odpowiednie działania. W oczywistej sprzeczności z powyższymi podstawowymi zasadami praworządności pozostaje zdaniem WSA ukaranie przedsiębiorcy posiadającego licencję na wykonywanie transportu drogowego rzeczy za wykonywanie przewozu na potrzeby własne bez wymaganego zaświadczenia, w sytuacji gdy z przepisów prawa wynika, że obowiązek uzyskania takiego zaświadczenia nie dotyczy przewozów drogowych na potrzeby własne wykonywanych przez przedsiębiorców posiadających uprawnienie do wykonywania transportu drogowego.

Z kolei w wyroku z 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Po 622/11, sąd wskazał, iż zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 3821/85 pracodawca oraz kierowcy zapewniają poprawne działanie i odpowiednie stosowanie m.in. urządzeń rejestrujących w przypadku, gdy kierowca obowiązany jest prowadzić pojazd wyposażony w urządzenie rejestrujące. Artykuł 15 ust. 8 powyższego rozporządzenia zabrania natomiast fałszowania, likwidowania i niszczenia danych zarejestrowanych na wykresówkach przechowywanych przez urządzenie rejestrujące lub kartę kierowcy albo zarejestrowanych na wydrukach z urządzenia rejestrującego, jak określono w załączniku IB. To samo stosuje się do jakiegokolwiek manipulowania urządzeniem rejestrującym, wykresówką lub kartą kierowcy, które mogłoby spowodować sfałszowanie, zlikwidowanie lub zniszczenie danych oraz informacji wydrukowanych. W pojeździe nie może znajdować się żaden sprzęt, który mógłby zostać użyty w powyższych celach. Stosownie do art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 561/2006 przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę kierowców, o których mowa w ust. 1, w taki sposób, aby kierowcy ci mogli przestrzegać przepisów rozporządzenia nr 3821/85. Przedsiębiorstwo transportowe wydaje odpowiednie polecenia kierowcy i przeprowadza regularne kontrole przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 3821/85. W ocenie sądu analiza powyższych przepisów wskazuje, iż to na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek właściwej organizacji pracy kierowców, jak również przeprowadzanie regularnych kontroli przestrzegania przepisów prawa. Sąd wskazał nadto, iż w świetle art. 13 rozporządzenia nr 3821/85 skarżąca powinna była

[68] Nr skargi 10249/03.

jako przedsiębiorca liczyć się z możliwością naruszenia przez zatrudnionych kierowców wspólnotowych przepisów dotyczących przewozów drogowych oraz związanych z tym negatywnych konsekwencji.

W wyroku z 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Po 749/11, WSA w Poznaniu wskazał natomiast, że użyte w rozporządzeniu nr 561/2006 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. Przewóz o charakterze niehandlowym to przewóz niezwiązany z prowadzoną działalnością gospodarczą zarówno w formie transportu drogowego, jak i przewozu na potrzeby własne. Wobec tego w przypadku wykonywania przewozu na potrzeby własne (niezarobkowego przewozu drogowego rzeczy) w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym istnieje obowiązek przestrzegania postanowień rozporządzenia nr 561/2006 w zakresie czasu pracy kierowców oraz konieczność montażu, legalizacji oraz użytkowania tachografu. Sąd wskazał, że gdy przewóz dokonywany jest w ramach niezarobkowego przewozu rzeczy na potrzeby własne, o jakim mowa w art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym, oraz jest związany z prowadzoną przez skarżącą działalnością gospodarczą, to nie stanowi on niehandlowego przewozu rzeczy w rozumieniu rozporządzenia nr 561/2006 w zakresie czasu pracy kierowców oraz konieczności montażu, legalizacji i użytkowania tachografu.

4.7. Zabezpieczenie społeczne

Podobnie jak w roku poprzednim, prawo unijne znalazło zastosowanie w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Materia ta była uregulowana przede wszystkim przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71[69] oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72[70], a obecnie normują ją przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004[71] oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009[72]. Zawarte w tych aktach prawnych przepisy pozwalają na wyeliminowanie skutków podlegania różnym systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw, przede wszystkim w związku ze zmianami miejsca pobytu lub zamieszkania.

WSA w Rzeszowie w wyrokach z 3 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Rz 1174/10, II SA/Rz 1175/10, II SA/Rz 1176/10 i II SA/Rz 1177/10) uchylił decyzje SKO w przedmiocie zasiłku rodzinnego z powodu naruszenia przepisów prawa procesowego, tj. zasady legalizmu. Sąd

[69] 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 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 5, t. 1, s. 35).

[70] 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).

[71] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 5, t. 5, s. 72.

[72] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30 października 2009 r., s. 1 ze zm.).

wskazał, że przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w dacie wydawania decyzji już nie obowiązywały, ponieważ od dnia 1 maja 2010 r. obowiązuje rozporządzenie nr 883/2004 oraz rozporządzenie nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące jego wykonania. Zatem w postępowaniu odwoławczym w ocenie sądu należało stosować przepisy nowe.

W wyroku z 29 marca 2011 r. , sygn. akt II SA/Po 59/11, WSA w Poznaniu, uchylającym decyzję w przedmiocie świadczenia rodzinnego, szeroko odwołał się do rozporządzeń 1408/71 oraz 574/72, w szczególności do określonych tam reguł „antykumulacyjnych", stosowanych 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, tak jak to zostało uregulowane w polskiej ustawie o świadczeniach rodzinnych. Sąd przypomniał, że art. 10 ust. 1 lit. a rozporządzenia Rady nr 574/72 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 zgodnie z krajowym ustawodawstwem innego Państwa Członkowskiego czy w zastosowaniu art. 73, 74, 77 lub 78 rozporządzenia 1408/71, do wysokości kwoty tych świadczeń. Dokonując analizy powołanych przepisów unijnych, sąd stwierdził, że art. 73 rozporządzenia Rady nr 1408/71 nie pozbawia członków rodziny pracownika uprawnień przysługujących im w miejscu zamieszkania. Przepis ten tworzy jedynie uprawnienie dla pracownika najemnego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, podlegających ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, polegające na tym, że osoby te mają prawo, w odniesieniu do członków swojej rodziny, którzy zamieszkują terytorium innego Państwa Członkowskiego, do świadczeń rodzinnych przewidzianych przez ustawodawstwo pierwszego państwa, tak jakby członkowie ich rodzin zamieszkiwali terytorium tego państwa, z zastrzeżeniem przepisów powyższego rozporządzenia. WSA podkreślił, że organy administracji nie mogą odmówić członkowi rodziny pracownika przyznania uprawnień przysługujących mu zgodnie z ustawodawstwem państwa miejsca zamieszkania. Odmowa przyznania świadczeń mogłaby mieć miejsce, jedynie gdyby w tym samym czasie i dla tego samego członka rodziny przyznane były świadczenia w kraju zatrudnienia męża skarżącej, czyli w Niemczech.

WSA wskazał, że w kwestii stosowania reguł „antykumulacyjnych" wypowiedział się ETS w wyroku z 19 lutego 1981 r., w sprawie 104/80 *Kurt Beck v. Bundesanstalt für Arbeit*[73], stwierdzając, iż art. 10 ust. 1 lit. a/ rozporządzenia Rady nr 574/72 zawiesza wypłatę świadczeń rodzinnych lub zasiłków rodzinnych wypłacanych na podstawie ustawodawstwa państwa zatrudnienia jedynie do wysokości świadczenia otrzymywanego, w odniesieniu do tego samego okresu i tego samego członka rodziny, w państwie zamieszkania przez małżonka prowadzącego działalność zawodową lub gospodarczą na terytorium tego państwa. W wyroku tym Trybunał podkreślił również, że reguły mające na celu zapobieganie nakładaniu się świadczeń rodzinnych mają zastosowanie jedynie w zakresie, w jakim nie pozbawiają one, bezpodstawnie, osób zainteresowanych świadczeń przyznanych im przez ustawodawstwo Państwa Członkowskiego. WSA w Poznaniu, podzielając zaprezentowane przez Trybunał poglądy, przesądził, że wadliwe jest stanowisko organów administracji, jakoby samo

[73] Zb. Orz. 1981, s. 503.

istniejące w ustawodawstwie kraju zatrudnienia uprawnienie przesądzało o właściwości tego kraju jako zobowiązanego do wypłaty należnych świadczeń rodzinnych oraz wskazał, że przesądzające znaczenie w tego rodzaju sprawach ma kwestia faktycznego pobierania świadczeń w kraju zatrudnienia.

Za przykład rozstrzygnięcia w omawianej grupie spraw może służyć również wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 1179/10, w którym sąd uchylił decyzje w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych z powodu niedokonania przez organy orzekające w sprawie ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia w kontekście wykładni przepisów rozporządzeń Rady nr 1408/71 i nr 574/72. Organy uchyliły uprzednio wydane decyzje przyznające świadczenia rodzinne oraz dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego w związku z uzyskaniem informacji, iż ojciec dzieci i były mąż skarżącej od dnia 17 marca 2008 r. wykonuje działalność zawodową na terenie Holandii. W związku ze stanem faktycznym sprawy sąd powołał właściwe przepisy unijne odnoszące się do reguł antykumulacyjnych. WSA przypomniał, że ETS w swoim orzecznictwie[74], wydanym na tle stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72, podkreślał, że ich zastosowanie nie może prowadzić do wywołania negatywnych skutków w postaci pozbawienia pracownika migrującego lub członków jego rodziny prawa do świadczeń lub obniżenia świadczeń przysługujących im na mocy wyłącznie ustawodawstwa krajowego. W wyroku z dnia 4 lipca 1985 r. wydanym w sprawie 104/84 *J.W.M. Kromhout vs. Raad van Arbeid*[75] Trybunał stwierdził, że zawieszona na podstawie art. 10 § 1 lit a rozporządzenia Rady Nr 1408/71 kwota świadczeń ograniczona jest jedynie do kwoty, w stosunku do której świadczenia pokrywają się. Podsumowując powyższe wyjaśnienia sąd stwierdził, że aby można było prawidłowo zastosować przepisy cytowanych rozporządzeń dotyczące zbiegu świadczeń czy też zakazu kumulacji świadczeń rodzinnych, organy administracji publicznej powinny ustalić w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości charakter oraz rodzaj uzyskiwanych świadczeń rodzinnych z państwa członkowskiego, w którym zatrudniony jest pracownik, w stosunku do świadczeń miejsca zamieszkania.

W tej grupie spraw warto odnotować również wyrok z 17 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Op 303/11, w którym sąd przyjął, że za nienależnie pobrane świadczenia w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, można uznać jedynie te świadczenia rodzinne, które zostały wypłacone za te same okresy zarówno w Polsce, jak i w innym państwie członkowskim. Zdaniem WSA, inna wykładnia tej regulacji przeczyłaby racjonalności prawodawcy, regułom wykładni systemowej przepisów dotyczących świadczeń rodzinnych, w tym także prawa Unii Europejskiej, oraz szkodziłaby interesom osób korzystających z tej formy pomocy. Sąd stwierdził również, że norma kolizyjna z art. 10 § 1 lit. a/ rozporządzenia nr 574/72 nie przewiduje porównywania rodzajów zawieszanych świadczeń, co powoduje, że nie ma obowiązku ich zawieszania w państwie zamieszkania w przypadku braku dokładnego rodzaju (odpowiednika) świadczenia w państwie zatrudnienia. Dotyczy ona kwestii rozwiązywania kolizji między przepisami prawa ubezpieczeń społecznych zaliczanych do systemów ubezpieczenia, które nie uzależniają nabycia uprawnień do świadczeń rodzinnych od wykazania aktywności zawodowej, zawieszenie zaś świadczeń należnych w państwie miejsca zamieszkania, o jakim mowa w tym przepisie, następuje do wysokości

[74] Wyroki Trybunału: z 3 lutego 1977 r. w sprawie 62/76 *Strehl/Pensioenfonds Mijnwerkers*, Zb. Orz. 1977 r., s 211; z 19 lutego 1981 r. w sprawie *Kurt Beck vs. Bundesanstalt für Arbeit*, Zb. Orz. 1981, s. 503.

[75] Zb. Orz. 1985, s. 2205.

kwoty świadczeń otrzymywanych w państwie zatrudnienia w tym samym okresie i dla tego samego członka rodziny. Znajduje on więc zastosowanie, gdy istnieje ryzyko kumulacji prawa wynikającego z art. 73 rozporządzenia nr 1408/71 oraz prawa do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie ustawodawstwa krajowego państwa miejsca zamieszkania wyłącznie z tytułu zamieszkiwania w danym państwie.

4.8. Pomoc społeczna (zasiłek celowy)

W wyroku z 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Po 58/11, WSA w Poznaniu, w sprawie dotyczącej zasiłku celowego z tytułu pomocy dla rodzin rolniczych, ustalił, że z art. 11 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 15 grudnia 2006 r. nr 1857/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych[76], do jakiego odsyła § 9 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r.[77], wynika jednoznacznie, iż obliczenia obniżenia dochodu dokonuje się w oparciu o ustalenia dotyczące ilości produktu wyprodukowanego w roku, w którym wystąpiło niekorzystne zjawisko klimatyczne, oraz o średnią cenę sprzedaży otrzymaną w tym roku, a nie w oparciu o cyt. „prognozowany plon z 1 ha w roku 2010" i „uzyskaną lub prognozowaną cenę sprzedaży w roku 2010". Sąd stwierdził, że w miejsce kryteriów o charakterze pewnym, jakimi nakazuje posługiwać się prawodawca, to jest uzyskanej produkcji i uzyskanej średniej ceny, w przedmiotowym protokole wprowadzono bez podstawy prawnej kryteria o charakterze prognostycznym.

4.9. Ochrona środowiska

W wyroku z 10 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1579/10, oddalającym skargę kasacyjną od wyroku w przedmiocie decyzji wymierzającej karę pieniężną z powodu naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym[78], NSA przyjął, że załącznik I B do dyrektywy 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)[79], na którego podstawie w związku z Załącznikiem I A stworzono w polskiej ustawie implementacyjnej załącznik nr 1, który jest załącznikiem tzw. otwartym w stosunku do rodzajów sprzętu, zawiera jedynie przykłady sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a zatem nie ma charakteru enumeratywnego. W konsekwencji NSA orzekł, że kompresor powietrza należy do zakresu przedmiotowego dyrektywy 2002/96/WE i dlatego należy zaklasyfikować go właśnie do produktów wymienionych w grupie 6 załącznika nr 1 do ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. W uzasadnieniu NSA opisując

[76] Dz. Urz. UE L 358 z 16 grudnia 2006 r., s. 3, ze zm.; sprostowanie: Dz. Urz. UE L 172 z 7 lipca 2010 r., s. 5.

[77] Dz. U. 2010, Nr 132, poz. 889.

[78] Dz. U. Nr 180, poz. 1495, oraz z 2008 r., Nr 223, poz. 1464.

[79] Dz. Urz. UE L 37 z 13 lutego 2003 r., s. 24 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, t. 7, s. 359; spr: Dz. Urz. UE L 214 z 17 sierpnia 2007 r., s. 32; Dz. Urz. UE L 282 z 25 października 2008 r., s. 37.

zakres przedmiotowy dyrektywy unijnej odwołał się do postanowień jej preambuły, jak również porównał definicję sprzętu zawartą w dyrektywie z definicją ustawową, dochodząc do wniosku o tożsamości obydwu regulacji i prawidłowości implementacji dyrektywy przez polskiego ustawodawcę. Sąd na poparcie tezy o przykładowym charakterze załącznika I B do dyrektywy 2002/96/WE powołał również sposób implementacji dyrektywy przez ustawodawców krajowych z innych państw członkowskich, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec. NSA odwołując się do podstawy traktatowej dyrektywy – art. 175 ust. 1 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE) (obecnie art. 192 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[80] – TFUE, zawarty w Tytule XX „Środowisko"), przypomniał, że zgodnie z art. 193 TFUE (dawny art. 176 TWE) „Środki ochronne przyjęte na podstawie artykułu 192 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. (…)". W ocenie NSA oznacza to, że dyrektywa 2002/96/WE jest dyrektywą minimalnej, a nie maksymalnej harmonizacji, a zatem Państwa Członkowskie mogą wprowadzać bardziej rygorystyczne środki realizacji polityki ochrony środowiska niż te przewidziane jako minimum w dyrektywie, w tym objąć zakresem regulacji więcej kategorii sprzętu niż ten wymieniony w załączniku I B dyrektywy.

4.10. Sprawy cudzoziemców

W wyroku z 17 listopada 2011 r., sygn. akt III SAB/Gd 16/11, WSA, oddalając skargę na bezczynność Wojewody Pomorskiego w przedmiocie przedłużenia ważności wizy Schengen, przyjął, że na tle art. 42 i art. 43 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[81], jak również art. 33 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy[82], z istoty swojej przedłużenie okresu ważności wizy jest możliwe jedynie w okresie, gdy termin jej ważności jeszcze nie upłynął. Nie można bowiem tego uczynić w sytuacji, gdy na skutek upływu terminu jej ważności przestała ona *de facto* istnieć. W związku z tym sąd stwierdził, że nie można przyjąć za prawidłową interpretację art. 33 ust. 1 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, wedle której istnieje możliwość wystąpienia z wnioskiem o przedłużeniu wizy po upływie okresu jej ważności.

Z kolei WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 20 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 614/11, uchylając zaskarżoną decyzję zobowiązującą cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP, stwierdził, że istotny z punktu widzenia realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państwa Członkowskiego jest sam fakt posiadania ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Państwa Członkowskiego. W ocenie sądu ewentualne wezwanie funkcjonariuszy Straży Granicznej państw Unii Europejskiej, na jej granicach wewnętrznych, do okazania np. paszportu ma natomiast służyć potwierdzeniu prawa obywatela Unii (także członka rodziny obywatela Unii) do swobodnego przemieszczania się po jej obszarze. Sąd podkreślił, że uprawnienie do przekraczania granic wewnętrznych Unii Europejskiej w każdym miejscu bez odprawy granicznej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących

[80] Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., s. 47.
[81] Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694 ze zm.
[82] Dz. Urz. UE L 243 z 15 września 2009 r., s. 1.

przepływ osób przez granice, tzw. kodeks graniczny Schengen[83], nie zwalnia od powinności posiadania przy sobie dokumentu uprawiającego do przekraczania granic w czasie ich przekraczania. Nieposiadanie przy sobie takiego dokumentu nie oznacza jednak braku posiadania uprawnienia do swobodnego przemieszczania się po obszarze Unii Europejskiej i w związku z tym nie oznacza również możliwości zobowiązania do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

4.11. Sprawy weterynaryjne

W wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Op 41/11, WSA w Opolu, oddalając skargę na decyzję w przedmiocie kary pieniężnej za niespełnienie wymagań weterynaryjnych, zwrócił uwagę na konieczność poddawania poubojowemu badaniu mięsa dzików pozyskanego przez myśliwych na własny użytek. Podstawą działań organów weterynaryjnych w tym zakresie jest m.in. ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego[84], która definiuje produkty pochodzenia zwierzęcego poprzez zawarte w art. 5 pkt 2 odesłanie do pktu 8.1. Załącznika I (żywność pochodzenia zwierzęcego, w tym miód i krew; żywe małże, szkarłupnie, osłonice i ślimaki morskie przeznaczone do spożycia przez ludzi oraz inne zwierzęta przeznaczone do przygotowania w celu dostarczenia ich w żywej postaci konsumentowi końcowemu) rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi[85]. Sąd wskazał również, że przepisy wykonawcze – § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny[86] określa, że m.in. mięso dzików odstrzelonych poddaje się, na koszt posiadacza tego mięsa, badaniu poubojowemu na włośnie, przeprowadzanemu przez urzędowego lekarza weterynarii, w sposób określony w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2075/2005 z dnia 5 grudnia 2005 r. ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące urzędowych kontroli w odniesieniu do włosieni (Trichinella) w mięsie[87]. WSA podkreślił, że powyższe regulacje wskazują, że ustawodawca dostrzega konieczność zapewnienia wymagań zdrowotnych, jak również higienicznych i sanitarnych w odniesieniu do mięsa przeznaczonego na użytek własny, w tym także pozyskiwanego przez myśliwego w wyniku odstrzału, co uzasadnione jest potrzebą ochrony zdrowia publicznego.

Z kolei w wyroku z 19 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Op 89/11, sąd, oddalając skargę producenta żywności na decyzję o wymierzeniu kary pieniężnej za niespełnienie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego, wskazał w uzasadnieniu m.in., że przedsiębiorstwo sektora spożywczego jest zobowiązane do realizowania procedur, które umożliwiają osiągnięcie celów rozporządzenia WE nr 852/2004 Parlamentu

[83] Dz. Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r., s. 1 ze zm.; sprostowanie Dz. Urz. UE L 275 z 20 października 2010 r., s. 11.

[84] Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127 ze zm.

[85] Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia.2004, s. 206, ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 3, t. 45, s. 75).

[86] Dz. U. Nr 132, poz. 919 ze zm.

[87] Dz. Urz. UE L 338 z 22 grudnia 2005 r., s. 60 ze zm.

Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych[88] (dążenie do wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności, zapewnienie bezpieczeństwa żywności od miejsca produkcji podstawowej aż do wprowadzenia do obrotu lub wywozu włącznie). Procedurami tymi, zapewniającymi bezpieczeństwo produkowanej żywności, są procedury opracowane na podstawie zasad HACCP – obowiązki z tym związane precyzuje rozporządzenie Komisji (WE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych[89], w szczególności jego art. 3 i 4. Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 3, przedsiębiorstwa sektora spożywczego zobowiązane są dopilnować zgodności środków spożywczych z odpowiednimi kryteriami mikrobiologicznymi i na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności włącznie z handlem detalicznym podejmować środki oparte na procedurach HACCP oraz w ramach wdrażania dobrych praktyk higienicznych. Ponadto przedsiębiorstwa odpowiedzialne za wytwarzanie danego produktu powinny prowadzić badania zgodnie z Załącznikiem II w celu zbadania zgodności z kryteriami w ciągu całego okresu przydatności do spożycia. Natomiast w myśl art. 4 przedsiębiorstwa przeprowadzają w miarę potrzeby badania zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi określonymi w załączniku I, jak również decydują o częstotliwości pobierania próbek z uwzględnieniem częstotliwości określonej w tym załączniku. Oznacza to, że badania zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi mają być potwierdzeniem, że procedury oparte na zasadach HACCP i dobrej praktyki higienicznej funkcjonują prawidłowo, zatem w ocenie sądu brak zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi oznacza brak prawidłowego wykonywania przez podmiot procedur opartych na zasadach HACCP.

4.12. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W wyroku z 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 1229/10, WSA w Szczecinie, uchylając decyzje Zachodniopomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie oraz Państwowego Inspektora Sanitarnego w Kołobrzegu ze względu na nieprawidłowe ustalenie podmiotu-adresata sformułowanych w decyzjach obowiązków, wskazał, że ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia określa wymagania dotyczące przestrzegania zasad higieny żywności w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych, co oznacza, że regulacja krajowa normuje te kwestie, których rozporządzenie unijne nie zawiera, a które służą jego wykonaniu i pełnej skuteczności. Sąd przypomniał, że art. 59 ustawy zobowiązuje podmioty działające na rynku spożywczym do przestrzegania w zakładach wymagań higienicznych określonych w rozporządzeniu nr 852/2004. Zgodnie zaś z art. 5 tego rozporządzenia przedsiębiorcy są zobowiązani do opracowania i wdrożenia w zakładzie procedury na podstawie zasad systemu HACCP.

Z kolei w wyroku z 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 212/11, WSA w Gdańsku badając zgodność z prawem decyzji organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie zakazu wprowadzenia do obrotu środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywie-

[88] Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdział 13, t. 45, s. 319.

[89] Dz. Urz. UE L 338 z 22 grudnia 2005 r., s. 1 ze zm.

niowego, wskazał, że fakt uprzedniego dopuszczenia do obrotu bez zastrzeżeń ze strony organów inspekcji sanitarnej określonych składników importowanego produktu nie czyni bezprzedmiotową analizy obowiązujących przepisów prawa celem ustalenia, czy towary objęte graniczną kontrolą sanitarną spełniają wymagania zdrowotne. W ocenie sądu przepis art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 953/2009 z dnia 13 października 2009 r. w sprawie substancji, które mogą być dodawane w szczególnych celach odżywczych do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego[90], dokonuje podziału substancji dodawanych w szczególnych celach odżywczych w produkcji środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego objętych dyrektywą 2009/39/WE w zależności od tego, czy należą one do kategorii podanych w załączniku do rozporządzenia. Sąd przyjął, że w stosunku do takich substancji rozporządzenie unijne dopuszcza do użycia w tej produkcji tylko te, które wymienione są w załączniku (art. 2 ust. 1 rozporządzenia), jeśli natomiast chodzi o substancje, które nie należą do kategorii wymienionych w załączniku (art. 2 ust. 2 rozporządzenia), to co do zasady dopuszczalne jest ich dodawanie w szczególnych celach odżywczych do produkcji środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego. WSA ustalił, że składnik wchodzący w skład środka spożywczego, którego dotyczyła kontrolowana decyzja, nie jest wymieniony w załączniku, jednocześnie będąc substancją, która kwalifikuje się do kategorii już wymienionej w załączniku do rozporządzenia Komisji (WE) nr 953/2009, tj. „Kategoria 4. Karnityna i tauryna" – to na podstawie art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia nie może być dodawany w szczególnych celach odżywczych w produkcji środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego objętych dyrektywą 2009/39/WE. Taka interpretacja art. 2 rozporządzenia nie budzi wątpliwości z uwagi na jednoznaczne użycie w art. 2 ust. 1 słów „tylko te" w odniesieniu do substancji wymienionych w załączniku. WSA w konsekwencji stwierdził, że produkt żywnościowy zawierający składnik acetyl-L-karnityny nie spełnia wymagań określonych rozporządzeniem 953/2009.

5. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Sądy administracyjne sięgają do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.[91] oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy okazji rozważań dotyczących ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, w szczególności w przypadku gwarancji prawa do sądu i ochrony prawa własności, jak również w sprawach cudzoziemców w odniesieniu do ochrony życia rodzinnego i prywatnego. Postanowienia Konwencji są z reguły powoływane obok przepisów Konstytucji RP ze względu na zbliżoną tożsamość regulacji obydwu aktów w odniesieniu do standardów ochronnych.

Tytułem przykładu wskazać można wyroki: z 22 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 552/10 oraz z 19 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 257/11, w których sądy w sprawach ze skarg na decyzje w przedmiocie realizacji inwestycji drogowej, wydanych m.in. na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji

[90] Dz. Urz. UE L 269 z 14 października 2009 r., s. 9 ze zm.

[91] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

w zakresie dróg publicznych[92], podkreśliły, że prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy Konstytucji – art. 21 ust. 1, a także przepis art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji nie jest prawem bezwzględnym i może być ograniczane, pod warunkiem że nastąpi to tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności.

Z kolei w wyroku z 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1123/10, NSA stwierdził, że przesłanki zapobiegającej wydaleniu nie stanowi fakt pogorszenia ekonomicznych warunków życia cudzoziemca w kraju jego pochodzenia, jak również co do zasady względy medyczne, łączone ze stanem służby zdrowia i lepszymi standardami wykonywania usług medycznych w kraju przebywania. Sąd, odwołując się do orzecznictwa ETPCz[93], wskazał, że ta ostatnia okoliczność może podlegać uwzględnieniu na podstawie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania) tylko w odniesieniu do „bardzo wyjątkowych okoliczności" o charakterze humanitarnym.

