Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2013

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 15
1. Zagadnienia ogólne 15
2. Kontrola działalności administracji publicznej 16
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone 18

II. Naczelny Sąd Administracyjny 20
1. Zagadnienia ogólne 20
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 20
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 22
4. Spory kompetencyjne 29
5. Przewlekłość postępowania 34
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 36

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 77

II. Izba Gospodarcza 86
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 86

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 87
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby . . . 89
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 127

III. Izba Ogólnoadministracyjna . . . 138
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby . . . 138
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 141
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby . . . 142
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 205

IV. Zagadnienia procesowe . . . 227
1. Zagadnienia ogólne . . . 227
2. Kognicja sądów administracyjnych . . . 227
3. Wyłączenie sędziego . . . 228
4. Wymogi formalne pism procesowych i pełnomocnictw . . . 228
5. Pełnomocnictwo . . . 229
6. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności . . . 230
7. Zawieszenie postępowania . . . 230
8. Skarga . . . 231
9. Doręczenia . . . 231
10. Orzeczenia sądowe . . . 232
11. Skarga na bezczynność, skarga na przewlekłość, umorzenie postępowania . . . 232
12. Skarga kasacyjna . . . 233
13. Umorzenie postępowania . . . 233
14. Koszty sądowe . . . 233
15. Prawo pomocy . . . 234
16. Wznowienie postępowania . . . 236
17. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia . . . 237
18. Podsumowanie . . . 239
19. Postępowanie administracyjne . . . 240

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego . . . 242
1. Uwagi wstępne . . . 242
2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości . . . 242
3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw . . . 248
4. (Europejska) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności . . . 264
5. Uwagi końcowe . . . 266

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych . . . 267
1. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego . . . 267
2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych . . . 270

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej ... 282
1. Zagadnienia wstępne ... 282
2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych ... 282
3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę ... 286
4. Sygnalizacja ... 288

VIII. Zagadnienia legislacyjne ... 291

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw ... 293

II. Biuro Orzecznictwa ... 294
1. Zagadnienia ogólne ... 294
2. Analiza orzecznictwa ... 294
3. Działalność wydawnicza ... 295
4. Działalność nadzorcza ... 295
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych ... 296
6. Badanie zasadności wniosków ... 296
7. Wydział Prawa Europejskiego ... 296

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego ... 298

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA ... 300
1. Zagadnienia ogólne ... 300
2. Informowanie i udostępnianie akt ... 300
3. Dostęp do informacji publicznej ... 301
4. Skargi, wnioski, petycje ... 302
5. Obsługa medialna ... 303
6. Statystyka ... 304
7. Działania nadzorcze ... 304
8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach ... 304

V. Konferencje, spotkania, współpraca ... 306
1. Biuro Orzecznictwa ... 306
2. Wydział Informacji Sądowej ... 306
3. Izba Ogólnoadministracyjna ... 307
4. Izba Gospodarcza ... 307
5. Izba Finansowa ... 308

Załącznik ... 309

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., tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270)
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

Sądownictwo administracyjne jest ważnym elementem konstrukcji państwa prawnego. Budzi zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości. Spełnia funkcję strażnika chronionych konstytucyjnie dóbr i wartości, w tym praw i wolności jednostki. Skutecznie chroni prawa podmiotowe jednostki, albowiem realizacja gwarantowanych Konstytucją i ustawami praw zawsze i ostatecznie zależy tylko i wyłącznie od tego, jak wymiar sprawiedliwości pojmuje sędzia.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w rozdziale VIII oraz w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych przesądzono, że sądowa kontroli legalności działania organów administracji publicznej odbywa się w postępowaniu dwuinstancyjnym, a nadzór judykacyjny nad sądami administracyjnymi pierwszej instancji sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny. Po ponad 10 latach od uchwalenia ustaw statuujących dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego i ponad 8 latach jego funkcjonowania można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że podstawowe cele, tj. ochrona porządku prawnego i ochrona praw jednostki, są realizowane.

Działalność sądów administracyjnych w roku 2012, podobnie jak w latach poprzednich, była skoncentrowana na dbałości o efektywne funkcjonowanie sądów mierzone sprawnością orzekania oraz poprawnymi wyrokami umożliwiającymi jednostce ochronę praw podmiotowych w sferze prawa publicznego.

Z danych statystycznych wynika, że zarówno liczba skarg wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i liczba skarg kasacyjnych wpływających do NSA wzrasta systematycznie. W 2012 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ponad 3% spraw więcej niż w 2011 r. oraz o 6% więcej w stosunku do 2010 r. W odniesieniu do NSA wzrost ten wyniósł 43,6% w porównaniu z 2009 r. Zwiększa się także liczba spraw załatwionych. Zapewnienie właściwej dynamiki rozstrzygania spraw w pierwszej i drugiej instancji wymagało podjęcia szeregu czynności organizacyjnych umożliwiających utrzymanie osiągniętej w latach poprzednich sprawności rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Szczegółowa analiza wpływu i załatwiania spraw przez sądy obu instancji oraz sprawność działania sądów administracyjnych została omówiona w części I *Informacji*.