W wyrokach z 28 września 2011 r. , sygn. akt II OSK 1909/10, II OSK 1910/10 i II OSK 1915/10, w sprawach dotyczących wydalenia tzw. imigrantów drugiego pokolenia, NSA dokonał oceny prawa do przebywania w Polsce w kontekście prawa do poszanowania życia prywatnego, chronionego na mocy art. 8 EKPCz, uwzględniając skargi kasacyjne z powodu naruszenia przez sąd pierwszej instancji i organ powyższego przepisu Konwencji. NSA wskazał, że WSA nie wziął pod uwagę, że nie tylko życie rodzinne, ale również życie prywatne cudzoziemców przebywających w Polsce podlega ochronie na podstawie art. 8 Konwencji.

NSA, odwołując się do wyroku ETPCz z 9 października 2003 r. w sprawie *Slivenko vs. Łotwa*, wskazał, że prawo tzw. imigrantów drugiego pokolenia do przebywania w państwie goszczącym, należy ocenić w kontekście prawa do życia prywatnego, chronionego niezależnie od prawa do życia rodzinnego na mocy art. 8 Konwencji. NSA podzielił wprawdzie pogląd sądu pierwszej instancji, że art. 8 Konwencji nie nakłada na państwo ogólnego obowiązku poszanowania wyboru przez cudzoziemców kraju, w którym chcieliby oni mieszkać, stwierdził jednak zarazem, że możliwość wydalenia cudzoziemca powinna być analizowana z uwzględnieniem prawa do poszanowania życia prywatnego. Jak wynika z wyroku ETPCz z 23 września 2008 r. w sprawie *Maslov vs. Austria*, artykuł 8 Konwencji chroni bowiem prawa rozumiane jako możliwość rozwijania relacji z innymi ludźmi i światem zewnętrznym także tych cudzoziemców, którzy nie prowadzą „życia rodzinnego". Z orzecznictwa strasburskiego[94] wynika również, że życie prywatne w rozumieniu art. 8 obejmuje całość powiązań pomiędzy osiadłymi imigrantami a społecznością, w której żyją, i może obejmować aspekty tożsamości społecznej jednostki. Sytuacja osób, które większość swojego życia spędziły w państwie, w którym zostały wychowane i wykształcone, a z którego mają być wydalone, powinna być zaś brana pod szczególną rozwagę. NSA podkreślił, że do przyjętych przez Trybunał kryteriów, które mają być pomocne przy ocenie naruszenia obowiązków państwa wynikających z art. 8 Konwencji w sprawach dotyczących wydalenia młodych osób dorosłych, które nie założyły jeszcze własnej rodziny, należą m.in.: długość okresu pobytu w kraju, z którego cudzoziemiec ma być wydalony, i trwałość więzi społecznych, kulturalnych i rodzinnych z krajem przyjmującym i krajem, do którego ma nastąpić wydalenie.

[92] Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

[93] Wyrok ETPCz z 27 maja 2008 r. w sprawie *N. vs. Wielka Brytania*, skarga nr 26565/05.

[94] Orzeczenia ETPCz: z 23 września 2008 r. w sprawie *Maslov vs. Austria*, § 74; z 18 października 2006 r. *Uner vs. Holandia*, nr skargi 46410/99, § 58).

NSA wyjaśnił również, że przywołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA orzeczenia ETPCz[95], w których Trybunał wskazał obowiązki państwa dotyczące respektowania prawa do życia rodzinnego osiadłych imigrantów, nie mogą być przyjęte jako właściwy punkt odniesienia w sprawie skarżących, którą należy rozpatrywać pod kątem ochrony życia prywatnego. NSA wskazał, że sprawa *Rodrigues da Silva i Hoogkamer vs. Holandia* dotyczyła obowiązków państwa pobytu nielegalnego imigranta polegających na umożliwieniu cudzoziemcowi pozostanie w tym państwie w celu prowadzenia życia rodzinnego. Z kolei tezy postawione przez Trybunał w sprawach *Keles vs. Republika Federalna Niemiec* oraz *Abdulaziz, Cabales i Balkandali vs. Wielka Brytania* także koncentrowały się na wykładni i prawidłowym zastosowaniu art. 8 Konwencji w odniesieniu do ustanowionego tym przepisem prawa do poszanowania życia rodzinnego, przy tym w tej ostatniej sprawie rozważano szczególny problem połączenia rodziny w kontekście dopuszczalności odmowy jednemu z małżonków prawa wjazdu na teren państwa pobytu małżonka rezydującego w tym państwie.

Również na szerszą uwagę ze względu na obszerność odwołań do gwarancji wynikających z art. 9 Konwencji zasługuje wyrok z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 83/11, w sprawie ze skargi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ustanowienia św. Urbana I Papieża patronem miasta Zielonej Góry w charakterze patrona winiarzy i winnej latorośli. Przypomniał, że zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 Konwencji każdy ma praw do wolności myśli, sumienia i wyznania, a prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne, natomiast w art. 9 ust. 2 uregulowano dopuszczalne możliwości ograniczenia wolności uzewnętrzniania wyznania lub przekonań. Sąd podkreślił, że wolność myśli, sumienia i wyznania jest jedną z podstaw demokratycznego społeczeństwa w rozumieniu Konwencji. Odwołując się do doktryny sąd wskazał, że art. 9 ust. 1 Konwencji chroni w pierwszym rzędzie sferę przekonań osobistych i religijnych jednostki, a więc tego, co nazywa się często forum wewnętrznym. Przepis ten pozwala zachować niezależność w tak wrażliwej dla każdego człowieka sferze duchowej, zarazem jednak jest źródłem praw negatywnych, w szczególności wolności niewyznawania ani niepraktykowania żadnej religii. Dotyczy to również wolności manifestowania swoich przekonań religijnych, a więc prawa jednostki do tego, aby nie była zmuszana do manifestowania swojej wiary lub przekonań religijnych albo czynności, z których można wnioskować o takich przekonaniach lub ich braku.

Sąd odwołał się do orzecznictwa ETPCz – wyroków: z 22 stycznia 2009 r. w sprawie *Święty Synod Bułgarskiego Kościoła Prawosławnego (Metropolita Innocenty) i inni vs. Bułgaria* (nr skargi 412/03) oraz z 25 maja 1993 r. w sprawie *Kokkinakis vs. Grecja* (nr skargi 14307/88), z których wynika, że wolność wyznania ma znaczenie dla ochrony tożsamości wierzących i kształtowania sposobu ich życia, a zarazem stanowi cenny nabytek dla ateistów, agnostyków, sceptyków oraz osób religijnie obojętnych. Zależy od tego pluralizm, który jest nieodłącznym elementem społeczeństwa demokratycznego. Zgodnie z orzecznictwem ETPCz wolność religijna należy do sfery wewnętrznych przeżyć jednostki i wynika z niej również m.in. wolność uzewnętrzniania swego wyznania, która może polegać na manifestowaniu

[95] Wyroki ETPCz: z 31 stycznia 2006 r. w sprawie *Rodrigues da Silva i Hoogkamer vs. Holandia, nr* skargi 50435/99; z 27 października 2005 r. *Keles vs. Republika Federalna Niemiec, nr skargi 32231/02*; z 28 maja 1985 r. *Abdulaziz, Cabales i Balkandali vs. Wielka Brytania,* nr skarg 9214/80; 9473/81; 9474/81.

religii wspólnie z innymi, publicznie, w kręgu współwyznawców, ale i na przeżywaniu jej indywidualnie i w sposób intymny. WSA w Gorzowie podzielił pogląd ETPCz, iż wolność religii obejmuje prawo nie tylko do jej wyznawania i prób przekonywania do niej innych, ale również do niewyznawania żadnej religii i odmowy przynależności do jakiegokolwiek kościoła. Jednocześnie osoby korzystające z wolności religii muszą tolerować i akceptować krytykę i negowanie ich przekonań. Wszakże najczęściej będą one skutkiem korzystania z wolności religii przez osoby o odmiennych przekonaniach. Państwo musi stworzyć warunki zapewnienia spokojnego korzystania z praw zagwarantowanych w art. 9 Konwencji i odpowiada za sposób, w jaki publicznie ścierają się przekonania religijne i doktryny. Wszelkie podjęte przez państwo środki muszą być jednak proporcjonalne do celu, którym jest poszanowanie wolności religii, nawet w stosunkach między osobami prywatnymi.

Odnosząc wskazane standardy konwencyjne oraz konstytucyjne do rozpoznawanej sprawy, WSA w Gorzowie stwierdził, że zaskarżona uchwała należy do aktów o charakterze intencyjnym i jest wprawdzie skierowana na zewnątrz, ale z jej lakonicznej treści nie można wywieść, że ingeruje ona w jakikolwiek sposób w sferę indywidualnych uprawnień lub obowiązków członków wspólnoty samorządowej i formułuje obowiązek albo zakaz czynienia czegokolwiek, a tym bardziej praktykowania danej religii czy manifestowania swoich poglądów, przekonań religijnych bądź ich braku.

6. Uwagi końcowe

W 2011 r. wzrost spraw z elementem europejskim 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 na podstawie prawa polskiego implementującego prawo UE. Nadal rozszerza się zakres przedmiotowy spraw z "elementem europejskim". Prawo europejskie było wykorzystywane głównie w procesie wykładni prawa polskiego. Sposoby tej wykładni i – ogólniej – korzystania z prawa Unii Europejskiej były różne: od obszernych i wnikliwych interpretacji przepisów unijnych dokonywanych za pomocą orzeczeń TSUE (TS, 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 w konsekwencji zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego. Sądy zarówno odmawiały zastosowania polskich ustaw, jak i stosowały tzw. prounijną wykładnię prawa krajowego, umożliwiającą jego zastosowanie w sprawie, jeżeli wykładnia proeuropejska nie miała charakteru *contra legem*.

Stosowanie prawa unijnego dotyczy zasadniczo prawa materialnego. W sprawach z elementem europejskim w braku przepisów proceduralnych wyraźnie określonych w przepisach UE zastosowanie znajdują przepisy ustaw: Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, chyba że ustawodawca krajowy dokonał w tym zakresie wyraźnego wyłączenia.

Prawo międzynarodowe było wykorzystywane w 2011 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych w ograniczonej kategorii spraw.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia wstępne

1.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2011 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.

1.2. W 2011 r. sądy administracyjne skierowały do TK 12 pytań prawnych, w tym jedno pytanie prawne skierował skład orzekający NSA, a pozostałe pytania składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych: WSA w Warszawie – 3; WSA w Krakowie – 2; WSA w Łodzi – 2 oraz po jednym pytaniu prawnym złożyły składy orzekające WSA w Poznaniu, Wrocławiu, Gdańsku i Białymstoku.

1.3. Podobnie jak w latach minionych, znaczna część pytań prawnych odnosiła się do zagadnień podatkowych, w tym np. do pozbawienia części podatników od dnia 1 stycznia 2000 roku możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości wprowadzonym do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed dniem 1 stycznia 1999 roku w ustawie zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych (sygn. akt P 10/11), zawieszenia terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku ze wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik nie jest informowany, do momentu uznania go za podejrzanego (sygn. akt P 30/11), odmowy stosowania ulgowej stawki akcyzy w przypadku stwierdzenia nieistotnych wad z punktu widzenia ustalenia tożsamości nabywcy oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego (sygn. akt P 50/11) lub też niezłożenia w terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń (sygn. akt I SA/Wr 1184/11) czy uzależnienia prawa do zwolnienia od podatku od spadków i darowizn w okresie od dnia 1 stycznia 2007 roku do dnia 31 grudnia 2008 roku w przypadku nabycia własności rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia od dokonania zgłoszenia tego nabycia w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku (sygn. akt P 43/11).

Pozostałe pytania odnosiły się m.in. do zagadnień: legalności prawotwórczych uprawnień podmiotów niedysponujących konstytucyjnymi uprawnieniami prawotwórczymi, przyznanych ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (sygn. akt P 1/11), naruszenia zasady ochrony interesów w toku poprzez wprowadzenie w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych przepisu zmieniającego zasady udzielania zezwoleń na prowadzenie salonów gier na automatach o niskich wygranych oraz wyeliminowanie, przy zmianie zezwolenia wydanego przed dniem 1 stycznia 2010 roku, dopuszczalnej wcześniej zmiany miejsca urządzania gry ustalonego w uprzednio wydanym

zezwoleniu (sygn. akt P 4/11), zastosowania zasady bezpośredniego działania nowego prawa w sytuacji, gdy ustawodawca dokonał depenalizacji zachowania za nieterminowe złożenie sprawozdania o odpadach poddając je reżimowi odpowiedzialności administracyjnej skutkującemu obowiązkiem uiszczenia kary wielokrotnie wyższej od poprzedniej bez gwarancji proceduralnych (sygn. akt P 26/11), pominięcia w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której wprawdzie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu z zachowaniem terminów w nim wskazanych, ale później ten sposób wykorzystywania zarzucono i przystąpiono do wykorzystywania nieruchomości na inny cel, nawet też publiczny (sygn. akt P 12/11), czy też obowiązek bezpośredniego stosowania nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sytuacji, kiedy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., to jest dniem wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy zmieniającej[1] (sygn. akt P 38/11).

Aktualnie na rozstrzygnięcie TK oczekuje 16 pytań prawnych[2].

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym

2.1. W 2011 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął 11 pytań prawnych skierowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny, wydając 10 wyroków i 1 postanowienie. W 4 wyrokach TK uznał, że zaskarżone przepisy są zgodne ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, natomiast w 6 wyrokach TK uznał zaskarżone przepisy za niegodne z Konstytucją.

2.2. Uznanie zaskarżonego przepisu za zgodny z Konstytucją oznacza, że wątpliwości sądu pytającego odnoszące się do konstytucyjności przepisu prawa nie były uzasadnione. Tak np. w wyroku z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 26/09[3], TK orzekł, że przepis ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przesądzający o cofnięciu koncesji przedsiębiorcy, którego pracownik naruszył określone w ustawie zasady sprzedaży napojów alkoholowych, mimo zachowania przez przedsiębiorcę obowiązków mających na celu zapewnienie przestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, nie narusza zasady swobody działalności gospodarczej ani zasady proporcjonalności. Jako wartość nadrzędną uzasadniającą wprowadzenie restrykcyjnej regulacji TK wskazał na cel tej ustawy wyrażony w preambule: „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje…".

Także w wyroku z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10[4], TK orzekł, że przepis Ordynacji podatkowej umożliwiający stosowanie nieograniczonych środków egzekucyjnych do-

[1] Do dnia 22 września 2004 r. przepis ten miał następującą treść: „Utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany". Po nowelizacji przepis ten ma obecnie następujące brzmienie: „Pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany". Tym samym z dniem 22 września 2004 r. doszło do istotnej zmiany treści tego przepisu definiującego jedną z przesłanek dopuszczalności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

[2] W wyroku z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10, TK uznał zaskarżony przepis za niezgodny z Konstytucją.

[3] Postanowienie z 26 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 479/08.

[4] Postanowienie z 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Po 616/09.

puszczających przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego bez jednoczesnego wyznaczenia końcowego terminu biegu przedawnienia nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. TK stwierdził, że w świetle zasady sprawiedliwości podatkowej[5] nie można traktować przedawnienia jako konstytucyjnie chronionego prawa podatnika.

Z kolei w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09[6], TK orzekł, że przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie jako przesłanki uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z tym dodatków w zależności od liczby dzieci w rodzinie legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności, jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą równości oraz obowiązkami państwa do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i dbałości o dobro rodziny. TK uznał, że ustawodawca działając w granicach swobody regulacyjnej uznał za racjonalne i celowe ustalenie jednakowego maksymalnego progu dochodu w przeliczeniu na członka rodziny, którego przekroczenie wyklucza możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków. Wyjątek uczynił na rzecz rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi ze względu na zazwyczaj ich znacznie trudniejszą sytuację. Takie rozwiązania nie naruszają zasady sprawiedliwości społecznej, chociaż mogą być dyskusyjne z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb rodzin znajdujących się w trudnych sytuacjach. Odnosząc się do przepisów konstytucyjnych nakazujących władzom publicznym udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym oraz dbałości o dobro rodziny TK wskazał, że są to zasady programowe realizowane na różnych płaszczyznach w ramach możliwości budżetowych państwa.

Natomiast w wyroku z 13 września 2011 r., sygn. akt P 33/09[7], TK wskazał na zgodne z Konstytucją rozumienie zaskarżonego przepisu. Wątpliwości sądu pytającego dotyczyły rozumienia pojęcia budowli zawartego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, a co za tym idzie, opodatkowania podatkiem od nieruchomości znajdujących się w wyrobiskach górniczych obiektów budowlanych służących do wydobywania kopalin. TK uznał za zgodny z zaskarżonymi wzorcami konstytucyjnymi (art. 217 w zw. z art. 84 i art. 2 Konstytucji) kwestionowany przepis, jeżeli jest rozumiany w taki sposób, że nie odnosi się do podziemnych wyrobisk górniczych oraz może odnosić się do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach. Nie jest wykluczona, z konstytucyjnego punktu widzenia, możliwość opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli w rozumieniu ww. ustawy, jeżeli będzie interpretowana jako mogąca się odnosić do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych, nie istnieje bowiem jakikolwiek przepis prawa, który generalnie wyłączałby możliwość zakwalifikowania elementów infrastruktury usytuowanej w podziemnych wyrobiskach górniczych jako obiektów budowlanych (urządzeń budowlanych) w ujęciu ustawy – Prawo budowlane, a tym samym jako budowli na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. TK nie przesądził, czy rozważane obiekty i urządzenia dają się zakwalifikować jako budowle w ujęciu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W każdej sprawie podatkowej dotyczącej infrastruktury znajdującej się w podziemnych wyrobiskach górniczych niezbędne będzie dokładne ustalenie, które z obiektów

[5] Art. 84 Konstytucji: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie".

[6] Postanowienie z 3 września 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 373/09.

[7] Postanowienie z 1 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/GL 110/09.

i urządzeń można zakwalifikować jako budowle w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. TK przypomniał jednocześnie, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązanego do świadczeń podatkowych.

2.3. Za niezgodne z konstytucyjnymi zasadami formułowania upoważnienia do wydania rozporządzenia TK uznał przepisy ustawy o Krajowej Szkole Administracji Publicznej[8], przepisy ustawy o radiofonii i telewizji[9] oraz przepisy ustawy – Prawo celne i przepis rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne[10]. W pierwszym wyroku TK uznał, że przepisy ustawy o KSAP nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, jak też nie określają kierunków rozwiązań, kryteriów czy celów, na podstawie których Prezes Rady Ministrów mógłby określić wysokość, szczegółowe zasady i tryb ustalania, wypłacania oraz zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia. Natomiast w drugim wyroku poza wskazaniem braku szczegółowych wytycznych, które wyznaczałyby KRRiT merytoryczny kierunek regulacji zawartych w rozporządzeniu, stwierdził, że ustawodawca przekazał do regulacji podustawowej istotny element konstrukcji daniny, tj. jej wysokość, a to stanowi materię zastrzeżoną dla ustawy. W trzecim wyroku TK stwierdził, że ustawodawca przekazując do regulacji podustawowej określenie stawek opłaty za przechowanie towaru na wniosek zainteresowanej osoby, nie uwzględnił przypadku, w którym następuje zajęcie towaru w celu uregulowania sytuacji towaru. W sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego, na podstawie zaskarżonych przepisów została pobrana opłata w wysokości 498 zł za przechowanie w magazynie depozytowym 20 sztuk papierosów.

Za niezgodne z konstytucyjną ochroną zasady praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa uznał TK przepisy nowelizujące ustawę o podatku od spadków i darowizn[11] oraz przepisy nowelizujące ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[12]. W pierwszej sprawie TK stwierdził, że ustawodawca wprowadzając modyfikacje wymogów formalnych zawierania przez spadkobierców zaliczanych do III grupy podatkowej umowy o opiekę musi uwzględniać ochronę interesów w toku, szczególnie w sytuacjach, w których przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego. Podobnie w drugim wyroku TK uznał, że przepis nakazujący stosowanie nowego prawa do spraw niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, której mocą wyeliminowano możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dla pewnej kategorii nieruchomości, narusza zasadę ochrony praw nabytych oraz gwarancję ochrony praw majątkowych, w tym prawa własności, które mają zastosowanie do ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

[8] Postanowienie z 12 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1848/09 i wyrok z 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10.

[9] Postanowienie z 28 września 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 702/08 i wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/10.

[10] Postanowienie z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Ol 146/10 i wyrok z 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10.

[11] Postanowienie z 29 lipca 2010 r., sygn. akt I SA/Sz 616/10 i wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 36/10.

[12] Postanowienie z 27 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 518/10 i wyrok z 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10.

Odnosząc się do wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego dotyczących przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[13] w kwestii upoważnienia organu administracji publicznej do opracowania i realizacji programu, czyli uprawnienia do: konstruowania programu poprzez określenie celów, priorytetów i planu finansowego, ustanowienia – w ramach systemu realizacji programu – jakie zasady i procedury obowiązywać będą inne podmioty prawa, które zamierzają uczestniczyć w realizacji celów programu, dokonania wyboru projektu, który uzyska dofinansowanie w ramach programu, zawarcia z podmiotem, którego projekt został wybrany, umowę o dofinansowanie projektu, dokonania płatności na rzecz wybranego beneficjenta i kontrolowania realizacji dofinansowanego projektu, TK uznał zaskarżone przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[14] za niezgodne z art. 87 Konstytucji. Zdaniem TK systemy realizacji nie mają formy wskazanej w Konstytucji, nie są przyjmowane przez podmioty dysponujące konstytucyjnymi uprawnieniami prawotwórczymi i nie są należycie ogłaszane. Przepisy wydawane przez podmioty wskazane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju mogą regulować wyłącznie sytuację podmiotów podległych organom je wydającym, a nie podmiotów zewnętrznych. Wskazał ponadto, że realizacja tego wyroku wymaga systemowej interwencji ustawodawcy, polegającej na doregulowaniu w aktach powszechnie obowiązującego prawa wszystkich dotychczasowych elementów systemów realizacji, które dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków uczestników konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych[15].

2.4. Postanowieniem z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt P 5/08, TK umorzył postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym NSA[16] z powodu braku przesłanki funkcjonalnej, czyli zaistnienia zależności pomiędzy odpowiedzią TK a rozstrzygnięciem sprawy. Sąd pytający wyraził wątpliwości co do wykroczenia rozporządzenia poza delegację ustawową zawartą w art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz braku w tej ustawie wytycznych dla uregulowania materii zawartej w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia w dniu jego wydania, naruszenia zasad przyzwoitej legislacji poprzez zmiany przepisów tej ustawy mające na celu dostosowanie treści ustawowego upoważnienia do zakwestionowanych przepisów rozporządzenia. Wątpliwości sądu dotyczyły najogólniej zgodności niektórych postanowień rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym i w przypadku stwierdzenia przekroczenia jego granic, zgodności postanowień z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także wpływu na ich treść dokonywanych *ex post* nowelizacji upoważnienia do wydania rozporządzenia, dotyczących materii uregulowanych wcześniej w rozporządzeniu. Sprawy będące przedmiotem pytania prawnego dotyczyły zobowiązań podatkowych powstałych w styczniu i lutym 2003 r., czyli stanu prawnego już po nowelizacjach dostosowujących upoważnienie do wymogów zgodnych z Konstytucją. Zdaniem TK ocena stawianych przez sąd pytający zarzutów wymagałaby zbadania zgodności tego rozporządzenia z ustawą i Konstytucją wg stanu na dzień jego wydania, tj. 26 marca 2002 r., a ewentualne orzeczenie TK o niezgodności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z uwagi na przekrocze-

[13] Postanowienie z 8 października 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 973/10.

[14] Wyrok z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.

[15] Pytanie prawne – postanowienie z 16 listopada 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1613/09 – zostało umorzone postanowieniem TK z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt P 9/10, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

[16] Postanowienie z 16 listopada 2007 r., sygn. I FSK 782/07.

nie delegacji ustawowej mogłoby dotyczyć jedynie okresu poprzedzającego wejście w życie przepisu nowelizującego i nie miałoby wpływu na rozstrzygnięcie sądu w sprawie zobowiązań podatkowych powstałych w styczniu i lutym 2003 r.

Trybunał uznał, że sąd powinien zakwestionować wprowadzone 30 sierpnia oraz 4 grudnia przepisy nowelizujące upoważnienie do wydania rozporządzenia, a zarówno z konstrukcji samego *petitum* pytania, jak i z treści uzasadnienia wynika, że zostały one wskazane nie jako nośniki treści normatywnych, których konstytucyjność sąd pytający kwestionuje, ale jako normy zmieniające dotychczasową delegację ustawową, z którą niezgodne ma być zakwestionowane przez sąd rozporządzenie.

Powyższa ocena TK spotkała się z krytyką w literaturze. Wskazano na wyraźną wolę sądu pytającego poddania kontroli TK samego sposobu wprowadzania zmian z punktu widzenia zachowania standardów demokratycznego państwa prawnego dotyczących prawidłowych reguł legislacji[17]. W tej konkretnej sytuacji brak przesłanki funkcjonalnej nie był tak oczywisty, sąd wyraził bowiem wątpliwość, czy przepis podstawowy wydany na podstawie konwalidowanego upoważnienia do jego wydania nie narusza zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

2.5. Wątpliwości sądów podnoszone w pytaniach prawnych kierowanych do TK w większości były uzasadnione, o czy świadczy zarówno liczba wyroków potwierdzających wątpliwości co do konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawa, jak i omówiony wyżej wyrok interpretacyjny dotyczący tzw. wyrobisk górniczych. Poza tym, w 2011 r. TK wydał tylko jedno postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu braku przesłanki funkcjonalnej. W porównaniu z 2010 r., w którym TK wydał 6 postanowień umarzających postępowanie, w tym 5 z powodu braku przesłanki funkcjonalnej, oraz w 5 na 9 wydanych wyroków TK uznał zaskarżone przepisy za zgodne z Konstytucją, należy więc stwierdzić, że sądy administracyjne z większą rozwagą korzystają z uruchamiania trybu nadzwyczajnego.

3. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

Prócz wyżej przedstawionej formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w postaci oparcia orzeczenia na odpowiedzi na pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego, 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 będącego podstawą rozstrzygnięcia oraz 3) oparcie orzeczenia sądu na wyroku TK. Posłużenie się którąś z tych postaci bezpośredniego stosowania Konstytucji, w przeciwieństwie do wyżej opisanej formy, zdeterminowanej obowiązkiem oparcia orzeczenia na odpowiedzi na pytanie prawne, i co za tym idzie, koniecznością zastosowania przez sąd przepisów konstytucyjnych stanowiących wzorzec dokonanej przez Trybunał kontroli, było efektem już samodzielnego, świadomego wyboru sądu, uwarunkowanego oceną konsekwencji płynących przede wszystkim z wykładni treści zawartych w art. 8 Konstytucji RP.

[17] Zob. J. Repel, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt P 5/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2011, nr 4, s. 161.

3.1. Przepis konstytucyjny jako podstawa rozstrzygnięcia sądu

Większość analizowanych wyroków sądów administracyjnych, w których powołane zostały przepisy Konstytucji, wykazuje charakter prokonstytucyjnego zastosowania przepisu prawnego, będącego podstawą rozstrzygnięcia sądu. Stwierdzić jednak należy, że w wielu przypadkach ich treść może wskazywać na oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym.

Przykładem tego rodzaju orzeczenia jest wyrok z dnia 18 marca 2011 r., sygn. II FSK 1801/09, uchylający wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę strony na decyzję dyrektora izby skarbowej utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji ustalającą podatek z tytułu nabycia majątku w drodze spadku po zmarłej w dniu 29 lutego 2008 r. matce skarżącej. Skarżąca dowodziła, że w ww. sprawie powinien mieć zastosowanie art. 4a ust. 1 u.s.d. przewidujący całkowite zwolnienie podatkowe dla osób w nim wymienionych. Co prawda, przy zgłoszeniu w dniu 7 sierpnia 2008 r. o nabyciu majątku w drodze spadku organowi skarbowemu skarżąca przekroczyła wymagany dla zwolnienia od podatku przewidziany w powyższym przepisie miesięczny termin liczony od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu rejonowego (z dnia 18 czerwca 2008 r.) o nabyciu przez skarżącą spadku, lecz – w jej ocenie – winno mieć w tym przypadku zastosowanie rozwiązania zawartego w ust. 2 tego przepisu przewidującego możliwość tego zgłoszenia w terminie miesiąca od dnia, w którym nabywca dowiedział się o nabyciu rzeczy czy praw majątkowych i uprawdopodobnił fakt powyższego powzięcia wiadomości o ich nabyciu. Sąd pierwszej instancji podzielił ocenę organów obu instancji, że niezgłoszenie w ustawowym terminie nabycia spadku nie wyczerpuje dyspozycji art. 4a ust. 2 u.p.s.d. Uchylając ww. wyrok sądu pierwszej instancji, NSA w pierwszej kolejności dokonał oceny zgodności z zasadami zawartymi w Konstytucji (wynikającą z art. 31 ust. 3 zasadą proporcjonalności oraz zawartą w art. 2 zasadą zaufania obywatela do państwa) ustanowionego w art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. miesięcznego terminu do zgłoszenia spadku. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał na argumenty, które legły u podstaw nowelizacji tego przepisu w ustawie z dnia 10 października 2008 r., która weszła w życie 1 stycznia 2009 r. wprowadzając wydłużenie terminu do złożenia stosownego zgłoszenia w urzędzie skarbowym do 6 miesięcy. Za przyjęciem tego rozwiązania przeważył argument podnoszony przez posłów w trakcie prac legislacyjnych, że dotychczasowa treść ww. przepisu uniemożliwiała skorzystanie przez krąg najbliższych spadkobierców z uregulowanego w nim zwolnienia, gdyż spadkobiercy nie byli w stania w ciągu jednego miesiąca rzetelnie wypełnić urzędowego druku zawierającego wszystkie informacje wymagane przez organ podatkowy. W ocenie NSA, w momencie rozpoznawania sprawy, sąd pierwszej instancji winien był uwzględnić zastrzeżenia podniesione wobec art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. w brzmieniu z 2008 r. w projekcie ustawy nowelizacyjnej, inicjatywa ustawodawcza była bowiem ważnym sygnałem dla prawidłowej oceny powyższego projektu. Zastrzeżenia co do nowelizowanej normy prawnej wskazywały na naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. W wyartykułowanych przed sentencją wyroku tezach NSA stwierdził, że ocena zasadności zastosowania w danej sprawie jednomiesięcznego terminu na zgłoszenie nabycia spadku, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2009 r., powinna uwzględniać wymogi zasady wykładni zgodnej z Konstytucją, a w szczególności jej art. 2 i art. 31 ust. 3, w których zawarta jest zasada proporcjo-

nalności oraz zasada zaufania obywateli do państwa. Tak więc zastosowanie wskazanych przepisów konstytucyjnych przesądziło o odmowie odczytania treści przepisu ustawowego zgodnie z jego literalnym brzmieniem, lecz będącym w kolizji z określonymi zasadami konstytucyjnymi. Treść wskazanych zasad zadecydowała więc o przyjętym kierunku rozstrzygnięcia sądu.

Przykładem wyroku, który również może być zakwalifikowany do opartych bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym, jest wyrok z 16 lutego 2011 r., sygn. I OSK 1751/10, uchylający wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę na decyzję o odmowie przyznania funkcjonariuszowi Policji pomocy finansowej na zakup domu mieszkalnego. Zgodnie z ustalonym stanem faktycznym, strona wiedząc o zamiarze przeniesienia jej do innej Komendy Policji, podjęła starania o zakup domu jednorodzinnego w pobliżu nowego miejsca pełnienia służby. Powołując się na art. 88 ust. 1 ustawy o Policji podjęła w czerwcu 2009 r. próbę złożenia wniosku o dofinansowanie zakupu domu przedstawiając umowę przedwstępną. Jednakże pracownik Komendy nie przyjął wniosku stwierdzając, iż właściwą jednostką będzie komenda nowego miejsca pełnienia służby, oraz informując, iż po dokonaniu zakupu domu pomoc na jego zakup będzie nadal przysługiwała. Po dokonaniu zakupu w lipcu 2009 r. i po rozpoczęciu służby w nowym miejscu pracy (od 1 sierpnia 2009 r.) ponowny wniosek o dofinansowanie został załatwiony decyzją z dnia 19 listopada 2009 r., mocą której odmówiono dofinansowania uzasadniając, że potrzeby mieszkaniowe strony w dacie rozpatrywania wniosku były już zaspokojone. Organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. NSA uchylając wyrok sądu pierwszej instancji stwierdził, iż zarówno z treści uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji oraz treści odwołania skarżącej wynika, iż skarżąca czyniła starania o dofinansowanie jeszcze przed nabyciem domu. Powoływanie się przez stronę w odwołaniu od decyzji na błędną informację udzieloną przez pracownika jednostki Policji obligowało więc organ odwoławczy do ustosunkowania się do tej okoliczności nie tylko w aspekcie wymagań z art. 7 i 77 § 1 k.p.a, lecz także z uwagi na zasadę wynikającą z art. 9 k.p.a. Tym jednak, co ostatecznie zaważyło na treści rozstrzygnięcia NSA, było odwołanie się do zasad wynikających z art. 2 Konstytucji – zasady zaufania obywatela do państwa i prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Stwierdził, że w sytuacji przeniesienia funkcjonariusza z jednej jednostki do innej, położonej w dwóch różnych województwach, po podjęciu przez niego osobistych starań o uzyskanie domu, gdy udaremniono policjantowi odpowiednio wczesne złożenie wniosku, pozbawienie go jedynie z przyczyn formalnych należnego świadczenia nie da się pogodzić z celem, dla którego świadczenie ustawodawca przewidział, ani z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Wykładnia dokonana przez sąd pierwszej instancji naruszyła wynikającą z powołanego przepisu Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa. Zdaniem NSA różnicowanie uprawnień funkcjonariusza Policji i pozbawienie go przewidzianych w ustawie świadczeń tylko dlatego, iż działając w zaufaniu do organu postąpił zgodnie z pouczeniem organu i złożył wniosek w nowej jednostce organizacyjnej, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej.

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 peł-

nej jednoznaczności i zgodności z Konstytucją wykładanej normy. Zwykle też występuje wtedy, gdy przy uwzględnieniu wyłącznie wykładni językowej rodzą się wątpliwości co do zgodności jej zastosowania z zasadami czy wartościami zawartymi w Konstytucji. Stąd też wynika potrzeba zastosowania wykładni systemowej czy funkcjonalnej pozwalającej na uwzględnienie przepisów konstytucyjnych.

Przykładem orzeczenia, w którym odwołanie się do przepisów konstytucyjnych stanowiło jedną z przesłanek prawidłowej wykładni stosowanego w sprawie przepisu ustawowego, jest wyrok z 22 lipca 2011 r., sygn. I OSK 1324/10, uchylający wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę strony na wydanie przez Ministra Infrastruktury decyzji uwłaszczeniowej z naruszeniem prawa. Przedmiotem wykładni NSA stało się występujące w art. 156 § 2 k.p.a. pojęcie „nieodwracalne skutki prawne". Odwołanie się do dotychczasowego orzecznictwa (także uchwały Sądu Najwyższego, uchwały NSA – I OPS 14/99) oraz poglądów doktryny doprowadziło NSA do stwierdzenia błędnego zastosowania, zarówno przez organ nadzoru, jak i przez sąd pierwszej instancji, konstrukcji prawnej zawartej w art. 156 § 2 k.p.a, przewidującej ujemną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji w rozpoznawanym stanie faktycznym sprawy. W ocenie sądu pierwszej instancji uznając, iż sama decyzja uwłaszczeniowa wydana została z rażącym naruszeniem prawa, wskazał, że późniejsze przeniesienie praw rzeczowych (prawa użytkowania wieczystego) do spornej części działki w drodze umów cywilnoprawnych na rzecz osób trzecich daje podstawę do odmowy stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny wywołania nieodwracalnych skutków prawnych. NSA uznał, że sąd pierwszej instancji przyjął błędnie, zwłaszcza że w sprawie skutków wskazanej czynności cywilnoprawnej toczyło się również postępowanie przed sądem powszechnym, iż skutkiem decyzji uwłaszczeniowej nienadającym się do zniesienia było podjęcie przez uwłaszczony podmiot czynności cywilnoprawnej. Zawarcie umów sprzedaży nie stanowiło bowiem skutku uwłaszczenia, lecz było zdarzeniem powstałym po wydaniu decyzji. Zdaniem NSA przy wykładni art. 156 § 2 k.p.a należy uwzględnić postanowienia Konstytucji wynikające z jej art. 2 i art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 chroniące własność obywateli. Wskazał, że „Nie można zatem wykładać spornego pojęcia w sposób formalny, nie przystający do obecnych gwarancji konstytucyjnych. Nieodwracalność skutku prawnego wyłącznie na drodze administracyjnej nie spełnia przesłanki art. 156 § 2 k.p.a. a nadto godziłaby w przytoczone wyżej zasady konstytucyjne uniemożliwiając stronie podjęcie koniecznych działań dla odzyskania nieruchomości lub odszkodowania".

Interpretacyjne zastosowanie przepisów konstytucyjnych, odnoszące się do konstytucyjnie gwarantowanej zasady *lex retro non agit*, stwierdzić można w wyrokach z 9 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 1039/10, oraz 6 maja 2011 r., sygn. II OSK 751/10. W pierwszym z nich, którego przedmiotem była kara z tytułu nielegalnego użytkowania budynku (braku zawiadomienia o zakończeniu budowy), NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę strony na wymierzające karę postanowienie wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Podstawową przyczyną jego uchylenia było stwierdzenie, iż inwestycja zrealizowana została na podstawie decyzji z 8 kwietnia 2003 r., a więc aktu administracyjnego wydanego przed nowelizacją Prawa budowlanego z dnia 16 kwietnia 2004 r., wprowadzającą przepis (art. 36 ust. 1 pkt 5) przewidujący umieszczenie w decyzji informacji o obowiązku spełnienia przez inwestora wymogów, które w wypadku ich braku zagrożone są karą administracyjną w postaci opłaty z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Tak więc zbadanie sprawy w aspekcie skutków prawnych wynikających z zasady nieretroakcji w powiązaniu z datą wprowadzenia kar za nielegalne użytkowanie obiektu pozwoliło

na uchylenie wyroku sądu I instancji, jak też zaskarżonych postanowień organów nadzoru budowlanego.

W drugim wyroku, uchylającym wyrok sądu pierwszej instancji, oddalający skargę na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o nałożeniu kary pieniężnej na odbiorcę nielegalnie przywiezionych odpadów, NSA stwierdził również w wykładni przyjętej przez organ oraz sąd pierwszej instancji naruszenie zasady nieretroaktywności prawa. Z ustaleń postępowania dowodowego wynikało bowiem, że zdecydowana większość sprowadzonych przez stronę odpadów (zużytych samochodów) zakupiona została przed wejściem w życie przepisów stanowiących podstawę ukarania (ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów). Stąd też – jak stwierdził NSA – przyjęta przez sąd pierwszej instancji wykładnia, której skutkiem było nałożenie na stronę powyższego obowiązku, statuowałaby sytuację, w której wyłączną przesłanką powstania nowego dla strony obowiązku, byłaby tylko zmiana stanu prawnego. Spowodowałoby to w istocie naruszenie zasady nieretroaktywności prawa, w której świetle nie można stanowić norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm.

Do analizowanej formy bezpośredniego stosowania Konstytucji zaliczyć należy również wyrok z 13 stycznia 2011 r., sygn. I OSK 1257/10, uchylający wyrok, którym sąd pierwszej instancji uchylił decyzję Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w przedmiocie przyznania nagrody rocznej. Podstawą uchylenia przez WSA decyzji Szefa WSz.W było stwierdzenie, iż podstawą prawną decyzji z 12 sierpnia 1998 r. były przepisy zarządzenia Nr 26 Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lipca 1995 r. w sprawie nagród i zapomóg dla żołnierzy, a ten akt normatywny, będąc aktem prawa wewnętrznego, zgodnie z przepisami Konstytucji RP (art. 87 oraz art. 93) nie mógł stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Przepisem konstytucyjnym, którego zastosowanie przesądziło o odmiennym rozstrzygnięciu NSA i uchyleniu zaskarżonego wyroku, był art. 241 ust. 6 Konstytucji RP. Z zawartego w jego treści nakazu uporządkowania w ciągu 2 lat systemu źródeł prawa wydawanych przez organy administracji rządowej stosownie do wymogów określonych w nowej Konstytucji wynikało jednocześnie, iż wcześniej wydane zarządzenia nieodpowiadające nowym warunkom, wraz z wejściem w życie nowej ustawy zasadniczej nie utraciły automatycznie mocy obowiązującej. Akty te nadal obowiązywały do czasu dostosowania ich do przewidzianego w Konstytucji systemu źródeł prawa.

Formalnego dostosowania aktów normatywnych organów administracji rządowej do wymogów konstytucyjnych dokonała dopiero ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, zawierająca w art. 75 ust. 1 generalną klauzulę derogacyjną, zgodnie z którą, z dniem wejścia w życie ustawy utraciły moc m.in. zarządzenia ministrów podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, „jeżeli zostały podjęte lub wydane bez upoważnienia ustawowego". Stwierdzenie, iż zaskarżona decyzja z 12 sierpnia 1998 r. wydana została na podstawie zarządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lipca 1995 r. wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 45 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 o uposażeniu żołnierzy, legitymowanego również obowiązującymi ówcześnie przepisami konstytucyjnymi (art. 56 ust. 2 tzw. Małej konstytucji z 1992 r.), doprowadziło do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez sąd pierwszej instancji z jednoczesnym jego zobowiązaniem do zbadania legalności wskazanego zarządzenia, w szczególności zaś zbadania treści normatywnej upoważnienia usta-

wowego zawartej w art. 45 ustawy, w oparciu jednak o dyrektywy interpretacyjne wynikające z przepisów konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa obowiązujących w czasie jego ustanowienia.

Zastosowanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych stwierdzić można nie tylko w wyrokach NSA rozstrzygających skargi kasacyjne, ale również w jego uchwałach. Przykładem uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, w której zastosowano przepisy konstytucyjne, była uchwała z 17 stycznia 2011 r., sygn. II FPS 2/10, dotycząca wykładni niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przepisy te, dotyczące opodatkowania dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej, były przedmiotem rozbieżnej wykładni w dotychczasowym orzecznictwie, a także niejednolitego ich ujmowania w opracowaniach komentatorskich. Odwołanie się do przepisów konstytucyjnych pozwoliło NSA na podjęcie uchwały dotyczącej właściwego sposobu opodatkowania powyższych dochodów przy odrzuceniu wykładni, której przyjęcie godziłoby w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest wynikająca z art. 84 i art. 32 ust 1 Konstytucji RP zasada równości i powszechności opodatkowania, sankcjonując nieuzasadnione uprzywilejowanie podatników niewywiązujących się z przyjętego na siebie obowiązku i – paralelnie – dyskryminując podatników z obowiązku tego się wywiązujących.

Przykładem uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, w której w sposób kompleksowy dokonano wykładni przepisu zawartego w Ordynacji podatkowej w zgodzie z zasadami i wartościami zawartymi w Konstytucji RP, jest uchwała całej Izby Gospodarczej NSA z 22 czerwca 2011 r., sygn. I GPS 1/11[18]. Jej przedmiotem, wywołanym do rozstrzygnięcia[19] w oparciu o art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 269 § 1 p.p.s.a. zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, była kwestia możliwości zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym uiszczonym z tytułu sprzedaży energii elektrycznej. Rozstrzygany spór powstał z tej przyczyny, że zgodnie z nieobowiązującą już treścią art. 6 ust. 5 u.p.a. obowiązek podatkowy w odniesieniu do energii elektrycznej powstawał z dniem jej wydania, co oznaczało, że podatnikami byli producenci energii elektrycznej. Powyższy przepis okazał się jednak niezgodny z art. 21 ust. 5 akapit pierwszy dyrektywy Rady 2003/96 WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, który powstanie obowiązku podatkowego w odniesieniu do obrotu energią elektryczną określił na moment jej dostawy przez dystrybutora lub redystrybutora. Zatem od dnia 1 stycznia 2006 r. (tj. od dnia, do którego Polska była obowiązana dostosować przepisy krajowe do wymogów prawa wspólnotowego) to nie producent energii, lecz dystrybutor lub redystrybutor winni być podatnikami podatku akcyzowego w obrocie energią elektryczną. Przedstawiający zagadnienie prawne skład orzekający NSA stanął na stanowisku, że w rozpatrywanej sprawie producent energii elektrycznej, który świadczył na rzecz Skarbu Państwa, nie pozostawał w prawnopodatkowym, wyznaczonym treścią przepisów Ordynacji podatkowej, stosunku zobowiązaniowym. Uzasadnia to ponowne rozważenie problemu, czy w rozstrzyganym przypadku można w ogóle mówić o nadpłacie podatku. Brak statusu podatnika skutkuje tym, że nie ma się do czynienia z nadpłatą, lecz z ewentualnym zwrotem świadczenia nienależnego, a do rozstrzygnięcia jest również

[18] Zob. także część I, rozdział 3.

[19] Postanowienie z 3 lutego 2011 r., sygn. akt I GSK 262/10.

kwestia dopuszczalności zwrotu świadczenia w sytuacji, gdy ten, kto świadczył nienależnie, otrzymał już równowartość tego świadczenia jako element kalkulacyjny ceny sprzedanego produktu. NSA uznając, że w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p. nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego, w uzasadnieniu, wychodząc z założenia, że przewidziany w wykładanym przepisie mechanizm zwrotu nadpłaty podatku jest elementem realizacji przez ustawodawcę określonych zasad i wartości zawartych w Konstytucji, dokonał jego konfrontacji z mającymi znaczenie dla jego wykładni przepisami Konstytucji RP.

Odwołanie się do treści konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) pozwoliło na sformułowanie dyrektywy, zgodnie z którą każde uszczuplenie majątkowe jednostki na rzecz władzy publicznej winno znajdować podstawę prawną. Jednym z elementów powyższej dyrektywy jest wynikający z art. 84 Konstytucji obowiązek „ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie". Podatek zapłacony na podstawie przepisu naruszającego Konstytucję RP czy prawo unijne jest świadczeniem opartym na wadliwej podstawie prawnej. Z uwagi jednak na powszechny obowiązek przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji) i wiążące się z nim domniemanie legalności działania władzy publicznej po stronie podatnika istnieje powinność uiszczenia podatku. Kwestionowanie legalności podstawy prawnej obowiązku zapłaty podatku dopuszczalne jest wyłącznie w określonych prawem procedurach, możliwych jednak do zrealizowania już po przekazaniu świadczenia. W przypadku rozstrzygnięcia stwierdzającego wadliwość opodatkowania powinnością władzy publicznej staje się zwrot podatku. Na skutek stwierdzenia wadliwości podstawy opodatkowania, zrealizowany obowiązek zapłaty określonej kwoty przeistacza się w prawo do żądania jej zwrotu. Prawo to jest prawem majątkowym podatnika i jako takie objęte jest ochroną konstytucyjną, realizowaną na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Powstanie tego prawa i udzielenie mu ochrony konstytucyjnej wynika z faktu, że zapłata nienależnego podatku doprowadziła do uszczuplenia substancji majątkowej jednostki, które to uszczuplenie nie znajdowało uzasadnienia prawnego w obowiązku wyznaczonym treścią art. 84 Konstytucji. Jego celem jest przywrócenie do majątku jednostki środków, które wyszły z tego majątku na skutek nienależnie zapłaconego podatku. Prawo to nie powstaje zatem w sytuacji, gdy nienależnie zapłacony podatek nie doprowadził do zmniejszenia substancji majątkowej jednostki. Jeżeli zaś zapłata niezgodnego z prawem podatku spowodowała w dobrach jednostki dodatkowy uszczerbek (majątkowy lub niemajątkowy) inny niż strata spowodowana samą zapłatą, to uszczerbek ten powinien być również naprawiony. Podstawą roszczenia w tym zakresie jest art. 77 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że wszelka szkoda wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej powinna podlegać kompensacji.

Zapłata przez jednostkę podatku, który okazał się niezgodny z prawem, powoduje po stronie jednostki powstanie dwóch równoległych i uzupełniających się wzajemnie roszczeń wobec władzy publicznej. Po pierwsze, jest to roszczenie, które można nazwać „restytucyjnym", tj. roszczenie o przywrócenie równowagi w majątku jednostki zaburzonej zapłatą nienależnego podatku, które jest chronione na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, jest to roszczenie, które można nazwać „kompensacyjnym", tj. roszczenie o naprawienie wszelkiego innego uszczerbku w dobrach jednostki (majątkowego i niemajątkowego) spowodowanego przez zapłatę nienależnego podatku, które to roszczenie jest chronione na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Natomiast, w ocenie NSA, na gruncie Konstytucji

brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla przyznania osobie, która dokonała zapłaty nienależnego podatku, środka prawnego mającego na celu uzyskanie od państwa świadczenia, które nie służyłoby pokryciu uszczerbku w jej dobrach, spowodowanego zapłatą takiego podatku. Konsekwencją wadliwego uiszczenia podatku nie może być doprowadzenie do wzbogacenia po stronie takiej osoby.

Dodatkowym, istotnym argumentem przesądzającym przyjęty kierunek rozstrzygnięcia było również odwołanie się przez NSA do art. 1 Konstytucji stanowiącego, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli". Biorąc pod uwagę, iż podstawową funkcją majątku państwowego jest zaspokojenie potrzeb dobra wspólnego, ustawodawca nie może bez istotnych racji, znajdujących wyraz w zasadach konstytucyjnych, dysponować majątkiem publicznym. Do racji takich należy niewątpliwie konieczność realizacji roszczeń majątkowych, które służą naprawieniu skutków nieprawidłowego wykonywania władzy publicznej. Niedopuszczalne są natomiast świadczenia, których wyłącznym następstwem byłoby niczym nieuzasadnione przysporzenie po stronie podmiotów prywatnych.

Odmiennie niż w sugerowanym przez skład orzekający NSA występujący z zagadnieniem prawnym projekcie rozstrzygnięcia, opartym na argumencie braku stosunku prawnopodatkowego, NSA uznał, iż w zakresie stworzenia przez ustawodawcę właściwej procedury dla realizacji wskazanego roszczenia restytucyjnego, procedura ta jest zawarta w przepisach o.p. Roszczenie o zwrot nadpłaty podatkowej realizowane jest w oparciu o jej art. 72 i nast. w postępowaniu podatkowym, podlegającym następnie kontroli realizowanej przez sądy administracyjne. Mając jednak na uwadze nakaz płynący z art. 77 ust. 1 Konstytucji, brak jest podstaw dla uznania, aby postępowanie o zwrot nadpłaty wyłączało możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem powszechnym. W szczególności zatem, jeżeli zwrot nadpłaty należności podatkowej nie wyrównuje całości uszczerbku, jaki podatnik poniósł, można dochodzić jego naprawienia na podstawie Kodeksu cywilnego. Potrzeba odstąpienia od literalnej wykładni analizowanego przepisu Ordynacji podatkowej uzasadniona jest zdaniem NSA tym, iż jej zastosowanie prowadziło do rezultatu niezgodnego z regulacjami konstytucyjnymi (art. 1, art. 64 i art. 77 ust. 1 Konstytucji), a także do wypaczenia *ratio legis* interpretowanej instytucji prawnej.

3.3. Oparcie orzeczenia sądu na wyroku Trybunału Konstytucyjnego

W większości orzeczeń, także tych zakwalifikowanych do wcześniej omawianych form stosowania Konstytucji, można stwierdzić obecność wyroków TK powoływanych przez sądy w uzasadnieniu orzeczenia. Ich przedmiotem była zwykle ustalona przez Trybunał treść określonej zasady konstytucyjnej bądź wykładnia określonej instytucji zawartej w Konstytucji czy w stosowanym w sprawie przepisie ustawowym. Wpływ wyroków TK 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 jedynie elementem zastosowanej argumentacji, służyło głównie potwierdzeniu założonego kierunku rozstrzygnięcia.

Przykładem tego rodzaju orzeczenia jest wyrok z 11 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 2057/09, oddalający skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego dotyczącą kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia. W orzeczeniu tym powołano szereg wyroków TK dotyczących

charakteru administracyjnych kar pieniężnych, służących przyjętemu przez NSA kierunkowi rozstrzygnięcia (wyroki TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 18/06 oraz z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06).

Do orzeczeń, w których wyrok TK przesądzał treść rozstrzygnięcia sądu, należały przede wszystkim orzeczenia zdeterminowane wynikającymi z art. 190 Konstytucji skutkami orzeczeń TK. Nie budzi obecnie wątpliwości konieczność uwzględnienia wyroku TK o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na którego podstawie wydane zostało orzeczenie, w sytuacji braku wskazania niekonstytucyjnego przepisu w podstawach kasacyjnych czy w sytuacji, gdy Trybunał orzekł o jego niezgodności z Konstytucją po wydaniu zaskarżonej decyzji czy rozstrzygnięciu sprawy przez sąd pierwszej instancji. Do orzeczeń odzwierciedlających powyższą sytuację należy wyrok z 9 lutego 2011 r., sygn. II OSK 261/10, oddalający skargę kasacyjną wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na uchylenie jego decyzji nakazującej rozebranie obiektu budowlanego. Orzeczeniem, które wywarło decydujący wpływ na treść przyjętego rozstrzygnięcia NSA, był wydany 21 września 2009 r. wyrok TK (sygn. P 46/2008) orzekający o niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego w części obejmującej określenie „w dniu wszczęcia postępowania", odnoszące się do obowiązku przedłożenia przez inwestora ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Jego konsekwencją było więc dopuszczenie uzyskania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w trakcie postępowania dotyczącego samowoli budowlanej. Dla zgodnego z Konstytucją wykonania tego wyroku, zgodnie z oceną sądu pierwszej instancji, konieczne było również przyjęcie, że uzyskanie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w tym postępowaniu nie może być ograniczone terminem 30 dni od doręczenia postanowienia nakładającego obowiązek jej przedłożenia. Stąd też po ustaleniu, iż orzeczenia organów administracji nakazujące skarżącemu rozebranie części stawu wodnego, poprzez jego częściowe zasypanie, było oparte na stwierdzeniu braku zachowania powyższego terminu, sąd pierwszej instancji uchylił zaskarżoną decyzję wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz poprzedzające je decyzje organów pierwszej instancji. NSA, oddalając skargę kasacyjną organu, podzielił pogląd o konieczności uwzględnienia wskazanego wyroku TK niezależnie od tego, że zaistniał on po wydaniu zaskarżonej decyzji. W wyartykułowanych przed sentencją wyroku tezach stwierdził: „Uwzględniając wyrok TK z 21 września 2009 r. w sprawie P 46/2008, należy dokonać prokonstytucyjnej wykładni art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego w zakresie występującego w tym przepisie terminu 30 dni do wykonania obowiązków nałożonych postanowieniem organu nadzoru budowlanego i przyjąć, że w razie gdy organ nadzoru budowlanego nakłada na samowolnego inwestora obowiązek przedłożenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, to jest zobowiązany do takiego określenia terminu wykonania tego obowiązku, aby w okolicznościach sprawy inwestor mógł obowiązek wykonać, co oznacza, że w tych przypadkach organ ten nie jest związany tym, iż ustawa w powołanym przepisie wprost wskazuje termin 30 dni".

Do wyroków opartych na orzeczeniu TK należy również wyrok z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 942/10, uchylający wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę strony na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Podstawą uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji był bowiem wydany przez TK, już po rozpoznaniu sprawy, wyrok z 9 lutego 2009 r., sygn. P 58/08, dotyczący niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji przepisu będące-

go podstawą zaskarżonej decyzji (art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Stąd NSA zobligowany był do uwzględnienia w swoim rozstrzygnięciu, mającego moc powszechnie obowiązującą, orzeczenia TK.

Identyczną rolę, determinującą wprost treść rozstrzygnięcia sądu, odegrał wyrok TK z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, uznający art. 9 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, w wyroku z 4 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1728/10 uchylającym wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie dodatku mieszkaniowego. Orzeczenie przez TK niekonstytucyjności wskazanego przepisu ustawy, zawierającego delegację do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, którego przepisy stanowiły podstawę zaskarżonej decyzji (rozporządzenie RM z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych), było bezpośrednią przyczyną uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji. NSA odwołał się do skutków wyroku TK powodujących w tym zakresie również derogację całego rozporządzenia opartego na niekonstytucyjnej podstawie. Powołane wyżej wyroki TK w sposób bezpośredni zaważyły na przyjętej treści rozstrzygnięć NSA i w tym znaczeniu można twierdzić, że wskazane wyroki NSA zostały oparte na orzeczeniach TK.

Wskazana rola orzeczeń TK widoczna jest również w wielu innych wyrokach NSA. Przykładem służyć mogą wyroki, których przedmiotem były skargi na akt (czynność) organu administracji dotyczący opłaty za wydanie karty pojazdu. Taką rolę odegrał wyrok TK z 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, orzekający o niezgodności z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu w wyrokach uchylających akty organów administracji w przedmiocie opłaty za wydanie karty pojazdu. Wyroki sądu pierwszej instancji, uchylające akty organu administracji w postaci odmowy zwrotu części zawyżonej opłaty za wydanie karty pojazdu, znalazły pełną aprobatę ze strony NSA oddalającego skargi kasacyjne starosty[20]. Powołanie wskazanego wyroku TK, wraz z odwołaniem się niekiedy do treści art. 178 ust. 1 Konstytucji, pozwalającego sądowi na samodzielną ocenę przepisów aktu podustawowego, stanowi więc stały element przyjętej przez sądy linii orzeczniczej.

3.4. Podsumowanie

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w 2011 r. wskazuje na kontynuację ukształtowanych wcześniej form bezpośredniego stosowania Konstytucji. W wielu wypadkach przepisy konstytucyjne, w szczególności te, które dotyczyły zasad ustroju czy wolności praw jednostki, determinowały wprost treść rozstrzygnięcia sądu, w procesie zaś operatywnej wykładni przepisy te stawały się podstawą właściwej wykładni mającego zastosowanie w sprawie przepisu aktu normatywnego. Stwierdzone w wielu wyrokach odstępowanie przez sąd od wykładni literalnej stosowanego przepisu czy jej uzupełnianie przez metody celowościowe, funkcjonalne czy systemowe, pozwalające na zastosowanie przepisów konstytucyjnych, wynikało z przeświadczenia, iż sąd nie jest zwolniony z powinności

[20] Wyroki z: 28 stycznia 2011 r., sygn. I OSK 483/10, 9 lutego 2011 r., sygn. I OSK 1731/10 oraz I OSK 1735/10, 29 kwietnia 2011 r., sygn. I OSK 1070/10, 9 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 2111/10, 16 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 1571/10, 17 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 1779/10, 21 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 2102/10, 11 sierpnia 2011 r., sygn. I OSK 226/11, 24 sierpnia 2011 r., sygn. I OSK 350/11, 25 sierpnia 2011 r., sygn. I OSK 889/11 oraz I OSK 522/11.

weryfikacji, czy efekt wykładni językowej jest zgodny z normami Konstytucji RP. Do stosowania metody wykładni w zgodzie z Konstytucją sądy obligowane są wprost treścią art. 8 Konstytucji RP. Szczególną rolę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odegrały wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału czy to w sprawach inicjowanych przez sądy pytaniami prawnymi, czy w zawartych w wyrokach wydawanych w trybie abstrakcyjnej kontroli norm, służyły kształtowaniu właściwej, zgodnej z Konstytucją, linii orzeczniczej sądów. Uznanie może budzić powszechność posługiwania się przez sądy orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego znajdującym zastosowanie także w wyrokach zaliczonych do formy bezpośredniego wpływu przepisu konstytucyjnego na treść rozstrzygnięcia sądu czy do prokonstytucyjnej wykładni stosowanych przez sądy przepisów prawnych. Biorąc jednak pod uwagę, iż wartości konstytucyjne, a także reguły wykładni zgodnej z zasadami konstytucyjnymi wskazują i precyzują wyroki Trybunału Konstytucyjnego, sięgnięcie do bogatego już orzecznictwa Trybunału staje się koniecznością.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia wstępne

Kognicja sądów administracyjnych zgodnie z art. 184 Konstytucji i art. 1 § 1 p.u.s.a. poza badaniem legalności rozstrzygnięć władczych organu obejmuje również inne aspekty działalności administracji publicznej, m.in. niewykonywania orzeczeń sądów administracyjnych poprzez pozostawanie przez organ w bezczynności po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego, nieuwzględniania wskazań sądu co do dalszego postępowania po uchyleniu decyzji administracyjnej, bezczynności organu lub przewlekłości postępowania, naruszenia przez organ przepisów prawa proceduralnego lub 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.

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. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych 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. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania zawarte są w uzasadnieniu wyroku i w tym zakresie uzasadnienie ma moc wiążącą. Obejmuje ona zarówno krytykę sposobu zastosowania normy prawnej w zaskarżonym akcie, jak i wyjaśnienie, dlaczego stosowanie tej normy przez organ wydający ten akt zostało uznane za wadliwe. Wskazania co do dalszego postępowania dotyczą sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości.

Treść art. 153 p.p.s.a. przesądza, iż 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[1]. 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, i stanowi podstawę do powtórnego zaskarżenia aktu lub czynności.

Wykonywanie orzeczeń sądowych uregulowane zostało 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 od-

[1] Wyrok z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 158/11.

pis 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.

2.2. W sytuacji gdy organ pozostaje w bezczynności po wyroku sądu, jego adresat może na podstawie art. 154. § 1[2] p.p.s.a. wystąpić do sądu o wymierzenie organowi kary grzywny. Sąd wymierza grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 154 § 6[3] p.p.s.a.).

Ponadto zgodnie z art. 154 § 2 p.p.s.a., w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 maja 2011 r.[4], orzekając w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a. sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W 2011 r., w kilku orzeczeniach sądy wskazały na rażące naruszenie prawa przez organ, np. niepodjęcie jakiekolwiek czynności zmierzającej do załatwienia sprawy, załatwienie przez organ sprawy po upływie ponad 6 lat po uprawomocnieniu się wyroku sądu[5], niepodjęcie żadnych czynności w sytuacji wyraźnego zalecenia do zbadania, czy podmiot domagający się wszczęcia postępowania może być uznany za stronę postępowania i czy podlega on regulacji przepisom materialnego prawa administracyjnego[6].

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.

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny
na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2007–2011

Art. 154 § 1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2011	309	38	12,3
2010	301	56	18,6
2009	258	44	17
2008	234	40	18
2007	279	42	15

Wysokość grzywien w 2011 r. wahała się w granicach od 15 000 do 50 zł.

[2] 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.

[3] 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.

[4] Art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173), która weszła w życie w dniu 17 maja 2011 r., znowelizowano art. 154 § 2 p.p.s.a. dodając zdanie drugie w brzmieniu: „jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekle prowadzone postępowanie miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa".

[5] Wyrok z 30 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 218/10.

[6] Wyrok z 9 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1128/11.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej grzywien wymierzono organom nadzoru budowlanego. Grzywnę w wysokości 15 000 zł wymierzono Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Pabianicach za niewykonanie wyroku WSA w Łodzi z 24 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 967/03, i pozostawaniu w bezczynności przez ponad 6 lat[7]. Grzywnę w wysokości 10 000 zł wymierzono Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Wołominie[8]. Ponadto wymierzono grzywny Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego w: Sztumie w wysokości 2000 zł[9], Wadowicach w wysokości 2000 zł[10] i dwie grzywny po 1000 zł[11], Zgorzelcu w wysokości 500 zł[12] oraz Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Gdańsku w wysokości 250 zł[13].

Adresatami grzywien byli ponadto: Minister Obrony Narodowej, któremu wymierzono grzywnę w wysokości 3000 zł[14], i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, któremu wymierzono grzywnę w wysokości 500 zł[15], oraz szefowie jednostek centralnych administracji rządowej, m.in. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego – 1000 zł[16] i terenowych organów administracji rządowej: Wojewoda Mazowiecki 2000 zł[17], Wojewoda Warmińsko-Mazurski – 100 zł[18], Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Katowicach – 1000 zł[19], Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach – 1000 zł[20], Dyrektor Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi – 200 zł[21].

Grzywnę w wysokości 5000 zł wymierzono Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa[22] za niewykonanie wyroku WSA w Warszawie o sygn. akt VII SA/Wa 1354/06 i przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego.

Grzywny wymierzono także licznej grupie starostów: Staroście Powiatu Mieleckiego – 3000 zł[23], Staroście Chojnickiemu grzywnę w kwocie 2000 zł[24] Staroście Krakowskiemu – 3000 zł[25] i 1000 zł[26], Staroście Siemiatyckiemu – 2917,14 zł[27]; prezydentów miast: Prezydentowi m.st. Warszawy – 10 000 zł[28], Prezydentowi Miasta Rzeszowa – 3000 zł[29], Prezydentowi

[7] Wyrok z 30 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 218/10.
[8] Wyrok z 13 września 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 2007/11.
[9] Wyrok z 12 października 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 574/11(p).
[10] Wyrok z 9 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1128/11.
[11] Wyroki z: 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 158/11; 28 października 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1111/11.
[12] Wyrok z 24 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 22/11.
[13] Wyrok z 10 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 919/10.
[14] Wyrok z 10 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1821/10.
[15] Wyrok z 24 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 1454/10.
[16] Wyrok z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 230/11.
[17] Wyrok z 29 grudnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1869/11.
[18] Wyrok z 15 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 917/10.
[19] Wyrok z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/GL 296/11.
[20] Wyrok z 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/GL 303/11.
[21] Wyrok z 23 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Łd1049/11.
[22] Wyrok z 29 listopada 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1394/11.
[23] Wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 176/11.
[24] Wyrok z 17 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 737/11.
[25] Wyrok z 19 października 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 703/11.
[26] Wyrok z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1267/10.
[27] Wyrok z 31maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 78/11.
[28] Wyrok z 23 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2491/10.
[29] Wyrok z 24 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 1254/10.

Miasta Gorzowa Wielkopolskiego – 300 zł[30], Prezydentowi Miasta Nowego Sącza – 500 zł[31] oraz Burmistrzowi Brus – 1000 zł[32].

2.3. Z przedstawionych wyżej informacji wynika, że wpływ wniosków o wymierzenie grzywny z powodu niewykonania wyroku w latach 2007–2011 pozostaje na niezmienionym poziomie – z lekką tendencją wzrostową, podobnie jak wskaźnik uwzględnienia skarg w stosunku do wpływu, który wprawdzie zwiększa się, ale nie jest to wzrost znaczący.

Analiza wyroków, których mocą wymierzono organowi grzywnę, wykazuje, że w większości przypadków przyczyną niepodjęcia przez organ sprawy po uchyleniu wyroku jest niczym nieuzasadniona bezczynność, niemalże we wszystkich badanych przypadkach sądy wskazywały bowiem głównie na wynikający z badania akt sprawy brak jakiejkolwiek udokumentowanej czynności postępowania administracyjnego lub podejmowanie czynności pozornych, polegających na wyznaczaniu kolejnych terminów załatwienia sprawy i niepodejmowania w tym czasie żadnych czynności. Zdarzały się także sytuacje, w których organ nie uwzględniał wytycznych sądu dotyczących kierunków dalszego postępowania. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1394/11, w której organ zawiesił postępowanie z uwagi na wątpliwości interpretacyjne co do właściwości organu do załatwienia sprawy, mimo że NSA w uzasadnieniu do wyroku o sygn. akt II GSK 189/08 przesądził o właściwości tego organu do załatwienia sprawy i jednocześnie wskazał, że rolą wykładni jest usuwanie wątpliwości wynikających z braku staranności ustawodawcy przy redagowaniu przepisów prawa.

Jednak tylko w dwóch przypadkach sądy wskazały w sentencji wyroku, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W żadnym z uzasadnień wyroków, w których orzeczono o wymierzeniu grzywny, nie stwierdzono, by organ – adresat wyroku – miał trudności ze zrozumieniem wytycznych i zaleceń co do prowadzenia postępowania administracyjnego.

W porównaniu z latami poprzednimi zmalała liczba wyroków wymierzających kary grzywny organom naczelnym i centralnym, natomiast nie maleje liczba wymierzonych grzywien organom nadzoru budowlanego oraz organom wykonawczym samorządu terytorialnego.

3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

3.1. Przepisy p.p.s.a. dają sądom kompetencję do wymierzenia grzywny, jeśli organ uchyla się od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy. Sądy, na wniosek skarżącego, mogą wymierzyć organowi grzywnę, jeśli organ nie przekaże do sądu skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej wniesienia (art. 55 § 1[33] w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.).

[30] Wyrok z 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Go 763/11.

[31] Wyrok z 22 września 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1092/11.

[32] Wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 412/11.

[33] 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.

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien
przez wojewódzkie sądy administracyjne[34]

Lata	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Art. 55 § 1 p.p.s.a.			
2011	55	133	37,5
2010	369	156	42,3
2009	310	85	27,4
2008	309	76	24,5
2007	267	59	22
Art. 112 p.p.s.a.			
2011	6	3	50
2010	1	0	0
2009	5	2	40
2008	3	3	100
2007	5	5	100

Najwięcej orzeczeń o wymierzeniu grzywny organowi na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wydano w WSA w Warszawie (57), a następnie 13 – w WSA w Gdańsku, 12 – w WSA w Krakowie, po 7 w WSA w: Łodzi, Olsztynie, Szczecinie i we Wrocławiu, 6 – w WSA w Bydgoszczy, 5 – w WSA w Poznaniu i w Rzeszowie, 3 – w WSA w Gliwicach, 2 – w WSA w Gorzowie Wielkopolskim i 1 w WSA w Opolu.

Na podstawie art. 112 p.p.s.a. za nienadesłanie do sądu akt, mimo wydania stosownego zarządzenia określającego termin jego wykonania, na podstawie art. 112[35] w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a. wydano 3 postanowienia o wymierzeniu grzywny w wysokości: 3500 zł Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział Sosnowiec[36], 500 zł Staroście Nowodworskiemu[37] oraz 1500 zł Prezydentowi m.st. Warszawy[38]. Grzywny te zostały wymierzone przez WSA w Warszawie.

Dodać należy, że mocą ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do art. 149 p.p.s.a. dodano § 2 uprawniający sąd, po uwzględnieniu skargi na bezczynność lub przewlekłe postępowanie, do orzeczenia z urzędu lub na wniosek strony grzywny. W 2011 r. wpłynęło 19 wniosków, a wymierzono w tym trybie 9 grzywien.

3.2. 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 gra-

[34] Dane statystyczne opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazy NSA.

[35] 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.

[36] Z 28 września 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1544/11.

[37] Z 18 lipca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 926/11.

[38] Z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SAB/Wa 180/10.

nicę. Zgodnie z utrwalonym poglądem w orzecznictwie sądów administracyjnych grzywna wymieniona w art. 55§ 1 p.p.s.a. spełnia nie tylko funkcję dyscyplinującą, ale także represyjną i prewencyjną w stosunków do organów administracji, należy więc przyjąć, że nie tylko przekazanie skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę po wniesieniu wniosku o wymierzenie organowi tej grzywny, ale także wykonanie tej czynności jeszcze przed złożeniem tego wniosku nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu sprawy wymierzenia grzywny. Okoliczność ta może mieć jedynie znaczenie dla określenia wysokości grzywny[39].

Wysokość grzywien wymierzonych w 2011 r. wahała się w granicach od 15 000 do 50 zł. Grzywnę w wysokości 15 000 zł wymierzono Burmistrzowi Miasta Rabka Zdrój, 3 grzywny po 10 000 zł wymierzono Rektorowi Akademii Wychowania Fizycznego w Warszawie, grzywnę w wysokości 5000 zł Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, natomiast wysokość pozostałych grzywien nie przekroczyła 4000 zł.

Spośród naczelnych i centralnych organów administracji rządowej grzywny wymierzono m.in.: Prezesowi Rady Ministrów – 3000 zł, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej – 2 grzywny po 2000 zł, Ministrowi Infrastruktury – 1000 zł i Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 500 zł, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 1000 zł, Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu – 1000 zł., Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska – 500 zł, Prezesowi Wojskowej Agencji Mieszkaniowej – 3224,98 zł, Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – 3000 zł i 200 zł.

Podobnie jak w latach ubiegłych adresatami wielu grzywien były organy nadzoru budowlanego, np. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego wymierzono grzywnę w wysokości 1000 zł, Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego: w Pabianicach – 10 000 zł, w Radomiu – 4000 zł, w Krośnie Odrzańskim – 3000 zł, w Gdańsku – 500 zł i w Krakowie – 200 zł.

Poza tym grzywny nieprzekraczające 1000 zł wymierzono rektorom szkół wyższych, dyrektorom instytutów, dyrektorom szkół i przedszkoli, prezesom sądów, komendantom Policji oraz innym podmiotom, np. Komisji Stypendialnej Wyższej Szkoły Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Fryderyka Skarbka z Warszawie – 9674,94 zł, Prezesowi Polskiej Izby Rzeczników Patentowych – 3224,98 zł, Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu – 3224,98 zł, Nadleśniczemu Lasów Państwowych Nadleśnictwa w Sycowie – 2823 zł, Okręgowej Radzie Adwokackiej w Krakowie – 2000 zł.

Nie maleje w porównaniu z latami poprzednimi liczba grzywien wymierzanych organom administracji samorządowej i jednostkom im podległym. Prezydentowi m.st. Warszawy wymierzono 4 grzywny w wysokości 10 000 zł, dwie po 2000 zł oraz jedną w wysokości 100 zł. Burmistrzowi Miasta Rabka Zdrój, poza wymienioną wyżej grzywną w wysokości 15 000, wymierzono dwie grzywny po 5000 zł i dwie po 3000 zł, natomiast Radzie Miasta Rabka Zdrój grzywnę w wysokości 10 000 zł. Radzie Miasta Milanówka wymierzono 2 grzywny w wysokości 3000 i 2000 zł, natomiast Burmistrzowi Miasta Milanówka w wysokości 3000 zł. Radzie Gminy Klembów wymierzono grzywnę w wysokości 3224,98 zł, a Wójtowi Gminy Klembów – 300 zł.

Sądy określając wysokość grzywien brały pod uwagę głównie stopień zawinienia w stosunku do ustawowego terminu nakazującego przekazanie skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę, ale również to, jaki organ pozostawał w zwłoce, uznając słusznie, że organy administracji publicznej powinny być wzorem przestrzegania prawa.

[39] Zob. np. postanowienie WSA w Gdańsku z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SO/Gd 5/11.

3.3. Z danych statystycznych dotyczących grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 wynika, że liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny z roku na rok systematycznie zwiększa się. 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 są w większości te same podmioty co w latach poprzednich, wymienione funkcje nie realizują celu zamierzonego przez ustawodawcę.

4. Sygnalizacja

4.1. Prezes NSA[40] oraz składy orzekające sądów administracyjnych[41] 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, w większości bowiem 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 naruszeń prawa przez organ, jak to ma miejsce np. w przypadku organów nadzoru budowlanego, 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 oczekuje na takie działania organu, które wyeliminują tego typu nieprawidłowości, taki miał bowiem cel ustawodawca wprowadzając tę instytucję do procedury sadowoadministracyjnej.

4.2. Sądy administracyjne w 2011 r. wydały 14 postanowień sygnalizacyjnych, w tym: WSA w Warszawie – 6[42], WSA w Olsztynie – 2[43], WSA Poznaniu – 2[44], WSA w Bydgoszczy – 2[45], WSA w Gliwicach – 1[46], WSA we Wrocławiu – 1[47].

Ponadto w uzasadnieniach wyroków sądy wskazują na uchybienia organu, np. w wyroku z 3 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK1190/10, NSA zwrócił uwagę na rażące naruszenie prawa przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bełchatowie i Łódzkiego

[40] 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.).

[41] Art. 155 § 1 p.p.s.a.

[42] Postanowienia z: 18 lutego 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1948/10, 10 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2378/10, 23 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 2123/10, 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt VII SAB/Wa 61/11, 7 września 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 615/11, 15 listopada 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa1918/10.

[43] Postanowienia z: 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II SAB/Ol 87/1031 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Ol 856/10.

[44] Postanowienia z: 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Po 269/11, 22 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 114/11.

[45] Postanowienia z: 28 września 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 498/11, 19 października 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 076/11.

[46] Postanowienie z 31 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/GL 731/10.

[47] Postanowienie z 20 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 366/11.

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Postępowanie trwało ponad 8 lat. Organy niewłaściwie zastosowały przepisy Prawa budowlanego z 1974 r. zamiast ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Ponadto organy nie poczyniły ustaleń w kwestii żądania zwrotu dokumentacji, która od 1994 r. nie została zwrócona przez Sąd Rejonowy w Bełchatowie, a także nie oceniły pisma Starostwa Powiatowego w Bełchatowie z 19 stycznia 2004 r., z którego wynika, że wpisy do książek ruchu budowlanego do roku 1999 r. były dokonywane nie tylko na podstawie formalnego zgłoszenia zakończenia budowy dokonanego przez inwestora, ale również w sytuacji, gdy organ posiadał z urzędu wiedzę o przystąpieniu do użytkowania obiektu. Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 891/11, sąd wskazał na rażącą przewlekłość postępowania, gdyż Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z 20 lipca 2011 r., po prawie 13 latach, nałożył na inwestora obowiązek doprowadzenia ściany budynku bazy żeglarskiej do stanu zgodnego z prawem.

4.3. Adresaci postanowień sygnalizacyjnych. 4.3.1. Były to naczelne i centralne organy administracji rządowej, w tym Minister Pracy i Polityki Społecznej, Komendant Główny Policji, Szef Służby Celnej, Prezes ZUS, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (4 postanowienia sygnalizacyjne), Wojewoda Warmińsko-Mazurski, Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Rektor Akademii Medycznej w Warszawie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz organy samorządu terytorialnego (Starosta Tarnogórski, Starosta Chodzieski, Rada Miasta Włocławek).

4.4. Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej postanowień sygnalizacyjnych skierowano do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a w większości z nich wskazywano na rażące naruszenie terminów postępowania administracyjnego przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, np. prowadzenie postępowania odwoławczego przez 10 lat czy pięcioletnia zwłoka w rozpatrzeniu zażalenia na Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wołominie lub pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na bezczynność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy w podejmowaniu czynności egzekucyjnych w celu wykonania decyzji. W odniesieniu do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki naruszenie prawa polegało na kwestionowaniu przez ww. organy przymiotu strony skarżącego domagającego się rozbiórki stacji trafo. Organy załatwiały pisma skarżącego w oparciu o Dział VIII k.p.a. i w związku z powyższym skarżący został pozbawiony prawa do merytorycznego, całościowego rozpoznania jego żądań na gruncie przepisów prawa budowlanego. Zdaniem sądu nawet gdyby organ ustalił, że skarżący nie posiada przymiotu strony, to i tak winien wydać decyzję administracyjną.

4.5. Przedmiot postanowień sygnalizacyjnych. Poza wskazanymi wyżej postanowieniami kierowanymi do organów nadzoru budowlanego sądy wskazywały na rażącą przewlekłość postępowania w sprawach prowadzonych przez struktury ZUS, m.in. przekazanie sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę po prawie 9 m-cach od daty wpływu czy prowadzenie przez Prezesa ZUS postępowania w sprawie odmowy umorzenia należności z tytułu składek przez blisko pięć lat, mimo że zakres umorzenia został wyznaczony przez ubezpieczonego na okres krótszy niż prowadzone przez organ postępowanie. Sąd w tym przypadku wskazał, że konieczność wyjaśnienia okresu, w którym strona podlegała ubezpieczeniu społecznemu, nie uzasadniała braku rozpoznania wniosku strony o umorzenie zaległości za okres pierwotnie wskazany we wniosku. W sprawie dotyczącej

przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności decyzja została wydana po 10 latach od dnia złożenia wniosku, natomiast strona była w tym czasie informowana o podejmowanych czynnościach, które zdaniem sądu nie miały jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia.

Poza tym sądy sygnalizowały m.in.:

- posłużenie się przez organ podatkowy jako dowodem informacją, której treść objęta jest tajemnicą skarbową; chodzi mianowicie o dane podmiotów gospodarczych niezwiązanych ze sprawą podatkową,
- niestaranność organu przy dokumentowaniu sprawy przez organ (brak prezentaty na pismach utrudnia ustalenie dochowania terminu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa), brak pouczenia strony o możliwości wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa i o możliwości jego zaskarżenia do sądu,
- nierespektowanie wskazań co do sposobu postępowania zawartych w uzasadnieniu wyroku, w którym sąd przedstawił wyczerpującą, jednoznaczną ocenę prawną sprawy i wskazania co dalszego postępowania, natomiast organ za podstawę rozstrzygnięcia przyjął własną ocenę prawną sprawy, sprzeczną z oceną wyrażoną w prawomocnym wyroku,
- niepublikowanie uchwały rady gminy z 11 października 2004 r. w sprawie realizacji zadań własnych z zakresu pomocy społecznej przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie oraz określenie zasad zwrotu wydatków poniesionych przez Gminę Miasto w zakresie realizacji zadań własnych, co pozbawiło ten akt mocy obowiązującej,
- ponowne przekazanie sprawy do organu, który nie uznał się za właściwy do załatwienia sprawy, zamiast wszczęcia sporu kompetencyjnego poprzez złożenie stosownego wniosku do NSA.

4.6. Informacja organu o zajętym stanowisku zgodnie z § 2 art. 155 p.p.s.a. 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. Zmniejszająca się liczba sygnalizacji może sugerować nieskuteczność tej instytucji bądź też pozytywne jej oddziaływanie na funkcjonowanie organów. Należy jednak stwierdzić, że coraz rzadziej sądy wskazują na przykłady niestaranności w prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz rażące naruszenia prawa materialnego uniemożliwiające jednostce dochodzenie swoich praw.

Odnośnie do reakcji organów nadzoru budowlanego na przewlekłość postępowania 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, powiadamiające o skierowaniu pisma do organu z żądaniem wyjaśnienia, i kolejne, w którym przekazane są wyjaśnienia organu podległego. A więc nie jest to, jak stanowi art. 155 § 2 *in fine*, stanowisko organu w sprawie, lecz wyjaśnienie przyczyn przewlekłości. Niemniej jednak zauważalne jest zmniejszenie się liczby postanowień sygnalizacyjnych na naruszenie prawa przez organy nadzoru budowlanego.

5. Z przedstawionego materiału wynika, że działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej zarówno na wniosek obywatela, jak i z własnej inicjatywy nie przynosi spodziewanych rezultatów, 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 tłumaczą się sądom sygnalizującym z zaistniałych sytuacji, bez dogłębnego zbadania zagadnienia i podjęcia rzeczywistych działań eliminujących podstawowe naruszenia prawa przez organy w postępowaniu administracyjnym. Świadczy o tym fakt, że organy nadzoru budowlanego 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 odnoszących się do bezczynności organu, oraz informacje zamieszczane na stronach internetowych sądów administracyjnych i NSA nie spełniają, jak dotychczas, w sposób zadowalający zamierzonych celów.

VIII. Zagadnienia legislacyjne

1. W orzecznictwie sądów administracyjnych ważne znaczenie ma zachowanie reguł przyzwoitej legislacji w procesie prawotwórczym pozwalające na prawidłowe rozumienie i zastosowanie normy w procesie stosowania prawa. Uchybienie tym regułom jest równoznaczne z naruszeniem Konstytucji, z której te zasady zostały wydobyte. Sądy administracyjne w procesie stosowania prawa, w przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne nie dające się usunąć za pomocą technik wykładniczych, sięgają do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE, a także inicjują uruchomienie trybu nadzwyczajnego poprzez wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przykłady tego typu działań przedstawione zostały w tej *Informacji*.

Przepis § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[1], nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak należy rozumieć wymóg przechowywania faktur w ich oryginalnej postaci. Z analizy NSA wynika, iż polski ustawodawca nie implementował właściwie art. 247 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE do porządku krajowego, gdyż z językowej treści ww. przepisu rozporządzenia nie wynika, że zawiera on ograniczenie z art. 247 ust. 2 dyrektywy, odnoszące cechę oryginału faktury do formy, w jakiej faktura została przesłana lub udostępniona kontrahentowi[2].

Przepis art. 65 u.p.a. po nowelizacji z 24 sierpnia 2005 r., której mocą zmieniono treść art. 65 ust. 1 (zastąpiono stawkę na oleje opałowe w wysokości 2000 zł za 1000 litrów stawką 233 zł za 1000 litrów) oraz dodano art. 65 ust. 1a, w którym przewidziano stawkę sankcyjną w kwocie 2000 zł za 1000 litrów w przypadku użycia olejów opałowych przeznaczonych na cele opałowe niezgodnie z przeznaczeniem. Nowelizacja nastąpiła z dniem 24 sierpnia 2005 r., natomiast rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. zmieniono dopiero 15 września 2005 r. W tzw. okresie przejściowym istniał zatem taki stan prawny, w którym obowiązywała podstawowa, znacząco obniżona (do poziomu dotychczasowej stawki obniżonej) stawka od oleju opałowego, ale nie było przepisów prawnych, które przewidywałyby możliwość sprawowania nadzoru nad obrotem olejem opałowym, w szczególności przepisów określających obowiązek gromadzenia oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe. Z dniem 15 września 2005 r., a więc z wprowadzeniem obniżonej o 1 zł stawki podatku akcyzowego od olejów opałowych (232 zł), odpadły już wątpliwości co do obowiązku gromadzenia oświadczeń o przeznaczeniu oleju na cele opałowe, przewidzianego w omawianym rozporządzeniu. Wprowadzenie obniżonej o 1 zł stawki od olejów opałowych spowodowało, że w stosunku do olejów opałowych obowiązuje obecnie jedynie ta tylko stawka podatkowa. Oznacza to, że nie wchodzi w ogóle w grę alternatywa polegająca na możliwości skorzystania ze stawki podstawowej 233 zł na oleje opałowe i w związku z tym uwolnienia się od konieczności gromadzenia przewidzianych w rozporządzeniu oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego[3].

[1] Dz. U. Nr 212, poz. 1337.
[2] Wyrok z 13 października 2011 r., sygn. akt I FSK 1512/10.
[3] Sygn. akt I GSK 899/09.

Przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie powierzchni sprzedaży obiektów handlowych został zmieniony z dniem 17 września 2007 r. ustawą o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w ten sposób, że powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych obniżono z 2000 m^2 do 400 m^2, natomiast wyrokiem TK[4] z dniem 11 lipca 2008 r. utraciła ona moc. W tej sytuacji NSA uznał, że niekonstytucyjny jest także skutek tej ustawy dotyczący zmiany art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. co do zmiany powierzchni sprzedaży obiektów handlowych. Późniejsza utrata mocy ustawy z dnia 11 maja 2007 r. na skutek wyroku TK z 8 lipca 2008 r. nie spowodowała „odżycia" art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 2007 r. Oznacza to, że mimo wyroku TK z 8 lipca 2008 r. i utraty mocy ustawy z dnia 11 maja 2007 r., nadal obowiązuje art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który określa powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, dla których rozmieszczenie na obszarze gminy określa się w studium i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po wyroku TK nie zmieniono tego przepisu mimo wielokrotnych nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prowadzi to do kontrowersji w kwestii, czy można lokalizować takie obiekty, jeżeli nie zostały przewidziane w planie. Wątpliwości te powinny być usunięte w drodze nowelizacji u.p.z.p., ponieważ ich rozstrzygnięcie w drodze wykładni sądowej prowadzi w istocie rzeczy do zastępowania ustawodawcy przez sądy.

W ustawach upraszczających postępowanie administracyjne w sprawach dotyczących realizacji inwestycji o szczególnym znaczeniu ustawodawca nie uwzględnił, jakie znaczenie uproszczenia procesowe na etapie postępowania administracyjnego mają w toku postępowania sądowego. Najczęściej ujawnia się to w sprawach dotyczących budowy dróg na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w której skutkiem wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest przejście na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego własności nieruchomości przeznaczonych pod drogę. Przyjęto tam rozwiązanie, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji wysyła się właścicielom (użytkownikom wieczystym) na adres podany w katastrze nieruchomości, a także dokonuje się o tym obwieszczeń we wskazanych urzędach i prasie, przy czym nie ma znaczenia kwestia, czy osoba wskazana w katastrze nieruchomości jest, czy nie jest właścicielem (wieczystym użytkownikiem) nieruchomości. Oznacza to, że w postępowaniu administracyjnym organ nie ustala, kto jest aktualnym właścicielem (wieczystym użytkownikiem) nieruchomości. Natomiast w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada, że uczestnikiem postępowania jest osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego. Stosownie do tej zasady obowiązkiem sądu administracyjnego jest zapewnienie udziału w postępowaniu sądowym tym osobom, a więc aktualnym właścicielom (wieczystym użytkownikom) nieruchomości objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Akta administracyjne nie zawierają informacji w tym zakresie, a często z akt tych wynika, że osoby, które zawiadomiono o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz wydaniu decyzji, nie żyją. Omawiana regulacja jest przykładem pozornego uproszczenia załatwiania spraw.

Wątpliwości związane ze stosowaniem art. 48k ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych budziła kwestia sporządzenia uzasadnienia wyroku przez sądy administracyj-

[4] Z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

ne oraz doręczenia wyroku z uzasadnieniem stronom. Stanowił on, że w razie oddalenia skargi sąd nie sporządzał uzasadnienia wyroku, skarżący miał prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, a skarga kasacyjna miała być rozpoznana, mimo że brak było uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji. Zmiany w omawianym zakresie wprowadzone ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych pogłębiły stan wątpliwości co do sporządzania uzasadnienia wyroku w tych sprawach oraz doręczania wyroku z uzasadnieniem. Przepis art. 38 ust. 3 tej ustawy stanowi bowiem jedynie, że odpis sentencji wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko właściwemu organowi odwoławczemu, a skarżącemu doręcza się odpis wyroku. Z przepisu tego wynika więc, że nie odnosi się do kwestii sporządzania uzasadnienia wyroku. Może to oznaczać, że zasady dotyczące sporządzania uzasadnienia wyroku (z urzędu lub na wniosek) określone w p.p.s.a. mają zastosowanie w sprawach o wydanie poświadczenia bezpieczeństwa, ponieważ nie zostały w sposób odmienny uregulowane w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Powstaje jednak pytanie, jaki sens w razie oddalenia skargi ma wniosek skarżącego o sporządzenie uzasadnienia wyroku i jego doręczenie, skoro wyrok z uzasadnieniem nie może być doręczony skarżącemu, który zamierza wnieść skargę kasacyjną od takiego wyroku i jak w takim przypadku liczyć termin do wniesienia skargi kasacyjnej. Zasadnicza wątpliwość dotyczy jednak tego, czy konstytucyjne prawo skarżącego do rozpoznania sprawy przez sąd nie jest naruszone, jeżeli ustawa wyłącza doręczenie mu wyroku z uzasadnieniem, od którego ma prawo wnieść skargę kasacyjną.

3. Podane wyżej przykłady wskazują, że przy ustanawianiu przepisów prawa zarówno przez ustawodawcę, jak i przez uprawnione w Konstytucji orany administracji publicznej ważne znaczenie ma szeroka konsultacja z właściwymi organami uprawnionymi do wyrażania opinii. Ustanawianie przepisów prawa bez analizy co do osiągnięcia zamierzonego celu przynosi odwrotny skutek w stosunku do zamierzonego.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

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

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad judykacyjną i organizacyjną działalnością sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (p.u.s.a.) oraz aktów prawnych wydanych z jej upoważnienia, m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[1] oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA[2]. Nadzór judykacyjny Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA.

[1] Dz. U. Nr 169, poz. 1645.
[2] M.P. Nr 86, poz. 1007.

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 Orzecznictwa został określony w § 2 i 3 ww. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA, by w przypadku rozbieżności w orzekaniu przedstawić Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opiniowane są także projekty aktów prawnych. Ponadto Biuro udostępnia, w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej, orzeczenia NSA. W 2011 r. udostępniono wnioskującym łącznie 46 orzeczeń (e-mailem, faxem, pocztą). 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 spadek liczby przekazanych wyroków i postanowień (w 2010 r. udostępniono łącznie 55 orzeczeń, w 2009 r. – 179, w 2008 r. – 638 oraz 1641 w 2007 r.).

2. Analiza orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednolicaniem orzecznictwa i interpretacji przepisów p.p.s.a. Analizowano orzeczenia NSA i niektóre orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS, ratyfikowanych umów międzynarodowych, Konstytucji, orzecznictwa TK, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano na uchybienia organów administracji publicznej i sądów. Na podstawie informacji specjalistów, odnoszącej się do analizowanych orzeczeń, sporządzana jest miesięczna analiza przekazywana Prezesowi NSA, prezesom izb, prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych oraz specjalistom Biura. Analiza taka jest podstawą przygotowywania wniosków Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wniosków Prezesa NSA do TK o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją czy o podjęcie sygnalizacji w trybie art. 15 § 2 p.u.s.a.

Ważnym elementem działalności Biura jest analiza jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Specjaliści Biura, każdy w obszarze swoich symboli, wskazują rozbieżności w orzecznictwie w danym sądzie (czasem w tym samym wydziale lub izbie) pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi oraz pomiędzy sądami wojewódzkimi a NSA. W ramach tej działalności okresowe analizy są podstawą do zaproponowania danemu sądowi lub sądom omówienia określonego zagadnienia na naradzie bądź stanowią podstawę do przygotowania projektu pytania prawnego abstrakcyjnego w trybie

art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. lub projektu wniosku Prezesa NSA do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W 2011 r. w Biurze sporządzono też jeden wniosek o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne w powiększonym składzie NSA.

W 2011 r. przeprowadzono analizy orzecznictwa w sprawach z zakresu: geologii i górnictwa, polityki rozwoju, zagospodarowania przestrzennego gminy i planu miejscowego, a także w sprawach zakazu organizowania zgromadzeń publicznych. Opracowano ponadto analizę orzecznictwa w sprawach dotyczących podatku akcyzowego i opłaty paliwowej oraz analizę respektowania uchwał NSA przez składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych w latach 2010–2011. Stanowiły one podstawę do wypracowania opinii Biura Orzecznictwa w kwestiach jednolitości orzecznictwa, zamieszczonej w *Informacji* po omówieniu zagadnień orzeczniczych poszczególnych izb, a także oceny jednolitości orzecznictwa oraz sprawności postępowania wojewódzkich sądów administracyjnych w 2011 r.

Powołano także zespół do opracowania założeń do zmiany ustawy procesowej i ustrojowej, który przygotował projekty ustaw nowelizujących i przedłożył je Prezesowi NSA w celu dalszego procedowania.

Przygotowano również opracowania dotyczące: postanowień o umorzeniu postępowania przez TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku zainicjowane pytaniami prawnymi sądów administracyjnych, stosowania przepisów Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych, zapobiegania zaległościom oraz polepszenia sprawności postępowania w sądach administracyjnych.

Specjaliści BO na bieżąco monitorują postanowienia sygnalizacyjne składów orzekających wydane na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. i przedkładają Prezesowi NSA informacje o poszczególnych sygnalizacjach oraz udzielonych przez organ odpowiedziach.

3. Działalność wydawnicza

Jednym z ważniejszych aspektów działalności Biura Orzecznictwa jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, zgodnie z § 2 zarządzenia nr 3 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2004 r. w sprawie utworzenia w Biurze Orzecznictwa NSA wydziałów problemowo-wizytacyjnych, Wydziału Gromadzenia i Publikacji Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz Wydziału Prawa Europejskiego. Wydawanie zbioru orzeczeń reguluje zarządzenie Prezesa NSA z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2011 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznika), w których opublikowano łącznie 133 orzeczenia. Zgodnie z § 8 zarządzenia, budzące wątpliwości interpretacyjne orzeczenia kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2011 r. zamówiono 26 glos, natomiast opublikowano 32, w tym 6, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

Poza publikacjami w zbiorze orzeczeń, Biuro Orzecznictwa sprawuje merytoryczny nadzór nad komputerowymi bazami danych CBOiS oraz CBOSA, w których gromadzone są orzeczenia wraz z uzasadnieniami oraz informacje dotyczące miejsca publikacji orzeczeń, glos i komentarzy.

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 ww. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w 2011 r. dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2010 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje w WSA w Krakowie, WSA w Olsztynie oraz WSA w Białymstoku. Protokoły i zalecenia powizytacyjne zostały przekazane prezesom wizytowanych sądów.

Ponadto prowadzono na bieżąco monitoring spraw zaległych, toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi powyżej 12 miesięcy. Biuro prowadzi kwartalne analizy wyników z zakresu postępowań sądowych osiąganych przez poszczególne sądy i wydaje zalecenia mające na celu usprawnienie wyników postępowania oraz procesów sądowych. Przeprowadzono także monitoring spraw, w których po uprawomocnieniu się orzeczenia zwrócono organowi administracji publicznej akta administracyjne wraz z odpisem prawomocnego orzeczenia po upływie 3 miesięcy.

Przeprowadzono również planowane kontrole biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów (§ 2 pkt 5 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. V zarządzenia) w WSA w Krakowie, WSA w Olsztynie oraz WSA w Białymstoku. Stosowne protokoły pokontrolne i zalecenia zostały przekazane kontrolowanym sądom.

Specjaliści Biura Orzecznictwa wspólnie z Wydziałem Informacji Sądowej NSA analizują skargi i wnioski składane w trybie działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego i w miarę potrzeb podejmują działania mające na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Omówienie tej działalności zawarto w części drugiej, pkt II *Informacji*.

Sędziowie Biura Orzecznictwa wzięli udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 2 pkt 11 rozporządzenia oraz pkt A. XI zarządzenia). Organizowane są także regularne narady członków BO[3] poświęcone bieżącym problemom orzeczniczym i organizacyjnym.

W 2011 r. Biuro Orzecznictwa zorganizowało trzy konferencje na temat: „Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej"; „Sędziowskie prawotwórstwo – teoria i praktyka"; „Wybrane problemy wykładni prawa".

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 13 projektów aktów prawnych. Do 7 z nich zgłoszone zostały uwagi, do 3 uwag nie zgłoszono, a w przypadku projektów aktów prawnych niezwiązanych z zakresem działania sądownictwa administracyjnego odmówiono wyrażenia opinii. Uwagi zgłoszono m.in. do projektów ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw; ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz zmianie niektórych ustaw; ustawy o petycjach; ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych; ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

[3] § 17 ust. 2 załącznika do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA.

6. Badanie zasadności wniosków

Badanie zasadności wniosków o złożenie przez Prezesa NSA wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej oraz wniosku do TK o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień podmiotów zainteresowanych o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do TK, 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 2011 r. rozpatrzyło 5 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego, oraz 20 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, z których uwzględniono 1, nie uwzględniono 16 wniosków, natomiast 3 z nich oczekują na rozpatrzenie.

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 UE 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.

W 2011 r. przygotowano m.in. opinię dotyczącą problematyki zawieszenia postępowania podatkowego w przypadku wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, opinię w zakresie opodatkowania dochodu osoby fizycznej podlegającej w Polsce nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu z tytułu umorzenia udziałów bądź likwidacji spółki kapitałowej z siedzibą w Luksemburgu.

Przygotowano ponadto opracowania nt. stosowania prawa Unii Europejskiej przez NSA i wojewódzkie sądy administracyjne w 2010 r.

III. Realizacja zadań organizacyjno-prawnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2011 r. w działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego ważne były działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania sądów administracyjnych oraz utrzymanie dotychczasowej sprawności orzeczniczej, w szczególności poprzez zapewnienie właściwego poziomu obsad orzeczniczych, opracowanie projektu stosownych zmian w procedurze sądowoadministracyjnej, tworzenie warunków do wymiany doświadczeń naukowych i upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym, jak również przez tworzenie odpowiednich warunków do prowadzenia działalności orzeczniczej. Ważną rolę w realizacji tych zadań wypełniała Kancelaria Prezesa NSA, do której zadań należy zabezpieczenie potrzeb Naczelnego Sądu Administracyjnego m.in. pod względem organizacyjnym, administracyjnym i finansowym.

Wprowadzone w ostatnich latach zmiany w powszechnie obowiązujących przepisach prawnych, które zmodyfikowały procedurę sądowoadministracyjną, spowodowały znaczny wzrost obciążenia sądów administracyjnych, które od kilku lat i tak systematycznie zwiększa się niezależnie od zmieniającego się stanu prawnego. W 2011 r. tendencja wzrostowa uległa dalszemu pogłębieniu w stosunku do odnotowywanej w roku 2010, wyrażając się we wzroście wpływu spraw w NSA o ok. 20% w stosunku do roku 2010 i ponad 35% w stosunku do roku 2009, a w wojewódzkich sądach administracyjnych o ok. 4% w stosunku do roku 2010 i ok. 20% w stosunku do roku 2009.

Towarzyszyły temu wzrostowi istotne zmiany wyrażające się w zmniejszeniu obsad orzeczniczych w stosunku do stanu określonego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów[4]: w 2011 r. odeszło z Naczelnego Sądu Administracyjnego 10 sędziów (co stanowi ponad 9% stanu), a z wojewódzkich sądów administracyjnych 19 sędziów (4% stanu). W związku z tym najistotniejszym zadaniem w 2011 r. było możliwie jak najszybsze zrealizowanie procedur związanych z uzupełnieniem obsad kadrowych z jednej strony, a z drugiej stworzenie możliwości opanowania wpływu spraw poprzez delegowanie do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym sędziów z wojewódzkich sądów administracyjnych. W efekcie zrealizowania tych procedur w ubiegłym roku otrzymało nominacje z rąk Prezydenta RP 9 sędziów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i 16 sędziów w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Sprawne zrealizowanie tych procedur było możliwe także dzięki uzyskaniu odpowiedniego zabezpieczenia finansowo-materialnego działalności sądownictwa administracyjnego, umożliwiającego – pomimo istotnego wzrostu obciążeń – sprawne prowadzenie postępowań sądowoadministracyjnych, pozwalające na utrzymanie osiągniętej sprawności orzeczniczej wyrażającej się w średnim okresie trwania postępowania sądowoadministracyjnego poniżej 6 miesięcy.

W związku z przypadającym w 2012 r. dziesięcioleciem uchwalenia zreformowanego ustawodawstwa sądowoadministracyjnego, w minionym roku dokonano podsumowania obowiązujących regulacji, które w okresie tym były wielokrotnie nowelizowane. W efek-

[4] Dz. U. Nr 26, poz. 228 ze zm.

cie zainicjowane zostały – pod kierownictwem Biura Orzecznictwa – prace nad obszerniejszą nowelizacją ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która w ramach jej fundamentalnych założeń skoryguje niektóre rozwiązania odwołujące się do wniosków wynikających z dotychczasowego orzecznictwa oraz do praktyki i doświadczeń sądów administracyjnych. Projektowane zmiany dotyczą w szczególności określenia form i procedur umożliwiających zapewnienie większej wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych, zwiększenia możliwości orzekania reformatoryjnego przez NSA, ograniczenia kompetencji kasacyjnego orzekania przez organy administracji publicznej oraz uproszczenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Zakres i kierunki proponowanych zmian ustawy przedstawił Prezes NSA podczas obrad Forum Debaty Publicznej w dniu 8 czerwca 2011 r. poświęconego zagadnieniu „Obywatel wobec administracji. Konieczne zmiany w postępowaniu administracyjnym".

Projekt opracowanej przez ekspertów i sędziów NSA nowelizacji ustawy procesowej był również przedmiotem obrad Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA połączonego z konferencją zorganizowaną w dniach 21–23 listopada 2011 r. Dyskusja prowadzona przez przedstawicieli nauki oraz praktyków – sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, prezentujących opinie i wnioski ogółu sędziów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych – zapewnia wysoki poziom projektowanych regulacji, przy czym odrębnej, szczegółowej dyskusji poddano projekty przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym. Projektowane zmiany zmierzają do usprawnienia postępowania przed sądami administracyjnymi, czemu służyć mają m.in. nowe instytucje procesowe, np. „przedsąd kasacyjny" i rozwinięcie katalogu spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym.

Ponadto w 2011 r., mając na uwadze potrzebę ustawicznego doskonalenia standardów sądownictwa administracyjnego, w tym także w odniesieniu do standardów kształtujących się w Unii Europejskiej, dużo uwagi poświęcano zapewnieniu możliwości wymiany doświadczeń orzeczniczych i naukowych na forum międzynarodowym. W tym zakresie kontynuowano merytoryczną współpracę z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami naukowymi, z zagranicznymi organami sądownictwa administracyjnego oraz ponadnarodowymi organami sądowniczymi. Współpraca ta, podtrzymywana od wielu lat przez Naczelny Sąd Administracyjny w formie stałych kontaktów, polegała na wymianie doświadczeń naukowych, zapewniających poprawę jakości pracy sądów i upowszechnianie wiedzy o kierunkach rozwoju sądownictwa administracyjnego w Europie.

Przedstawiciele sądów administracyjnych uczestniczyli w konferencjach i seminariach organizowanych m.in. przez: Komisję Europejską, Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe), Międzynarodowe Stowarzyszenie Naczelnych Sądów Administracyjnych (IASAJ), Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów Podatkowych (IATJ), Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), Akademię Prawa Europejskiego (ERA) oraz Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Tematyka tych spotkań obejmowała szerokie spektrum zagadnień: od organizacji sądownictwa administracyjnego po projekty nowelizacji przepisów traktatowych UE, a także kwestie związane z praktyką stosowania prawa UE, w tym regulacji azylowych, podatkowych i środowiskowych oraz wykorzystania technologii informacyjnych.

Prezes NSA wraz z delegacją przedstawicieli sądownictwa administracyjnego złożył wizytę w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Republiki Czeskiej w Brnie, podczas której omawiano m.in. rolę sądów administracyjnych oraz praktykę stosowania prawa UE przez sądy obu krajów. Program wizyty obejmował również spotkanie z prezesami Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich, a także odwiedziny w Krajowej Szkole Sędziów.

W siedzibie NSA podejmowano gości zagranicznych, m.in. Prezesa Sądu Administracyjnego Austrii, Prezesa Wyższego Sądu Administracyjnego Ukrainy, Sekretarza Generalnego ACA-Europe oraz delegacje Najwyższej Rady Sądownictwa Włoch, Rady Sądownictwa Litwy, Sądu Najwyższego Portugalii i Parlamentu Mołdowy. Wizytę studyjną odbyła także grupa 21 tłumaczy języka polskiego Parlamentu Europejskiego.

Uczestniczono w programie staży sędziowskich stowarzyszenia ACA-Europe: w roku 2011 sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego przebywał w ramach stażu w Sądzie Najwyższym Wielkiej Brytanii, natomiast w Naczelnym Sądzie Administracyjnym gościła sędzia Joanna Hottiaux z francuskiej Rady Stanu.

W 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny zorganizował ponadto dwa międzynarodowe spotkania:

- specjalistyczne seminarium na temat harmonizacji sygnatur orzecznictwa sądów krajowych oraz wprowadzenia jednolitej Europejskiej Sygnatury Orzecznictwa (ECLI), zorganizowane wspólnie z ACA-Europe i Sekretariatem Rady UE, w którym udział wzięli przedstawiciele sądów i administracji rządowej Polski oraz innych państw członkowskich, a także Turcji i Ukrainy, oraz Trybunału Sprawiedliwości UE, Rady, Komisji i Biura Publikacji UE;
- konferencję Forum Sędziów UE na rzecz Ochrony Środowiska (EUFJE) pt. Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w świetle prawa Unii Europejskiej, zorganizowaną we współpracy z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury.

Spotkania z partnerami zagranicznymi stanowiły okazję do wymiany informacji i doświadczeń na temat aktualnych problemów orzecznictwa i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego oraz wzajemnych relacji pomiędzy najwyższymi organami sądownictwa w Polsce i za granicą. Gościom przybliżono również zagadnienia historii, struktury oraz funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji publicznej.

Realizując zadania w zakresie zapewnienia szerokiego dostępu do informacji jurydycznej dla sędziów, aktualizowano na bieżąco zasoby Biblioteki NSA oraz wydano szereg własnych publikacji. W 2011 r. ukazały się cztery numery z serii „Materiały Szkoleniowe": nr 10/2011 i 12/2011 – dotyczące merytorycznej zawartości wyroków NSA i WSA w 2009 roku, nr 11/2011 – zawierający analizę wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej w latach 2008–2009 oraz nr 13/2011, dotyczący prawa strony do rozpoznania sprawy bez uzasadnionej zwłoki. Kontynuowano również wydawanie dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego"; w 2011 r. ukazało się sześć numerów czasopisma (34–39). Zeszyty zawierają pomocne dla orzecznictwa opracowania studialne dotyczące aktualnych problemów naukowych związanych z sądownictwem administracyjnym, ponadto prezentują wybrane orzecznictwo TSUE, ETPC, TK, SN, NSA i WSA, wnioski Prezesa NSA i pytania prawne sądów administracyjnych skierowane do TK, wybrane problemy sądownictwa administracyjnego w Europie, glosy do orzeczeń sądów i trybunałów, bieżące kalendarium sądownictwa administracyjnego, recenzje książek tematycznie związanych z profilem czasopisma oraz wykaz aktualnej bibliografii. Ponadto wydano w postaci

książkowej *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2010 roku* oraz będącą pokłosiem wspólnej konferencji NSA i PAN – publikację pt. *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*.

W celu ułatwienia sądom oraz poszczególnym sędziom dostępu do orzeczeń sądów administracyjnych, systematycznie powiększano zasoby Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOiS), w której na koniec 2011 r. zgromadzono ok. 1023 tys. orzeczeń. Natomiast mając na uwadze potrzebę realizacji prawa obywateli do informacji, w 2011 r. w systemie CBOSA udostępniono publicznie w Internecie ok. 706 tys. orzeczeń uprzednio zanonimizowanych. O zapotrzebowaniu na informacje zgromadzone w Bazie CBOSA najlepiej świadczy jej obciążenie, przekładające się w 2011 r. na ponad 1,9 mln wejść skutkujących 18 mln wyszukań orzeczeń..

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

Stosownie do § 3 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r.[5] Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2011 r. realizował zadania w zakresie: informowania stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępniania do wglądu akt spraw; udostępniania informacji publicznej o działalności Sądu; prowadzenia spraw petycji, skarg i wniosków; obsługi medialnej Sądu i Prezesa Sądu; prowadzenia statystyki sądowej; prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej BIP; nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych oraz wykonywania innych czynności związanych z tą Bazą w zakresie określonym przez Prezesa Sądu, a także ochrony danych osobowych.

W wykonaniu obowiązku wynikającego z § 3 ust. 5 Regulaminu, na zasadach określonych w zarządzeniu Prezesa NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r. w sprawie nadzoru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych, WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Wydział realizował również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej[6] poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii.

2. Informowanie i udostępnianie akt

Sekretariat Wydziału Informacji Sądowej odpowiadając na pytania stron i uczestników postępowań, a także dziennikarzy i innych osób zainteresowanych, na bieżąco udzielał informacji o toczących się postępowaniach oraz o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. Szczegółowo informowano również na temat środków prawnych przewidzianych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obowiązków, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencjach ich niedopełnienia. Tego rodzaju informacje można było uzyskać bezpośrednio składając wizytę w NSA, jak też telefonicznie lub drogą elektroniczną. Ilość interesantów, którym udzielane są informacje niezwłocznie w formie ustnej, telefonicznie lub w siedzibie Sądu, utrzymuje się stale na poziomie kilkunastu tysięcy rocznie.

W 2011 r. Czytelnia Akt udostępniła do wglądu akta blisko 900 spraw. Przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba akt udostępnionych

[5] M.P. Nr 86, poz. 1007.

[6] Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.

zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznawanych spraw w danym sądzie – w WSA w Warszawie w 2011 r. udostępniono ogółem 6697 akt sądowych.

Zadania informacyjne realizowane były ponadto w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, m.in. z sądami powszechnymi, policją i prokuraturą. W roku 2011 r. udzielono w tym trybie 31 pisemnych odpowiedzi na zapytania.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, Wydział Informacji Sądowej NSA realizował w 2011 r. obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[7]. Aktualne informacje o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o działalności tego Sądu udostępniane były 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 mieli dostęp do bazy orzeczeń sądów administracyjnych na bieżąco wzbogacanej najnowszym orzecznictwem, w niektórych wojewódzkich sądach administracyjnych umożliwiono ponadto wgląd w wokandy.

Udogodnienia te powodują, że liczba indywidualnych zapytań zgłaszanych z wykorzystaniem procedury wnioskowej, przewidzianej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w latach 2010–2011 utrzymuje się na stałym poziomie (643 w 2010 i 647 w 2011 r.), który w porównaniu z latami poprzednimi, w tym z rokiem 2007 (3229 wniosków), jest stosunkowo niski. Wnioskodawcy żądali najczęściej danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, wokand sądowych oraz informacji o terminach rozpraw, a także informacji dotyczących pozaorzeczniczej działalności sądów, np. procesu informatyzacji czy planów finansowych. Dostrzegalny jest sukcesywny spadek liczby wniosków o udostępnienie treści orzeczeń. W roku 2011 w wydziałach informacji sądowej odnotowano 139 takich wniosków, tj. o blisko 35% mniej niż w roku 2010. Tendencja ta jest bezpośrednim efektem sprawnego funkcjonowania internetowej bazy orzeczeń i stałego powiększania jej zasobów.

3.2. Wnioski o udostępnienie informacji publicznej załatwiano zasadniczo pozytywnie przez bezpośrednie udzielanie informacji ewentualnie przez odsyłanie do informacji udostępnionych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Decyzję o odmowie udostępnienia informacji wydano w 10 przypadkach. W dwóch sprawach wnioskodawcy skorzystali z odwołania. W następstwie jednego z nich Prezes NSA uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia zwracając uwagę, iż żądane dokumenty urzędowe, w tym akt dotyczący utworzenia wydziału oraz akty powołania sędziów, stanowią informację publiczną i jako takie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Jeżeli dokumenty zawierają dane chronione prawem, powinny zostać udostępnione bez tych danych (decyzja z 28 lipca 2011 r. nr V Inf/S 0412/1/11). W drugim przypadku Prezes NSA uchylił zakwestionowaną decyzję i umorzył postępowanie pierwszej instancji w całości, wskazując, iż w okolicznościach rozpatrywanej sprawy przekazanie

[7] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.

wnioskodawcy żądanych informacji o siedzibie sądu powszechnego oraz sygnaturze akt sprawy karnej nie spowoduje naruszenia prawa do prywatności strony postępowania (decyzja z 30 grudnia 2011 r. nr V Inf/S 0412/2/11).

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2011 r. ogółem 1883 sprawy do załatwienia w trybie przewidzianym w Dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego. Z tego blisko 40% stanowiły sprawy zarejestrowane w WIS NSA. Do Wydziału tego wpłynęło ponadto 676 pism ponownych, tj. kolejnych pism dotyczących zarejestrowanej już sprawy. Wnioski zawierały głównie prośby o przedstawienie stanu spraw sądowoadministracyjnych i wyjaśnienie różnych kwestii procesowych. W skargach wyrażano najczęściej niezadowolenie z orzeczeń, a także ze sposobu działania sądów administracyjnych. W jednym z wojewódzkich sądów administracyjnych odnotowano petycję dotyczącą umieszczenia godła państwowego na stronie internetowej Sądu.

4.2. W zdecydowanej większości zbadanych spraw nie stwierdzano sugerowanych uchybień. W udzielanych odpowiedziach obszernie przedstawiano przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez skarżących wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów, wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron.

Udział skarg zasadnych w stosunku do wielkości wpływu skarg dotyczących sądownictwa administracyjnego wynosił w 2011 r. niecałe 3,5%. Załatwianie skarg nie ograniczało się jednak wyłącznie do oceny zasadności przedstawionych zarzutów. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2011 r. wskazywane sprawy badane były w szerszym zakresie – z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. 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 Wydział Informacji Sądowej NSA informował właściwe organy: Prezesa NSA, prezesów Izb oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Dyrektora Biura Orzecznictwa NSA.

4.3. W związku ze skargami dotyczącymi funkcjonowania sądów administracyjnych, które wpłynęły w 2011 r., dostrzeżono między innymi podlegające sprostowaniu omyłki w treści orzeczeń (V Inf/S 041/203/11), przypadki opóźnień w sporządzeniu uzasadnienia wyroku (nr V Inf/S 041/377/11), w doręczaniu odpisów orzeczeń (nr V Inf/S 041/97/11) i w zwrocie akt po prawomocnym zakończeniu sprawy, nienadania biegu złożonym do akt sądowych wnioskom, w tym o przyznanie prawa pomocy, jak też błędy pracowników sekretariatów sądowych polegające np. na nieprawidłowym lub nieterminowym wykonaniu zarządzenia przewodniczącego, omyłkach w treści kierowanych do stron pism przewodnich i zawiadomień (nr V Inf/S 041/13/11, V Inf/S 041 422/11) oraz niedokładnym zanonimizowaniu orzeczenia przeznaczonego do udostępnienia w Centralnej Bazie Orzeczeń. Zwrócono również uwagę na błędy w zakresie doręczeń pism sądowych (nr V Inf/S 041/436/11), nieprawidłowości w zakresie zwrotu wpisu od skargi na przewlekłość po-

stępowania (nr V Inf/S 041/6/11) oraz przypadek wezwania strony do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie uzasadnienia wyroku pomimo przysługującego jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów (nr V Inf/S 041/77/11).

W wymiarze bardziej ogólnym, z perspektywy zgłoszonych skarg konieczne okazało się podjęcie działań na rzecz ujednolicenia praktyki w zakresie rejestracji skarg uwzględnionych w trybie autokontroli na podstawie art. 54 §3 p.p.s.a. (nr V Inf/S 041/17/11) oraz zmiany wzoru formularza zawiadomienia o rozprawie przed wojewódzkim sądem administracyjnym (nr V Inf/S 041/289/11).

4.4. W omawianym okresie sprawozdawczym, podobnie jak w latach poprzednich, zgłoszono skargi wskazujące na nierzetelne wykonywanie obowiązków przez profesjonalnych pełnomocników, w tym pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy (25 skarg). Skargi te dotyczyły głównie postępowania przed sądem pierwszej instancji.

4.5. Pojawiły się ponadto kolejne skargi i wnioski dotyczące wnoszenia pism do sądu drogą elektroniczną (nr V Inf/S 041/348/11, V Inf/S 041/368/11,V Inf/S 041/421/11). Wspomniana kwestia w kontekście postępowania sądowoadministracyjnego stała się przedmiotem analizy Biura Orzecznictwa NSA (nr BO/Wiz-46-13/11). Jeśli chodzi o pozaprocesową działalność sądu, w szczególności sprawy petycji, skarg i wniosków oraz sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej, to pisma nadsyłane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej były przyjmowane i rejestrowane. Również odpowiedź można było – co do zasady – otrzymać za pośrednictwem poczty mailowej. Docelowo prowadzenie tego rodzaju korespondencji ma się odbywać za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej.

4.6. Sporadycznie w skargach zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2011 r. poruszano problematykę sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (11 skarg). Wydział Informacji Sądowej NSA, w wykonaniu zadań wynikających z zarządzenia z dnia 4 kwietnia 2006 r. o nadzorze nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych, przygotował i przedstawił Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego pełną informację na ten temat, z wykorzystaniem sprawozdań sporządzonych przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych (nr V Inf/S 043/3/11).

5. Obsługa medialna

W 2011 r. obsługa medialna Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych polegała głównie na udzielaniu dziennikarzom informacji dotyczących bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz administracyjnych aspektów funkcjonowania tych sądów. Obok udzielania ustnych informacji na temat linii orzeczniczej w danych sprawach Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych przekazywał orzeczenia, a także przesyłał do publikacji opracowania wybranych orzeczeń NSA przygotowane przez pracowników Wydziału. Stała współpraca z przedstawicielami mediów dotyczyła również przygotowywania i przekazywania potrzebnych zestawień statystycznych dotyczących pracy orzeczniczej sądów administracyjnych.

Wypowiedzi Przewodniczącego WIS NSA – Rzecznika Prasowego NSA i jego Zastępcy były wielokrotnie cytowane na łamach publikacji prasowych, prezentowane za pośrednictwem rozgłośni radiowych i telewizji. Oprócz komentarzy dotyczących konkretnych

orzeczeń NSA zainteresowanie wywoływały zagadnienia o charakterze procesowym, np. mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym, skarga na przewlekłość postępowania, a także zapowiedziane przez Prezesa NSA wstępne założenia do projektu nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

6. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej NSA przygotował i przedstawił Prezesowi NSA, jak również prezesom Izb NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny w zestawieniu półrocznym i rocznym (V Inf/S 0213/1/11; V Inf/S 0213/2/11, V Inf/S 0213/19/11; V Inf/S 0213/20/11). 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 2011. Ponadto opracowano i przedstawiono dane do Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

W 2011 r. w związku z realizacją zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych Przewodniczący WIS NSA, Kierownik Sekretariatu WIS NSA wraz z wyznaczonym pracownikiem przeprowadzili wizytacje w WSA w Łodzi, WSA w Lublinie, WSA w Szczecinie i WSA w Gdańsku. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych.

Ponadto na prośbę Przewodniczącego WIS NSA, przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Analizie takiej poddane zostały również kwartalne informacje o załatwieniu skarg i wniosków dotyczących sposobu i kultury prowadzenia rozpraw.

8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

W 2011 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. Wydział Informacji Sądowej 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 8 tys. orzeczeń wydanych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 września 2007 r.

W związku ze stwierdzonymi przypadkami pojawienia się w Bazie dostępnej przez Internet orzeczeń zawierających w swej treści dane osobowe podejmowano działania interwencyjne i prewencyjne. Do prezesów Izb NSA i prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych skierowano prośbę o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia szczególnej staranności i wnikliwości działań dla wyeliminowania błędów, a tym samym dla zapewnienia należnej ochrony znajdujących się w dyspozycji Sądu danych osobowych (nr V Inf/S 0310/1/11). Problematyka ta została również omówiona podczas seminarium szkoleniowego kierowników sekretariatów wydziałów sądów administracyjnych (Serock, 12–14 października 2011 r.).

9. Konferencje, spotkania, współpraca

W dniu 7 czerwca 2011 r. odbyła się konferencja zorganizowana wspólnie przez Naczelny Sąd Administracyjny, Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz Rzecznika Praw Obywatelskich nt. kodeksu postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2010–2011. Dokonywane w ostatnim okresie fragmentaryczne nowelizacje kodeksu postępowania administracyjnego wymagały podjęcia dyskusji nad sposobem przeprowadzenia, jakością i zakresem zmian w tej ustawie procesowej. Z tego względu celem konferencji było przedstawienie i ocena wprowadzonych ostatnio szczegółowych zmian w kodeksie, analiza konsekwencji wejścia ich w życie, sformułowanie postulatów w zakresie dalszych zmian w postępowaniu administracyjnym.

Referat inaugurujący konferencję nt. modelu polskiego postępowania administracyjnego w świetle aktualnej nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego wygłosił prof. Roman Hauser, Prezes NSA, UAM. W kolejnych wystąpieniach podejmowano rozważania nad celami ustaw nowelizujących kodeks postępowania administracyjnego, a więc czy istnieje skoordynowana polityka planowania zmian w polskim prawie administracyjnym procesowym (Piotr Stachańczyk, sekretarz stanu w MSWiA), analizowano też wpływ zmian w kodeksie postępowania administracyjnego na sferę praw i wolności jednostki (prof. Małgorzata Jaśkowska, NSA, UKSW). Bilans wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zmian kodeksu postępowania administracyjnego przedstawiła Katarzyna Łakoma, BRPO. Omówiona została również odpowiedzialność urzędników za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa w postępowaniu administracyjnym (dr Mateusz Błachucki, INP PAN). Decyzje organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 k.p.a. były przedmiotem referatu prof. Jana Pawła Tarno, NSA, UŁ. Z kolei prof. Zbigniew Kmieciak, NSA, UŁ skoncentrował rozważania na przewlekłości postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego *case law*. Tematem wystąpienia prof. Barbary Adamiak, NSA, UWr była regulacja nadzwyczajnych trybów administracyjnych po zmianach kodeksu postępowania administracyjnego. O komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym – z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego, praktyki stosowania przepisów i dyskutowanych kierunków dalszych zmian – mówił dr Grzegorz Sibiga, INP PAN. Zagadnienia pojęcia „decyzji ostatecznej" oraz charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy omówił w swym referacie dr Marek Szubiakowski, UW. Pokłosie oraz twórcze rozwinięcie tych konferencji naukowych stanowić będzie publikacja pt. *Analiza*

i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2010-2011, pod red. Mateusza Błachuckiego, Teresy Górzyńskiej i Grzegorza Sibigi.

W 2011 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym gościli m.in. przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości Republiki Litewskiej, pracownicy naukowi i studenci Wydziału Prawa Południowego Federalnego Uniwersytetu w Rostowie nad Donem (Rosja) oraz grupa tłumaczy ustnych języka polskiego Parlamentu Europejskiego. Spotkania, w których uczestniczyli Przewodniczący WIS NSA oraz pracownicy Wydziału, były okazją do wymiany doświadczeń, przybliżenia problematyki funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji.

Formą wymiany doświadczeń istotną z punktu widzenia praktyki Wydziału Informacji Sądowej NSA był również udział Przewodniczącego WIS NSA w wizycie przedstawicieli NSA w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Republiki Czeskiej (Brno, 28 listopada–1 grudnia 2011 r.).

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za 2011 rok)

Tabela I. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych 283
Tabela II. Skargi na akty i inne czynności organów 284
Tabela III. Skargi na bezczynność i przewlekłość organów 286
Tabela IV. Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw 288
Tabela V. Skargi na bezczynność i przewlekłość organów według rodzaju spraw 304
Tabela VI. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów 320
Tabela VII. Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej 322
Tabela VIII. Skargi na akty i czynności izb celnych 323
Tabela IX. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych 323
Tabela X. Wpływ skarg kasacyjnych 325
Tabela XI. Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym 325
Tabela XII. Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA) 326
Tabela XIII. Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2011 327
Tabela XIV. Załatwienie zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji (wg WSA) 328
Tabela XV. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 332

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba WSA	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na bezczynność organu		
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	wojewódzkie sądy administracyjne	69 851	100	66 020	94,52		3 831	5,48	
2	WSA Białystok	1 524	2,18	1 432	2,05	93,96	92	0,13	6,04
3	WSA Bydgoszcz	2 606	3,73	2 536	3,63	97,31	70	0,10	2,69
4	WSA Gdańsk	2 976	4,26	2 860	4,09	96,10	116	0,17	3,90
5	WSA Gliwice	6 134	8,78	5 971	8,55	97,34	163	0,23	2,66
6	WSA Gorzów Wielkopolski	2 359	3,38	2 246	3,22	95,21	113	0,16	4,79
7	WSA Kielce	1 520	2,18	1 468	2,10	96,58	52	0,07	3,42
8	WSA Kraków	5 998	8,59	5 714	8,18	95,27	284	0,41	4,73
9	WSA Lublin	2 768	3,96	2 634	3,77	95,16	134	0,19	4,84
10	WSA Łódź	4 421	6,33	4 274	6,12	96,67	147	0,21	3,33
11	WSA Olsztyn	1 923	2,75	1 820	2,61	94,64	103	0,15	5,36
12	WSA Opole	1 393	1,99	1 321	1,89	94,83	72	0,10	5,17
13	WSA Poznań	4 629	6,63	4 459	6,38	96,33	170	0,24	3,67
14	WSA Rzeszów	2 330	3,34	2 210	3,16	94,85	120	0,17	5,15
15	WSA Szczecin	2 656	3,80	2 491	3,57	93,79	165	0,24	6,21
16	WSA Warszawa	22 005	31,50	20 197	28,91	91,78	1 808	2,59	8,22
17	WSA Wrocław	4 609	6,60	4 387	6,28	95,18	222	0,32	4,82

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	20 614	66 020	4 830	65 699	47 327	14 674	29 340	544	2 769	18 372	146	263	12 388	20 935
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 724	5 730	455	5 620	4 128	2 074	1 773	79	202	1 492	4	2	861	1 834
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	365	1 432	87	1 461	1 115	286	797	12	20	346			263	336
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	32	120	2	125	106	36	62	4	4	19			15	27
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	434	2 536	147	2 429	1 644	510	1 083	17	34	785	4	6	658	541
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	34	177	11	177	149	91	57		1	28			20	34
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	884	2 860	207	3 077	2 207	724	1 428	29	26	870	15	62	512	667
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	77	313	20	312	229	110	111	3	5	83			64	78
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	3 032	5 971	518	5 982	4 114	1 193	2 824	36	61	1 868	7	3	1 251	3 021
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	189	453	34	450	342	199	137	2	4	108	3		66	192
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	266	2 246	85	2 239	1 671	342	1 205	20	104	568			479	273
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	19	164	17	174	149	80	47	9	13	25			17	9
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	169	1 468	66	1 495	1 163	312	710	12	129	332			303	142
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	4	88	6	84	65	34	29	1	1	19			19	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 131	5 714	700	5 546	3 840	1 096	1 566	60	1 118	1 706	4	3	1 053	2 299
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	189	594	56	577	448	199	166	27	56	129	1		77	206
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	670	2 634	160	2 740	2 083	452	1550	12	69	657		1	488	564
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	50	190	22	210	171	66	96	3	6	39			21	30
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	962	4 274	379	4 205	2 849	942	1 800	19	88	1356			943	1 031
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	56	327	20	295	212	86	108	2	16	83			57	88
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	302	1 820	106	1 850	1 321	372	852	8	89	529			382	272
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	21	252	6	251	113	68	40	2	3	138			107	22
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	242	1 321	63	1 220	809	247	541	10	11	411		1	319	343
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	12	93	6	89	55	26	28		1	34			17	16
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	976	4 459	353	4 335	3 061	1 219	1 785	19	38	1 274	6	11	664	1 100
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	113	480	75	502	364	214	140	4	6	138		1	43	91
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	534	2 210	98	2 128	1 625	479	849	15	282	503	9	7	393	616
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	14	106	7	93	72	28	41	2	1	21			20	27
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	662	2 491	129	2 479	1 703	463	1 149	20	71	776		1	511	674
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	39	212	5	206	158	48	97	4	9	48			38	45
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7 855	20 197	1 268	20 325	15 234	5 123	9 359	233	519	5 091	99	158	3 382	7 727
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	725	1 338	125	1 323	974	472	458	12	32	349		1	189	740
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 130	4 387	464	4 188	2 888	914	1 842	22	110	1300	2	10	787	1 329
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	150	823	43	752	521	317	156	4	44	231			91	221

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	653	3 831	183	3 582	1 440	518	465	186	271	2 142	66	6	1 489	902
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	4	18	1	18	9		1	2	6	9			4	4
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	15	92	7	87	49	12	19	10	8	38			30	20
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1			1	1				1					
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	16	70		67	34	16	12	5	1	33			32	19
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	31	116	5	125	60	39	11	8	2	65			47	22
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657		1												1
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	29	163	6	134	58	25	22	5	6	76			53	58
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657		1		1						1			1	
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7	113	4	112	66	6	31	6	23	46			32	8
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2	52	2	46	19	4	5	5	5	27			20	8
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	51	284	27	242	133	36	35	30	32	109	1	1	72	93
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	15	134	4	119	52	10	28	10	4	67			57	30
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	18	147	6	123	44	20	14	5	5	79			64	42
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	13	103	3	99	32	13	6	4	9	67			63	17
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7	72		48	25	7	9	3	6	23			21	31
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	44	170	9	186	82	27	27	7	21	104			69	28
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	11	120	10	117	76	16	15	10	35	41			35	14
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	14	165	5	172	34	13	11	5	5	138			119	7
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1			1	1		1							
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	317	1 808	81	1 661	557	244	172	53	88	1 104	65	5	668	464
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1	15	1	13	6			1	5	7			3	3
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	63	222	14	244	119	30	48	20	21	125			107	41
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1	1		2	1			1		1				

Tabela IV
Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Załatwiono										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	1 744	6 274	462	5 959	4 377	1 549	2 683	32	113	1 582	1	1	1 246	2 059
		w tym o symbolach 6010–6019														
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	639	2 382	221	2 251	1 707	631	1 006	12	58	544			407	770
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	7	12		15	13	5	8			2			2	4
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	26	125	9	111	81	23	53	1	4	30			23	40
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	9	37	2	30	19	8	11			11			4	16
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	668	2 380	164	2 321	1 652	586	1 019	11	36	669	1		534	727
7	6015	Uzgodnienia	3	10	1	9	6	2	4			3			1	4
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	14	133	3	65	57	19	36		2	8			6	82
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	29	32	2	52	38	9	26	3		14			13	9
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		2												2
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	349	1 161	60	1 105	804	266	520	5	13	301		1	256	405
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	3	10	1	12	8	3	4		1	4			4	1
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 040	3 507	171	3 462	2 029	645	1 326	31	27	1 433	1		1 207	1 085
		w tym o symbolach 6030-6039														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	40	108	9	116	81	31	47	3		35			30	32
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	131	517	29	479	302	68	224	7	3	177			141	169
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	100	760	11	698	175	144	18	12	1	523			510	162
17	6 033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	88	374	8	348	250	119	126	1	4	98			84	114
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	20	82	4	74	54	17	36	1		20	1		16	28
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	50	213	10	213	176	27	149			37			34	50
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	20	59	3	60	39	20	16	1	2	21			17	19
21	6037	Transport drogowy i przewozy	456	1 116	86	1 205	813	158	641		14	392			263	367
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objetych symbolem 603	26	51	5	63	55	17	36	1	1	8			6	14
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	109	227	6	206	84	44	33	5	2	122			106	130
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	410	1 295	22	1 315	622	173	370	15	64	693		1	142	390
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	36	82	6	90	56	23	26		7	34			28	28
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	27	83	3	90	60	32	24	1	3	30		1	18	20
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	308	994	11	1 004	408	93	255	10	50	596			68	298
28	6043	Kinematografia														
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych		1												1
30	6045	Ochrona osób i mienia	1	5		6	4	1	3			2			2	
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	11	29	1	31	22	6	15		1	9			7	9
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON		1		1	1	1								
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	6	4	1	9	7		7			2			1	1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	21	96		84	64	17	40	4	3	20			18	33
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	324	1 104	40	1 134	736	194	521	5	16	398		1	352	294
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	284	902	26	941	576	119	439	3	15	365		1	323	245

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	3	6		5	4	1	3			1			1	4
38	6052	Akty stanu cywilnego	3	33		28	24	6	16	1	1	4			4	8
39	6053	Obywatelstwo	25	115	8	119	110	60	49	1		9			6	21
40	6054	Paszporty	3	25	1	26	9	2	7			17			16	2
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	6	23	5	15	13	6	7			2			2	14
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	29	88	3	89	79	18	57	2	2	10			3	28
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	22	41	1	51	47	11	34	1	1	4			1	12
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża		5		5	5	1	4							
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego		4												4
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	5	19	2	19	17	6	10		1	2			1	5
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi		2		1	1		1							1
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	2	17		13	9		8	1		4			1	6
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	607	1 724	102	1 717	1 219	441	728	14	36	498	16	8	344	614
		w tym o symbolach: 6070 - 6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	35	56	5	62	52	14	37		1	10	2		4	29
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	15	37	3	37	32	16	16			5			3	15
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	92	240	13	254	187	67	110	3	7	67		1	46	78
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	80	230	7	229	169	76	90	1	2	60	1		51	81
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	54	155	7	155	104	36	65	1	2	51		2	33	54
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	13	22	3	24	21	8	13			3			2	11
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	107	206	41	222	157	56	90	4	7	65	9	1	27	91
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	211	778	23	734	497	168	307	5	17	237	4	4	178	255
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	1			1						1				
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	104	426	21	394	297	159	126	3	9	97	3		81	136
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	22	88	8	75	59	22	33	1	3	16			13	35

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	34	168	10	154	109	51	56		2	45	2		38	48
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	6	9		14	9	4	4		1	5			5	1
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	2	9	1	6	4		3		1	2			1	5
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	40	152	2	145	116	82	30	2	2	29	1		24	47
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	170	331	11	341	289	86	201		2	52	1	4	38	160
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	117	180	9	209	186	57	128		1	23		3	14	88
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	3	6		5	4		4			1			1	4
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	43	125	1	105	78	21	57			27	1	1	22	63
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	1	1		2	2	1	1							
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	6	19	1	20	19	7	11		1	1			1	5
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	7 290	20 597	2 227	20 607	15 325	4 658	9 014	56	1 597	5 282	4	4	3 180	7 280
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 600	6 290	650	6 407	4 706	1 327	2 687	14	678	1 701			1 147	2 483
73	6111	Podatek akcyzowy	797	2 889	530	2 566	1 931	492	1 172	1	266	635			284	1 120
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 510	3 700	270	4 058	3 186	1 003	1 958	19	206	872	3	1	434	1 152
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	421	961	73	1 019	905	353	519	1	32	114			59	363
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	135	268	23	340	247	79	156	1	11	93			66	63
77	6115	Podatek od nieruchomości	540	1 835	223	1 749	1 289	478	726	6	79	460	1		247	626
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	492	1 863	281	1 784	1 216	544	459		213	568			260	571
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	175	531	19	505	309	52	235	3	19	196			186	201
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	323	993	73	1 007	743	150	545	3	45	264		3	185	309
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	297	1 267	85	1 172	793	180	557	8	48	379			312	392
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	193	590	37	588	463	126	323	5	9	125			111	195
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	125	380	26	385	309	85	216	2	6	76			67	120
84	6121	Klasyfikacja gruntów	7	22	1	24	19	6	12	1		5			4	5

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	43	115	5	114	87	19	66		2	27			23	44
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	1	13	1	9	8	3	5			1			1	5
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	2	14	1	11	11	7	4							5
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	15	46	3	45	29	6	20	2	1	16			16	16
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	388	1 390	72	1 365	942	361	520	15	46	423	1		302	413
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	2	11		7	7	4	2		1					6
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	49	60		84	78	19	59			6			1	25
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	4	51		44	34	10	24			10			9	11
93	6133	Informacja o środowisku	18	34	7	39	29	16	12		1	10	1		3	13
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania		4		3	1	1				2			1	1
95	6135	Odpady	64	276	13	275	177	76	94	2	5	98			48	65
96	6136	Ochrona przyrody	62	312	9	294	180	75	99	4	2	114			102	80
97	6137	Ochrona środowiska morskiego														
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	37	94	1	110	76	47	24	1	4	34			22	21
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	152	548	42	509	360	113	206	8	33	149			116	191
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	173	903	83	814	508	244	231	18	15	306	1		180	262
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	16	36	15	41	24	13	11			17			5	11
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	4	6	3	7	4	2	1	1		3				3
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	10	19	8	25	12	5	7			13			3	4
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	47	224	20	214	141	83	47	9	2	73	1		37	57
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	40	233	7	200	129	57	61	1	10	71			39	73
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	17	84	5	74	49	20	25	3	1	25			19	27
107	6146	Sprawy uczniów	14	106	6	77	45	14	30		1	32			22	43
108	6147	Archiwa	2	8	2	6	3	1		2		3			2	4
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	3	11	3	8	2	1	1			6			1	6
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	20	176	14	162	99	48	48	2	1	63			52	34
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	1 017	3 549	347	3 578	2 419	939	1 334	22	124	1 159	5		871	988

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6150 - 6157, 6159														
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	191	805	80	750	481	232	199	11	39	269			193	246
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	18	40	7	51	40	8	29		3	11			10	7
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	145	238	19	314	172	60	108		4	142	2		105	69
115	6153	Warunki zabudowy terenu	493	1 794	209	1 783	1 187	475	653	7	52	596	2		440	504
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku		2		2	1		1			1			1	
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	75	246	14	253	208	59	141	4	4	45			37	68
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	4	5		8	6		6			2			2	1
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	81	327	15	337	268	92	161		15	69	1		61	71
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	10	92	3	80	56	13	36		7	24			22	22
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	238	422	21	542	328	95	196		37	214	1		85	118
		w tym o symbolach: 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	28	84	2	94	64	26	34		4	30			18	18
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	3	14	4	16	14	7	7			2			2	1
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	122	55	4	154	35	15	20			119	1		11	23
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	9	34	2	35	26	5	20		1	9			6	8
126	6164	Wspólnoty gruntowe	16	22	1	35	27	11	15		1	8			8	3
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	2	7		8	7	1	6			1			1	1
128	6166	Łowiectwo		2		2	2	2								
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	28	49	1	70	61	2	29		30	9			9	7
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	16	103	5	69	51	17	33		1	18			16	50
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	14	52	2	59	41	9	32			18			14	7
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	76	387	29	388	324	68	244	4	8	64		1	49	75
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	27	108	12	103	90	22	66		2	13		1	7	32
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	11	144	10	144	128	21	103		4	16			13	11
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	6	42	1	44	36	7	28	1		8			6	4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	1	2		1	1		1							2
137	6174	Komornicy	11	21	3	25	18	4	12	1	1	7			4	7
138	6175	Rzecznicy patentowi														
139	6176	Syndycy upadłości	1	6		5	3		3			2			2	2
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	3	8		10	6	3	3			4			3	1
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych	3	3		6	4		2	1	1	2			2	
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	13	53	3	50	38	11	26	1		12			12	16
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	539	1 323	73	1 416	1 075	351	690	5	29	341	6	51	162	446
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	322	820	31	858	618	192	408	4	14	240	4	46	101	284
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	26	60	6	70	53	14	37		2	17	1	5	7	16
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	178	402	34	452	379	132	233	1	13	73	1		45	128
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	13	41	2	36	25	13	12			11			9	18
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	448	2 159	91	1 953	1 450	489	898	37	26	503	4	2	405	654
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	14	45	5	43	25	16	8		1	18			11	16
150	6191	Żołnierze zawodowi	111	405	18	397	310	111	179	13	7	87	1	1	59	119
151	6192	Funkcjonariusze Policji	145	502	32	502	408	184	215	5	4	94			69	145
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	13	50	6	44	38	12	24	2		6			2	19
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	16	53	2	67	30	13	14	3		37			36	2
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	19	33	4	39	31	16	13	1	1	8			3	13
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	23	61	4	54	45	16	29			9			4	30
156	6197	Służba Celna	38	464	4	294	256	42	204	8	2	38	3		27	208
157	6198	Inspekcja pracy	55	395	2	370	204	60	136		8	166			160	80
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	14	151	14	143	103	19	76	5	3	40		1	34	22
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	254	793	32	720	567	158	379	11	19	153	1	2	121	327

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	148	449	15	393	344	72	262	2	8	49	1	2	38	204
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	11	16	1	21	17	4	9	3	1	4			3	6
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	13	21		26	16	10	4	2		10			8	8
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	11	28	1	27	22	11	5	1	5	5			1	12
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	14	63	8	69	46	19	23	1	3	23			18	8
165	6205	Nadzór sanitarny	27	157	4	106	62	21	39	1	1	44			36	78
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	30	59	3	78	60	21	37	1	1	18			17	11
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	289	1 015	58	1 025	716	244	402	48	22	309			250	279
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	66	220	6	198	158	36	117	3	2	40			30	88
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	35	138	9	133	103	37	52	3	11	30			24	40
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	69	309	10	329	238	101	113	21	3	91			80	49
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	22	112	4	97	75	24	41	10		22			18	37
172	6214	Czynsze regulowane		3		3	2	1	1			1			1	
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	97	233	29	265	140	45	78	11	6	125			97	65
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	2	3	1	4	2		2			2			1	1
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową														
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego		1		1	1		1							
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622	2	2	1	3	1		1			2			1	1
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	54	161	3	163	149	19	114	1	15	14			12	52
		w tym o symbolach: 6230 - 6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	3	4		6	5		3		2	1			1	1
180	6231	Dozór techniczny	4	2		5	4	4				1			1	1
181	6232	Miary i wagi	1	2		2	2		2							1
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	46	153	3	150	138	15	109	1	13	12			10	49

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	19	86	2	62	44	11	29	3	1	18			13	43
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	6	25		13	10	1	8	1		3			2	18
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej		2		2	1			1		1				
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej														
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej														
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny														
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń														
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej	1	11	1	11	6	2	4			5			5	1
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	12	48	1	36	27	8	17	1	1	9			6	24
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	29	53	12	58	43	13	20	3	7	15			10	24
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	2	10	4	8	6	4	2			2			2	4
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)														
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych	1			1						1			1	
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	21	29	7	35	29	8	12	2	7	6			1	15
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	4	4		6	2		2			4			4	2
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe														
202	6258	Kontrola działalności pocztowej	1			1	1		1							
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625		10	1	7	5	1	3	1		2			2	3
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	46	339	14	325	194	70	99	15	10	131			75	60
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut	2	23	1	18	12	8	3	1		6			2	7
206	6261	Regulamin organizacyjny		9		9	6	3	3			3				
207	6262	Radni	15	79	1	71	54	11	32	8	3	17			9	23
208	6263	Stałe komisje		15		15	11	7	1	3		4			2	
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	6	25	8	24	20	5	10	1	4	4			4	7

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny														
211	6266	Jednostki pomocnicze		24		22	3		3			19			17	2
212	6267	Referendum lokalne		9		9	8	1	7			1			1	
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	23	155	4	157	80	35	40	2	3	77			40	21
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	296	752	19	765	499	134	359		6	266			219	283
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja		5		5	1		1			4			4	
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	121	379	10	329	213	50	161		2	116			93	171
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	146	326	7	370	244	76	165		3	126			106	102
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	6	3		7	6		6			1			1	2
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	7	11		15	12	4	8			3			2	3
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	16	28	2	39	23	4	18		1	16			13	5
221	**628**	**Status Kościołów i związków wyznaniowych**	4	13	1	15	11	4	7			4	2		1	2
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie Kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru		5		5	3	1	2			2	2			
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	4	7	1	9	7	2	5			2			1	2
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628		1		1	1	1								
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	126	309	44	349	314	185	115	2	12	35			22	86
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	63	111	30	152	142	106	28		8	10			6	22
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	23	42	4	50	47	26	17	1	3	3			1	15
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	3	14	3	8	7	5	2			1				9
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	31	126	4	122	104	41	61	1	1	18			12	35
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2	2		3	3	2	1							1
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	4	14	3	14	11	5	6			3			3	4
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**	628	1 944	253	2 073 **)	1 678	251	1 260		167	395		1	251	499
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	456	1 489	151	1 592	1 302	157	996		149	290			181	353
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	14	24	13	35	35	17	18							3
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	2	18	9	16	15	8	6		1	1			1	4
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR														
237	6304	Zwolnienia celne		2		2	2		2							
238	6305	Zwrot należności celnych	48	103	59	96	55	22	31		2	41			20	55
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	108	308	21	332	269	47	207		15	63		1	49	84
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	102	323	13	330	273	40	231		2	57			29	95
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	2	5		7	7	1	6							
242	6311	Materiały wybuchowe														
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	8	33	1	28	23	3	20			5			4	13
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	84	264	12	267	230	27	201		2	37			20	81
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	8	21		28	13	9	4			15			5	1
246	**632**	**Pomoc społeczna**	1 306	5 121	71	4 871	3 996	925	2 885	13	173	875	18	128	531	1 556
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	692	2 137	32	2 130	1 702	251	1 305	4	142	428	10	96	233	699
248	6321	Zasiłki stałe	67	254	10	234	185	37	143	3	2	49	3	3	35	87
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	56	221	4	205	171	50	119		2	34	1	2	24	72
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	1	1		1	1	1								1
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	20	56		51	47	18	22		7	4			4	25
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	470	2 452	25	2 250	1 890	568	1 296	6	20	360	4	27	235	672
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	201	660	11	637	558	151	401	4	2	79		1	53	224
		w tym o symbolu: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	101	305	3	301	265	74	189	2		45			23	105
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	54	204	2	195	176	38	137	1		19		1	14	63
256	6332	Należności przedemerytalne	5	9		8	8	6	2							6
257	6333	Dodatki szkoleniowe														
258	6334	Stypendia	8	23		21	20	3	17			1			1	10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	10	44	1	40	35	7	27		1	5			1	14
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	7	23	2	22	17	8	9			5			3	8
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	4	2		5	3	1	2			2			2	1
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	3	4		6	5	2	3			1			1	1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	9	46	3	39	29	12	15	1	1	10			8	16
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	198	611	23	613	437	186	246	4	1	176	17	26	111	196
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji	3	10	1	6	3		3			3			3	7
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	13	51	8	46	29	5	24			17	3	3	8	18
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	29	115	6	109	83	23	57	2	1	26	3	3	18	35
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	148	422	5	439	317	157	158	2		122	10	19	76	131
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	5	13	3	13	5	1	4			8	1	1	6	5
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	8	19	1	21	12	5	5	2		9			7	6
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359														
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego	3	2		4	4	1	1	2						1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	1	3		4						4			4	
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie		2		1	1		1							1
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	4	12	1	12	7	4	3			5			3	4
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	78	144	6	159	129	39	80	1	9	30	1		22	63
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki	1	1		1						1			1	1
277	6361	Rejestr zabytków	26	31	2	45	39	9	27		3	6			5	12
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność Państwa		4		4	2	1			1	2			2	
279	6363	Wywóz zabytku za granicę														
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych		1												1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	49	81	4	90	76	25	46		5	14	1		9	40
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań														
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	2	26		19	12	4	7	1		7			5	9
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	13	24	3	30	26	8	17	1		4			1	7
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu		3	2	2	2	2								1
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie														
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi														
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych		2		1	1			1						1
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	13	19	1	27	23	6	17			4			1	5
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	213	1 283	36	1 341	419	64	223	122	10	922	1		743	155
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	95	317	20	308	240	76	155	1	8	68			57	104
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe	65	221	16	215	175	53	118	1	3	40			30	71
296	6461	Wynalazki	17	55	4	56	36	16	19		1	20			19	16
297	6462	Wzory użytkowe	3	13		10	7		7			3			3	6
298	6463	Wzory przemysłowe	9	28		26	21	7	10		4	5			5	11
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646	1			1	1		1							
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	14	97	7	68	50	14	36			18			15	43

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego**	53	177	11	170	90	49	35	3	3	80			65	60
304	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	16	32	3	43	1	1				42	9	32	1	5
305	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	124	375	8	382	363	166	195	2		19	2		14	117
306	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**		4		3	3			3						1
307	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	87	452	19	373	299	150	148		1	74			62	166
308	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	556	1 831	79	1 890	1 483	436	1 008	20	19	407			333	497
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	26	89	5	73	64	30	33		1	9			9	42
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	14	49	1	52	39	13	24	1	1	13			10	11
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	2			2	1		1			1			1	
312	6534	Zamówienia publiczne	4	9		10	6	4	1	1		4			4	3
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	9	15	2	21	18	6	12			3			3	3
314	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	260	912	48	922	801	274	509	9	9	121			84	250
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	159	547	7	575	359	58	293	4	4	216			197	131
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	82	210	16	235	195	51	135	5	4	40			25	57
317	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	74	22	2	89	14	5	9			75	50		21	7
		w tym o symbolu 6540														
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	74	22	2	89	14	5	9			75	50		21	7
319	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	935	2 981	265	3 137	2 227	671	1 414	21	121	910	1		586	779
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559														
320	6550	Płatności obszarowe	547	1 618	117	1 672	1 231	408	804	4	15	441	1		340	493
321	6551	Renty strukturalne	12	113	10	98	78	21	54	1	2	20			19	27

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	16	65	2	62	51	20	31			11			10	19
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	18	18		27	17	8	9			10			9	9
324	6554	Zezwolenia połowowe		3		2	1		1			1				1
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	342	1 164	136	1 276	849	214	515	16	104	427			208	230
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	20 614	66 020	4 830	65 699	47 327	14 674	29 340	544	2 769	18 372	146	263	12 388	20 935
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 724	5 730	455	5 620	4 128	2 074	1 773	79	202	1 492	4	2	861	1 834
326	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	120	517	24	468	327	94	228		5	141		1	119	169
327	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	348	1 480	111	1 414	879	414	365	36	64	535			411	414
		w tym o symbolach: 6391-6393														
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	328	1 391	98	1 327	818	397	333	29	59	509			389	392
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	18	71	11	71	50	16	24	5	5	21			17	18
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	2	18	2	16	11	1	8	2		5			5	4
331	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	84	516	20	421	304	252	22	1	29	117	1		1	179
		w tym o symbolach: 6401-6403														
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	78	488	19	395	283	238	21	1	23	112	1			171
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	6	25	1	24	20	13	1		6	4				7
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)		3		2	1	1				1			1	1
335	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	24	240	6	234	205	52	139	7	7	29			24	30
		w tym o symbolach: 6411-6413														
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	18	208	4	203	177	47	117	7	6	26			21	23
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	6	27	1	27	24	5	18		1	3			3	6
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze		5	1	4	4		4							1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
339	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**		69		64	5	2	3			59			59	5
340	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	93	309	28	323	186	38	111	29	8	137			114	79
341	**659**	**Interpretacje podatkowe**	1 050	2 594	266	2 687	2 215	1 222	898	6	89	472	3	1	132	957
		w tym o symbolach: 6560-6561														
342	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1 023	2 519	240	2 594	2 129	1 174	861	6	88	465	3	1	130	948
343	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	27	75	26	93	86	48	37		1	7			2	9
344	**657**	**Inne interpretacje**	5	5		9	7		7			2			1	1

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 380
- o symbolu 6111: 360

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 42
- uwzględniono: 10
- oddalono: 32
- w inny sposób:

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 368
- uwzględniono: 137
- oddalono: 231
- w inny sposób:

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.: 14

ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.: 1

ilość aktów autokontroli zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.): 1082

Tabela V
Skargi na bezczynność i przewlekłość organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	81	417	22	348	174	50	58	32	34	174			128	150
		w tym o symbolach: 6010–6019														
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	22	112	6	98	53	17	20	6	10	45			36	36
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	1	1		2						2			1	
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych		5		3	2	1		1		1			1	2
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części		3	1	3	2	1			1	1			1	
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	27	110	8	100	46	18	9	11	8	54			37	37
7	6015	Uzgodnienia	2	1		3	3		1	1	1					
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa														
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie		4		1						1			1	3
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601														
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	29	181	7	138	68	13	28	13	14	70			51	72
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**														
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	20	83	5	76	32	4	14	6	8	44			33	27
		w tym o symbolach: 6030-6039														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	2	2		4	1		1			3			3	
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	10	15	3	19	9	2	5	1	1	10			7	6
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym		9		6	3		2	1		3			3	3
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	1	26	2	15	7		3		4	8			4	12
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych		2		2						2			2	
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym		1		1						1			1	
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	3	12		12	4	1		3		8			7	3
21	6037	Transport drogowy i przewozy	1	6		5	2		1		1	3			1	2
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	1			1						1			1	
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	2	10		11	6	1	2	1	2	5			4	1
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	3	35	15	35	25	2	21	2		10			10	3
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami		1		1	1	1								
26	6 041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	1			1						1			1	
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	1	26	15	26	22		21	1		4			4	1
28	6043	Kinematografia														
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych														
30	6045	Ochrona osób i mienia														
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia														
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON	1			1						1			1	
33	6048	Status zakładu pracy chronionej														
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604		8		6	2	1		1		4			4	2
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	8	15	2	20	6	3	1	1	1	14			11	3
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	2	12	1	11	1			1		10			10	3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość	1			1						1				
38	6052	Akty stanu cywilnego	1			1						1			1	
39	6053	Obywatelstwo	3	1		4	3	3				1				
40	6054	Paszporty														
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	1	2	1	3	2		1		1	1				
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**		2		1						1				1
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin		1		1						1				
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża														
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego														
46	6063	Opłaty eksploatacyjne														
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi														
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606		1												1
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	56	357	7	335	114	59	21	11	23	221	55	4	81	78
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	2	15		17	2	1			1	15			7	
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami		4												4
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	4	27	2	24	11	3	3	1	4	13			10	7
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	2	4		5	4			1	3	1				1
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	5	26	1	29	15	3	4	2	6	14	1		8	2
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami														
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	25	214	2	189	60	44	9		7	129	53	4	19	50
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	18	67	2	71	22	8	5	7	2	49	1		37	14
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	1	5	1	5	2		2			3			3	1
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	14	48	2	53	23	8	9	3	3	30			23	9
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	3	6		6	4	1	2	1		2			2	3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	6	25	1	27	14	6	4	1	3	13			8	4
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne		3		3	2		2			1			1	
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	2	6		8	3	1	1	1		5			4	
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	3	8	1	9						9			8	2
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	2	16		13	5	2	3			8			5	5
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	1	11		9	4	1	3			5			4	3
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy														
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego		4		2						2				2
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa														
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	1	1		2	1	1				1			1	
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	20	239	7	224	101	6	40	4	51	123			90	35
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	2	90		84	78	3	26		49	6			4	8
73	6111	Podatek akcyzowy		18	3	17	4		4			13			5	1
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	4	34	1	32	4		2	1	1	28			19	6
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	1	2		1	1		1							2
76	6114	Podatek od spadków i darowizn														
77	6115	Podatek od nieruchomości	3	30	2	26	2	1			1	24			20	7
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	2	8		8	2		1	1		6			6	2
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)		6		6	1			1		5			4	
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	1	20		20	1	1				19			16	1
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	7	31	1	30	8	1	6	1		22			16	8
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	20	64	5	66	32	10	11	6	5	34			30	18
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	8	31	3	27	17	6	6	3	2	10			9	12
84	6121	Klasyfikacja gruntów														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	6	22	2	24	12	3	4	2	3	12			11	4
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny		3		2	1		1			1			1	1
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii														
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	6	8		13	2	1		1		11			9	1
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	16	67	13	73	22	6	9	4	3	51			37	10
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii														
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska														
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska														
93	6133	Informacja o środowisku	1	5	3	6	1	1				5			2	
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania														
95	6135	Odpady	3	10	4	12	6	2	3		1	6			4	1
96	6136	Ochrona przyrody	3	18	1	17	4	1	2	1		13			10	4
97	6137	Ochrona środowiska morskiego														
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	1	7	2	8	3		1	2		5			5	
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	8	27	3	30	8	2	3	1	2	22			16	5
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	12	34	5	41	20	6	6	7	1	21			17	5
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	4	4	1	7	4		2	2		3			2	1
102	6141	Państwowe szkoły wyższe														
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe		1		1						1			1	
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	4	14	1	17	9	1	3	5		8			8	1
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	1	1		2	1		1			1			1	
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół		1		1						1			1	
107	6146	Sprawy uczniów	1	3	1	3	1				1	2			1	1
108	6147	Archiwa		1												1
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa		1	1											1
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	2	8	1	10	5	5				5			3	
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	34	181	6	184	72	24	22	7	19	112			84	31

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159														
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	3	15	1	15	4	1	1	1	1	11			11	3
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	2	9		7	2	1	1			5			3	4
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	3	7		10	3	1	1		1	7			6	
115	6153	Warunki zabudowy terenu	18	118	4	120	54	16	18	4	16	66			42	16
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku														
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	4	18		19	2	1			1	17			16	3
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej		2		2	1	1				1			1	
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości														
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	4	12	1	11	6	3	1	2		5			5	5
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	3	20		20	6	1	4		1	14	1		10	3
		w tym o symbolach: 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych		3		3	2		2			1				
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych		5		4	1		1			3			1	1
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów		2		2						2			2	
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	2	4		4	1	1				3			3	2
126	6164	Wspólnoty gruntowe		1		1						1			1	
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych														
128	6166	Łowiectwo														
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe														
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt		1		1						1	1			
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	1	4		5	2		1		1	3			3	
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	3	18		8	4	3		1		4			3	13
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	2	10		4	1	1				3			2	8
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy		1		1	1	1								
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli														
137	6174	Komornicy	1	1		1	1	1								1
138	6175	Rzecznicy patentowi														
139	6176	Syndycy upadłości														
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci		1		1						1			1	
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych														
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617		5		1	1			1						4
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	29	264	3	237	92	43	15	11	23	145	10	1	59	56
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	19	181	2	162	56	25	13	3	15	106	10	1	33	38
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę		11		11	4	1			3	7			3	
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	9	65	1	60	29	17	2	5	5	31			22	14
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	1	7		4	3			3		1			1	4
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	47	174	30	192	70	32	22	11	5	122			76	29
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	2	10	1	10	2		1	1		8			4	2
150	6191	Żołnierze zawodowi	5	40	13	37	9	3	3	1	2	28			18	8
151	6192	Funkcjonariusze Policji	12	47	8	46	24	6	13	4	1	22			14	13
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej		2		2	2	1	1							
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	2	32		32	3	1		2		29			26	2
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	15	4		18	15	15				3				1
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	1	14	1	13	2		1	1		11			8	2
156	6197	Służba Celna	9	13	5	21	10	4	2	2	2	11			1	1
157	6198	Inspekcja pracy		4	1	4						4			1	
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	1	8	1	9	3	2	1			6			4	
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	8	44		40	22	5	7	4	6	18			11	12

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	6	10		14	6	2	3	1		8			8	2
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej		1		1	1	1								
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej														
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych														
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny		16		11	10		4		6	1				5
165	6205	Nadzór sanitarny	1	12		11	4	2		2		7			2	2
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	1	5		3	1			1		2			1	3
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	10	83	5	76	28	4	11	9	4	48			34	17
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	4	8		10	3	1		1	1	7			6	2
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	1	4		3	2	1	1			1			1	2
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	3	29		29	14		8	4	2	15			7	3
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	1	14	1	12	5	1		3	1	7			4	3
172	6214	Czynsze regulowane		1		1						1			1	
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	1	27	4	21	4	1	2	1		17			15	7
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**		2												2
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową														
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego														
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		2												2
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**														
		w tym o symbolach: 6230 - 6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja														
180	6231	Dozór techniczny														
181	6232	Miary i wagi														
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**		3		2	2			1	1					1
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej														
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej		1		1	1			1						
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej														
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej														
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny														
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń														
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej														
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624		2		1	1				1					1
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	1	168	1	161	1			1		160			159	8
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych		1												1
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)														
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych														
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	1	2	1	2	1			1		1				1
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe		165		159						159			159	6
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe														
202	6258	Kontrola działalności pocztowej														
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625														
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	1	5	1	6	2	1	1			4			4	
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut														
206	6261	Regulamin organizacyjny														
207	6262	Radni	1	1		2						2			2	
208	6263	Stałe komisje														
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)		1		1						1			1	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny														
211	6266	Jednostki pomocnicze		1		1	1		1							
212	6267	Referendum lokalne														
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626		2	1	2	1	1				1			1	
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	2	8	1	9	5	2	3			4			2	1
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja		1		1						1			1	
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa														
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	2	7	1	8	5	2	3			3			1	1
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom														
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca														
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627														
221	**628**	**Status Kościołów i związków wyznaniowych**		4		2	1				1	1				2
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie Kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru		1		1						1				
223	6281	Regulacje spraw majątkowych														
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628		3		1	1				1					2
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	15	74	1	82	20	8	8	1	3	62			29	7
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	2	22		22	5	4	1			17			10	2
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	2	12	1	13	2	1			1	11			4	1
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	3	3		5						5			3	1
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	6	32		35	10	3	5	1	1	25			10	3
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych														
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	2	5		7	3		2		1	4			2	
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**		4	1	**) 4	1		1			3			3	
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych		1		1						1			1	
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)														
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą														
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR														
237	6304	Zwolnienia celne														
238	6305	Zwrot należności celnych		1		1						1			1	
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630		2	1	2	1		1			1			1	
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**		2		2	2	1	1							
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją														
242	6311	Materiały wybuchowe														
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń														
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń		1		1	1	1								
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631		1		1	1		1							
246	**632**	**Pomoc społeczna**	32	186	2	181	78	27	28	8	15	103		1	69	37
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	12	84	1	80	33	12	14	3	4	47			32	16
248	6321	Zasiłki stałe	4	7		10	8	6	1	1		2				1
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	4	14		12	3		2	1		9			3	6
250	6 323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej														
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	1	5		5						5			4	1
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	11	76	1	74	34	9	11	3	11	40		1	30	13
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	3	18	2	16	4	1	3			12			10	5
		w tym o symbolu: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	1	2	1	3						3			3	
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	2	6	1	8	2		2			6			5	
256	6332	Należności przedemerytalne														
257	6333	Dodatki szkoleniowe														
258	6334	Stypendia														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia														
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej		2		1						1			1	1
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców														
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia														
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633		8		4	2	1	1			2			1	4
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**														
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji														
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach														
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach														
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej														
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634														
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	1	3		4	3			3		1				
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359														
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego	1			1						1				
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek														
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie														
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635		3		3	3			3						
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	4	11	1	11	6	1			5	5			2	4
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki														
277	6361	Rejestr zabytków		2		1	1	1								1
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność Państwa														
279	6363	Wywóz zabytku za granicę														
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	4	6	1	8	5				5	3				2
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań														
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636		3		2						2			2	1
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	6	6	6	12	7		1	6		5			5	
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	1			1	1			1						
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie														
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi														
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	5	6	6	11	6		1	5		5			5	
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637														
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	48	248	11	256	40	4	12	23	1	216			188	40
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	1	12	1	3	1				1	2			2	10
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe		9												9
296	6461	Wynalazki	1	1	1	1	1				1					1
297	6462	Wzory użytkowe														
298	6463	Wzory przemysłowe		2		2						2			2	
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	1	17		15	4	3	1			11			5	3
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego**	127	816	19	685	380	198	114	16	52	305			226	258
304	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	1			1						1			1	
305	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	1	5		6	2		1	1		4			3	
306	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**		4		4	1			1		3			3	
307	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	1	1		1	1		1							1
308	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	6	32	4	32	10	2	1	5	2	22			17	6
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego		4		4	2			1	1	2			1	
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego		1	1											1
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego														
312	6534	Zamówienia publiczne														
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych														
314	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	3	8		9	4			3	1	5			4	2
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)		8		8						8			7	
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	3	11	3	11	4	2	1	1		7			5	3
317	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**														
		w tym o symbolu 6540														
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)														
319	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulcja rynków branżowych**	15	36	4	40	19	2	13	1	3	21			16	11
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559														
320	6550	Płatności obszarowe	9	26	4	26	11	1	7	1	2	15			12	9

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
321	6551	Renty strukturalne														
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych		2		2						2			2	
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych														
324	6554	Zezwolenia połowowe														
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	6	8		12	8	1	6		1	4			2	2
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	653	3 831	183	3 582	1 440	518	465	186	271	2 142	66	6	1 489	902
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	4	18	1	18	9		1	2	6	9			4	4
326	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	2	14		14	7			2	5	7			3	2
327	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	1	4	1	3	1		1			2			1	2
		w tym o symbolach: 6391-6393														
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	1	4	1	3	1		1			2			1	2
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)														
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)														
331	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**														
		w tym o symbolach: 6401-6403														
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)														
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)														
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)														
335	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**														
		w tym o symbolach: 6411-6413														
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze														
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze														
339	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**														
340	**656**	**Interpretacje podatkowe**	1			1	1				1					
		w tym o symbolach: 6560-6561														
341	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1			1	1				1					
342	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych														
343	**657**	**Inne interpretacje**														
344	**658**	**Skargi na niewykonanie w określonm terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych**	408	3 211	154	2 867	1 113	407	360	132	214	1 754	65	6	1 206	752
345	**659**	**Skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej**		302	9	165	63	10	21	8	24	102	1		78	137

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110:
- o symbolu 6111:

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 1
- uwzględniono:
- oddalono:
- w inny sposób: 1

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 72
- uwzględniono: 66
- oddalono: 6
- w inny sposób:

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.: 1

ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.:

ilość aktów autokontroli zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.): 9

Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-86)	15 739	22,988	11 951	4 325	35,344
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	26	0,039	17	8	0,067
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	14	0,021	6	4	0,033
5	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	171	0,259	138	76	0,636
6	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	95	0,144	51	15	0,126
7	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000	0	0	0,000
8	Główny Geodeta Kraju	54	0,082	44	20	0,167
9	Główny Inspektor Farmaceutyczny	19	0,029	13	10	0,084
10	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000	0	0	0,000
11	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	98	0,148	81	10	0,084
12	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	1 031	1,562	783	229	1,916
13	Głowny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	13	0,020	11	3	0,025
14	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	89	0,135	74	12	0,100
15	Główny Inspektor Pracy	12	0,018	8	1	0,008
16	Główny Inspektor Sanitarny	120	0,182	54	21	0,176
17	Główny Inspektor Transportu Drogowego	993	1,504	790	131	1,096
18	Główny Lekarz Weterynarii	7	0,011	6	2	0,017
19	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	604	0,915	474	203	1,699
20	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	15	0,023	20	10	0,084
21	Komendant Główny Policji	600	0,909	484	110	0,920
22	Komendant Główny Straży Granicznej	69	0,105	45	12	0,100
23	Komisja Nadzoru Finansowego	26	0,039	27	8	0,067
24	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000	0	0	0,000
25	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	63	0,095	76	21	0,176
26	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	2	0,003	3	1	0,008
27	Krajowa Rada Notarialna	3	0,005	3	3	0,025
28	Krajowa Rada Radców Prawnych	1	0,002	1	0	0,000
29	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	11	0,017	5	4	0,033
30	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000	0	0	0,000
31	Minister Administracji i Cyfryzacji	0	0,000	0	0	0,000
32	Minister Edukacji Narodowej	27	0,041	9	6	0,050
33	Minister Finansów	2 921	4,424	2 322	1 253	10,484
34	Minister Gospodarki	86	0,130	66	34	0,284
35	Minister Infrastruktury	787	1,192	587	155	1,297
36	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	187	0,283	163	51	0,427
37	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	75	0,114	50	24	0,201
38	Minister Obrony Narodowej	216	0,327	159	54	0,452

39	Minister Pracy i Polityki Społecznej	240	0,364	182	53	0,443
40	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	405	0,613	378	192	1,607
41	Minister Rozwoju Regionalnego	60	0,091	34	7	0,059
42	Minister Skarbu Państwa	322	0,488	215	63	0,527
43	Minister Sportu i Turystyki	9	0,014	7	2	0,017
44	Minister Spraw Wewnętrznych	14	0,021	0	0	0,000
45	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	527	0,798	445	184	1,540
46	Minister Spraw Zagranicznych	12	0,018	7	2	0,017
47	Minister Sprawiedliwości	234	0,354	186	44	0,368
48	Minister Środowiska	96	0,145	90	47	0,393
49	Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	60	0,091	60	14	0,117
50	Minister Zdrowia	60	0,091	46	21	0,176
51	Naczelna Rada Adwokacka	28	0,042	21	11	0,092
52	Naczelna Rada Lekarska	8	0,012	7	1	0,008
53	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	4	0,006	1	1	0,008
54	Państwowa Komisja Wyborcza	1	0,002	0	0	0,000
55	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	2	0,003	0	0	0,000
56	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	815	1,234	573	141	1,180
57	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000	0	0	0,000
58	Prezes Agencji Rynku Rolnego	61	0,092	25	8	0,067
59	Prezes Głównego Urzędu Miar	21	0,032	17	1	0,008
60	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	1	0,002	1	1	0,008
61	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	29	0,044	66	55	0,460
62	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	102	0,154	69	34	0,284
63	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	431	0,653	283	144	1,205
64	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	0	0,000	0	0	0,000
65	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	43	0,065	35	19	0,159
66	Prezes Rady Ministrów	67	0,101	71	22	0,184
67	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	38	0,058	29	9	0,075
68	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	15	0,023	9	4	0,033
69	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	35	0,053	29	4	0,033
70	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	0	0,000	0	0	0,000
71	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	0	0,000	1	1	0,008
72	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	7	0,011	4	3	0,025
73	Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	141	0,214	98	28	0,234
74	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	21	0,032	11	0	0,000
75	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	1 371	2,077	1 053	381	3,188
76	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	7	0,011	0	0	0,000
77	Rada do Spraw Uchodźców	297	0,450	165	42	0,351
78	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	30	0,045	28	10	0,084
79	Szef Agencji Wywiadu	3	0,005	1	0	0,000
80	Szef Służby Celnej	412	0,624	235	32	0,268
81	Szef Służby Cywilnej	3	0,005	0	0	0,000
82	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	392	0,594	277	76	0,636
83	Urząd Patentowy RP	318	0,482	230	76	0,636
84	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000	9	9	0,000
85	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
86	Inne urzędy i instytucje centralne	562	0,851	392	101	0,845

Tabela VII
Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej

		Wpływ	Załatwiono wyrokiem		Województwo i siedziba urzędu kontroli skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Ogółem wojewódzkie sądy administracyjne (wiersze 2-17)	11 787	7 886	2 297	Ogółem wojewódzkie sądy administracyjne (wiersze 2-17)	178	53	12
2	WSA Białystok	234	220	51	WSA Białystok	4	3	1
3	WSA Bydgoszcz	540	340	67	WSA Bydgoszcz	3	1	1
4	WSA Gdańsk	713	537	118	WSA Gdańsk	2	2	0
5	WSA Gliwice	1 545	1 170	325	WSA Gliwice	5	3	0
6	WSA Gorzów Wielkopolski	421	371	25	WSA Gorzów Wielkopolski	4	1	0
7	WSA Kielce	301	199	28	WSA Kielce	4	1	0
8	WSA Kraków	1 260	408	156	WSA Kraków	20	4	0
9	WSA Lublin	469	384	43	WSA Lublin	3	3	2
10	WSA Łódź	1 462	824	294	WSA Łódź	5	2	0
11	WSA Olsztyn	333	243	50	WSA Olsztyn	1	3	0
12	WSA Opole	305	155	28	WSA Opole	3	2	0
13	WSA Poznań	653	557	153	WSA Poznań	7	4	0
14	WSA Rzeszów	366	164	45	WSA Rzeszów	80	5	0
15	WSA Szczecin	329	188	23	WSA Szczecin	3	1	0
16	WSA Warszawa	1 961	1 444	738	WSA Warszawa	20	13	6
17	WSA Wrocław	895	682	153	WSA Wrocław	14	5	2

Tabela VIII
Skargi na akty i czynności izb celnych

Lp.	Siedziba WSA	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem wojewódzkie sądy administracyjne (wiersze 2-17)	6 816	3 895	880
2	WSA Białystok	140	128	37
3	WSA Bydgoszcz	253	114	20
4	WSA Gdańsk	328	241	55
5	WSA Gliwice	956	607	89
6	WSA Gorzów Wielkopolski	727	527	52
7	WSA Kielce	165	78	35
8	WSA Kraków	484	71	23
9	WSA Lublin	214	142	33
10	WSA Łódź	360	196	52
11	WSA Olsztyn	221	140	32
12	WSA Opole	135	115	6
13	WSA Poznań	635	283	117
14	WSA Rzeszów	252	78	17
15	WSA Szczecin	362	210	24
16	WSA Warszawa	965	655	205
17	WSA Wrocław	619	310	83

Tabela IX
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba samorządowego kolegium odwoławczego	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności SKO	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-50)	14 385	100,000	10 096	3 172	31,418
2	Biała Podlaska	82	0,570	58	11	0,109
3	Białystok	265	1,842	189	41	0,406
4	Bielsko-Biała	273	1,898	187	82	0,812
5	Bydgoszcz	320	2,225	255	78	0,773
6	Chełm	117	0,813	75	13	0,129
7	Ciechanów	78	0,542	65	18	0,178
8	Częstochowa	262	1,821	181	77	0,763
9	Elbląg	211	1,467	177	53	0,525

10	Gdańsk	463	3,219	382	163	1,615
11	Gorzów Wielkopolski	84	0,584	64	18	0,178
12	Jelenia Góra	159	1,105	120	34	0,337
13	Kalisz	360	2,503	254	132	1,307
14	Katowice	954	6,632	695	160	1,585
15	Kielce	424	2,948	305	95	0,941
16	Konin	140	0,973	90	34	0,337
17	Koszalin	287	1,995	196	74	0,733
18	Kraków	575	3,997	283	91	0,901
19	Krosno	669	4,651	434	166	1,644
20	Legnica	136	0,945	100	28	0,277
21	Leszno	127	0,883	77	22	0,218
22	Lublin	463	3,219	395	70	0,693
23	Łomża	96	0,667	68	11	0,109
24	Łódź	594	4,129	468	154	1,525
25	Nowy Sącz	214	1,488	98	37	0,366
26	Olsztyn	283	1,967	218	45	0,446
27	Opole	250	1,738	229	58	0,574
28	Ostrołęka	130	0,904	105	47	0,466
29	Piła	128	0,890	78	27	0,267
30	Piotrków Trybunalski	261	1,814	198	22	0,218
31	Płock	106	0,737	88	20	0,198
32	Poznań	777	5,401	438	164	1,624
33	Przemyśl	126	0,876	94	58	0,574
34	Radom	207	1,439	162	46	0,456
35	Rzeszów	288	2,002	202	71	0,703
36	Siedlce	152	1,057	111	32	0,317
37	Sieradz	123	0,855	91	25	0,248
38	Skierniewice	79	0,549	50	15	0,149
39	Słupsk	248	1,724	228	63	0,624
40	Suwałki	49	0,341	39	11	0,109
41	Szczecin	576	4,004	404	144	1,426
42	Tarnobrzeg	204	1,418	151	43	0,426
43	Tarnów	180	1,251	106	52	0,515
44	Toruń	197	1,369	124	32	0,317
45	Wałbrzych	244	1,696	155	48	0,475
46	Warszawa	1 313	9,128	932	331	3,279
47	Włocławek	155	1,078	109	42	0,416
48	Wrocław	304	2,113	210	43	0,426
49	Zamość	218	1,515	168	29	0,287
50	Zielona Góra	434	3,017	190	42	0,416

Tabela X
Wpływ skarg kasacyjnych

Lp.	Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
	1	2	3	
1	SA	15 591	1 045	14 029
2	SAB	404	51	345
3	SO	12	3	7

Tabela XI
Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym

Lp.	Rodzaj sprawy	Sprawy, w których wszczęto postępowanie mediacyjne	Sprawy załatwione w postępowaniu mediacyjnym
	1	2	3
1	Ogółem /wiersze 2 i 3/	23	8
2	SA	23	8
3	SAB		

Tabela XII
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	WPŁYW		Z A Ł A T W I O N O									
					w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Ogółem /wiersze 2-17/	14 669	100,00	11 352	2 595	22,86		7 437	65,51		1 320	11,63	
2	Białystok	351	2,39	290	65	0,57	22,41	212	1,87	73,10	13	0,11	4,48
3	Bydgoszcz	480	3,27	452	114	1,00	25,22	306	2,70	67,70	32	0,28	7,08
4	Gdańsk	799	5,45	524	141	1,24	26,91	354	3,12	67,56	29	0,26	5,53
5	Gliwice	1 170	7,98	895	176	1,55	19,66	588	5,18	65,70	131	1,15	14,64
6	Gorzów Wielkopolski	992	6,76	662	75	0,66	11,33	378	3,33	57,10	209	1,84	31,57
7	Kielce	278	1,90	201	48	0,42	23,88	135	1,19	67,16	18	0,16	8,96
8	Kraków	778	5,30	718	195	1,72	27,16	491	4,33	68,38	32	0,28	4,46
9	Lublin	589	4,02	508	90	0,79	17,72	295	2,60	58,07	123	1,08	24,21
10	Łódź	1 036	7,06	663	166	1,46	25,04	395	3,48	59,58	102	0,90	15,38
11	Olsztyn	369	2,52	373	57	0,50	15,28	275	2,42	73,73	41	0,36	10,99
12	Opole	224	1,53	277	26	0,23	9,39	161	1,42	58,12	90	0,79	32,49
13	Poznań	786	5,36	748	153	1,35	20,45	511	4,50	68,32	84	0,74	11,23
14	Rzeszów	402	2,74	292	71	0,63	24,32	195	1,72	66,78	26	0,23	8,90
15	Szczecin	497	3,39	359	70	0,62	19,50	252	2,22	70,19	37	0,33	10,31
16	Warszawa	5 009	34,15	3 564	993	8,75	27,86	2 312	20,37	64,87	259	2,28	7,27
17	Wrocław	909	6,20	826	155	1,37	18,77	577	5,08	69,85	94	0,83	11,38

Tabela XIII
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2011

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77	707	24,23	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02	783	11,98	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56	1 181	13,44	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40	1 458	15,60	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42	1 557	16,58	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97	1 605	16,03	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55	1 469	13,45	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30	1 782	15,70	13 243

Tabela XIV
Załatwienie zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji (wg WSA)

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	Przedmiot zażalenia	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono										Pozostało na następny okres
					Łącznie (suma kolumn 6, 13, 14)	Uwzględniono zażalenie							Oddalono zażalenie	W inny sposób	
						Ogółem kolumny 7-9	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji	Uchylono orzeczenie sądu I instancji						
									Łącznie (kolumny 10-12)	Uwzględniono wniosek	Oddalono / odmówiono uwzględnienia wniosku	W inny sposób			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Ogółem /2-17/	**razem**	361	4 799	4 822	622	180	274	168	151	9	8	3 961	239	338
		prawo pomocy	137	1 486	1 458	144	61	13	70	66	2	2	1 310	4	165
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	44	431	459	62	23	13	26	23	2	1	365	32	16
		wyłączenie sędziego	7	144	141	3	1	1	1	1			135	3	10
		uchybienie terminu	57	628	636	125	37	36	52	44	3	5	500	11	49
		inne	116	2 110	2 128	288	58	211	19	17	2		1 651	189	98
2	Białystok	**razem**	7	87	86	15	7	7	1	1			70	1	8
		prawo pomocy	1	34	30	4	4						26		5
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	2	6	7	4	3		1	1			3		1
		wyłączenie sędziego	1	10	10								10		1
		uchybienie terminu	1	12	12	2		2					10		1
		inne	2	25	27	5		5					21	1	
3	Bydgoszcz	**razem**	10	178	181	19	8	7	4	4			161	1	7
		prawo pomocy	3	83	81	1	1						80		5
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		8	7	7	4	1	2	2					1
		wyłączenie sędziego		1	1								1		
		uchybienie terminu	4	28	32	6	2	2	2	2			26		
		inne	3	58	60	5	1	4					54	1	1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
4	Gdańsk	**razem**	57	285	324	36	12	19	5	5			274	14	18
		prawo pomocy	39	74	107	2	1	1					105		6
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	3	41	40	4		3	1	1			32	4	4
		wyłączenie sędziego		2	2								2		
		uchybienie terminu	3	55	56	21	9	8	4	4			33	2	2
		inne	12	113	119	9	2	7					102	8	6
5	Gliwice	**razem**	30	503	474	47	10	13	24	24			423	4	59
		prawo pomocy	15	282	253	25	2	2	21	21			228		44
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		54	53	2		1	1	1			51		1
		wyłączenie sędziego	3	7	9	2	1		1	1			7		1
		uchybienie terminu	4	41	43	2	2						41		2
		inne	8	119	116	16	5	10	1	1			96	4	11
6	Gorzów Wielkopolski	**razem**	8	119	109	11	2	7	2	1		1	97	1	18
		prawo pomocy	3	68	55	1	1						54		16
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		1	1								1		
		wyłączenie sędziego		3	3								3		
		uchybienie terminu		23	21	2			2	1		1	19		2
		inne	5	24	29	8	1	7					20	1	
7	Kielce	**razem**	3	86	86	39	24	7	8	8			44	3	3
		prawo pomocy		44	44	25	18		7	7			19		
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		2											2
		wyłączenie sędziego		4	4								4		
		uchybienie terminu		11	11	3	1	2					8		
		inne	3	25	27	11	5	5	1	1			13	3	1
8	Kraków	**razem**	50	379	385	42	15	15	12	11		1	306	37	44
		prawo pomocy	4	138	124	14	6	2	6	6			110		18
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	20	21	40	4	2	1	1	1			30	6	1
		wyłączenie sędziego		2	2								2		
		uchybienie terminu	18	67	72	10	6	1	3	2		1	58	4	13
		inne	8	151	147	14	1	11	2	2			106	27	12

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
9	Lublin	**razem**	6	123	123	12	6	2	4	3	1		105	6	6
		prawo pomocy	2	33	31	6	4	1	1	1			25		4
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	1	8	9								5	4	
		wyłączenie sędziego													
		uchybienie terminu	1	15	14	3			3	2	1		11		2
		inne	2	67	69	3	2	1					64	2	
10	Łódź	**razem**	10	197	191	29	10	9	10	10			158	4	16
		prawo pomocy	1	49	47	2	2						44	1	3
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	2	24	25	4	2		2	2			19	2	1
		wyłączenie sędziego	1	1	2								2		
		uchybienie terminu	2	44	39	9		1	8	8			30		7
		inne	4	79	78	14	6	8					63	1	5
11	Olsztyn	**razem**	8	184	173	15	6	1	8	3	3	2	156	2	19
		prawo pomocy	3	49	50	8	4		4	1	2	1	41	1	2
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		3	3	1			1	1			2		
		wyłączenie sędziego		65	59								59		6
		uchybienie terminu	3	13	10	3	1		2	1		1	7		6
		inne	2	54	51	3	1	1	1		1		47	1	5
12	Opole	**razem**	10	157	162	43	12	30	1	1			118	1	5
		prawo pomocy	8	31	35	3	3						32		4
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		9	8								8		1
		wyłączenie sędziego		7	7								7		
		uchybienie terminu		11	11	2		1	1	1			9		
		inne	2	99	101	38	9	29					62	1	
13	Poznań	**razem**	14	286	297	25	5	13	7	6		1	173	99	3
		prawo pomocy	1	51	51	2		1	1	1			47	2	1
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	4	33	36	7	2		5	4		1	28	1	1
		wyłączenie sędziego													
		uchybienie terminu	2	19	21	3	1	1	1	1			18		
		inne	7	183	189	13	2	11					80	96	1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
14	Rzeszów	**razem**	41	263	275	25	5	12	8	8			245	5	29
		prawo pomocy	32	125	130	8	1	2	5	5			122		27
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		23	23	3	1		2	2			18	2	
		wyłączenie sędziego		1	1								1		
		uchybienie terminu	1	26	27	6	2	3	1	1			20	1	
		inne	8	88	94	8	1	7					84	2	2
15	Szczecin	**razem**	11	154	160	9	4	3	2	1		1	150	1	5
		prawo pomocy	6	59	64	3	1		2	1		1	61		1
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności		14	13	2	2						11		1
		wyłączenie sędziego		9	9								9		
		uchybienie terminu	1	21	21								21		1
		inne	4	51	53	4	1	3					48	1	2
16	Warszawa	**razem**	73	1 364	1 368	208	46	116	46	39	5	2	1 112	48	69
		prawo pomocy	6	238	215	23	10	4	9	9			192		29
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	10	147	155	23	7	6	10	8	2		125	7	2
		wyłączenie sędziego	2	18	18	1		1					14	3	2
		uchybienie terminu	15	206	210	40	11	11	18	14	2	2	166	4	11
		inne	40	755	770	121	18	94	9	8	1		615	34	25
17	Wrocław	**razem**	23	434	428	47	8	13	26	26			369	12	29
		prawo pomocy	13	128	141	17	3		14	14			124		
		wstrzymanie wykonania zaskarżongo aktu lub czynności	2	37	39	1		1					32	6	
		wyłączenie sędziego		14	14								14		
		uchybienie terminu	2	36	36	13	2	4	7	7			23		2
		inne	6	219	198	16	3	8	5	5			176	6	27

Tabela XV
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność i przewlekłość organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	Z A Ł A T W I O N O						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	69 851	148	0,212	100	140	5	3,57	53	37,86	82	58,57
2	Białystok	1 524	10	0,656	6,76	10			9	6,43	1	0,71
3	Bydgoszcz	2 606	6	0,230	4,05	6			4	2,86	2	1,43
4	Gdańsk	2 976	3	0,101	2,03	3			2	1,43	1	0,71
5	Gliwice	6 134	8	0,130	5,41	6			4	2,86	2	1,43
6	Gorzów Wielkopolski	2 359	8	0,339	5,41	8					8	5,71
7	Kielce	1 520										
8	Kraków	5 998	15	0,250	10,14	14	2	1,43	8	5,71	4	2,86
9	Lublin	2 768	4	0,145	2,70	4	1	0,71	2	1,43	1	0,71
10	Łódź	4 421	8	0,181	5,41	8			2	1,43	6	4,29
11	Olsztyn	1 923										
12	Opole	1 393	2	0,144	1,35	2			1	0,71	1	0,71
13	Poznań	4 629										
14	Rzeszów	2 330	2	0,086	1,35	2			2	1,43		
15	Szczecin	2656	1	0,038	0,68							
16	Warszawa	22 005	63	0,286	42,57	62	2	1,43	15	10,71	45	32,14
17	Wrocław	4 609	18	0,391	12,16	15			4	2,86	11	7,86