Dbałość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych wynika z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. To uzmysławia, że sądownictwo administracyjne należy widzieć przez pryzmat uniwersalnego dobra, któremu służy zawód sędziego, tj. sprawiedliwości. Istotą zatem sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją. Tezy sędziowskiego rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem stanowią formę przekazu informacji, która umożliwia jednostce zorientowanie się w zawiłej problematyce prawnej. A to współ-

kształtuje – z uwagi na sędziowski autorytet – pewność co do poprawnego odkodowania treści normy prawnej. Odzwierciedleniem właściwego wypełniania obowiązku jest objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, a dotyczących aktów i czynności organów administracji oraz uchwał, aktów i czynności organów publicznoprawnych, jakimi są samorządy gospodarcze i zawodowe. Liczne przykłady rozstrzygnięć przesądzających o objęciu kontrolą sądowoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego, podejmowanych także w składach powiększonych, możemy znaleźć w ukształtowanych poglądach orzeczniczych lat minionych i roku sprawozdawczego. Przy wykładni polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej możliwe było objęcie kontrolą sądową pomijanych nieświadomie lub celowo aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze.

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na ochronę praw jednostki spełniającą europejskie standardy. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji[1] z normami Konstytucji RP.

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 ograniczaniu praktyki organów podatkowych opartej na zasadzie *in dubio pro fisco*, poszerzania prawa dostępu do sądu, odrzucenia tezy o autonomii prawa celnego czy podatkowego lub też przywracania praw niesłusznie odebranych.

Jednocześnie orzecznictwo sądowoadministracyjne uzasadnia stanowisko, że w pewnych przypadkach odkodowanie normy prawnej nie może dokonywać się przy użyciu wyłącznie wykładni językowej, albowiem łacińska maksyma *clara non sunt interpretanda* może stwarzać tylko pozór pewności prawa. Z uwagi na to wyłącznie sam fakt, że przepis został zamieszczony w ustawie, nie zobowiązuje do dania prymatu wykładni językowej oraz zastosowania maksymy *in dubio pro tributario*.

Aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych w większym niż dotychczas stopniu i zakresie uwzględnia standardy wartości i dóbr chronionych zarówno Konstytucją, jak i prawem UE. Ten kierunek orzecznictwa staje się coraz bardziej zauważalny.

Działalność orzecznicza sądów administracyjnych została przedstawiona w II części *Informacji*. Ocena tej sfery działalności wypada pozytywnie. Z treści orzeczeń wynika dbałość o wszechstronne wyjaśnianie spraw, szerokie korzystanie przez sądy ze standardów konstytucyjnych, z prawa europejskiego i międzynarodowego oraz z możliwości zapewnienia jednostce pełnej ochrony prawnej także poprzez prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, korzystanie z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego czy też z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Euro-

[1] „3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami".

pejskiej (TSUE), a także z możliwości wystąpienia o podjęcie przez poszerzony skład NSA uchwały w sytuacji, gdy skład orzekający uzna, że zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[2] 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 2012 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 2012 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością Izb NSA i zawiera m.in. ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, istotne zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb NSA w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne zagadnienia, a wśród nich dotyczące interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa TSUE i Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej i zagadnień legislacyjnych. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

[2] 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 2012 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 68 006 skarg na akty i czynności oraz 4154 skargi na bezczynność organów. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 72 160 skarg. W porównaniu do 2011 r. wpływ skarg zwiększył się o 2309 spraw, co stanowi 3,31% ogółu wpływu.

Z poprzedniego okresu pozostało 20 935 skarg na akty i czynności oraz 902 skargi na bezczynność organów. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 21 837 spraw, co w połączeniu z wpływem (72 160 skarg) dawało do rozpatrzenia 93 997 spraw. Jest to o 2879 (3,16%) skarg więcej niż w 2011 r. Na okres następny pozostało łącznie 22 131 skarg, czyli 294 skarg więcej niż w 2011 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 67 699 skarg na akty i czynności, z czego 49 341 na rozprawie oraz 18 358 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 15 090 skarg, 30 894 oddaliły, 456 odrzuciły, a 2901 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 140 skarg, 182 oddalono, a 12 239 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów sądy załatwiły 4167 skarg, z czego na rozprawie 1771, a na posiedzeniu niejawnym 2396. Łącznie w 2012 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 71 866 skarg, co stanowi 99,59% wpływu skarg oraz 76,46% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z rokiem 2010 i 2011 wskaźnik ten utrzymuje się na podobnym poziomie.

W roku sprawozdawczym do WSA w Warszawie wpłynęły 23 062 skargi, co stanowi 31,96% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Do WSA w Gliwicach wpłynęły 6463 skargi, a do WSA w Krakowie 5962 skargi. Podobnie jak w 2011 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1221, Białymstoku – 1571 oraz Kielcach – 1687.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 54 284. Osoby prawne wniosły 18 317 skarg, organizacje społeczne 750, prokurator 602 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich 24. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 19 225 pełnomocników organów administracji publicznej, 7033 adwokatów, 9691 radców prawnych, 3854 doradców podatkowych, 294 rzeczników patentowych oraz 502 prokuratorów.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 49,87% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów. W terminie do 6 miesięcy załatwiono zaś 81,49% 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 22,3% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2011 r. współczynnik ten wynosił 22,5%, a w roku 2010 23%.

Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 32,39% ogółu spraw załatwionych. Na 21 931 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 4578 skarg, tj. 20,87%. Jest to nieco mniej niż w 2011 r., kiedy wskaźnik ten wyniósł 22,62%.

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

- podatku od towarów i usług – na 6777 skarg załatwionych uwzględniono 1504 skargi, tj. 22,19%;
- podatku akcyzowego – na 3778 skarg załatwionych uwzględniono 428 skarg, tj. 11,33%;
- podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym zryczałtowanych form opodatkowania – na 3604 skargi załatwione uwzględniono 1067 skarg, tj. 29,61%;
- podatku dochodowego od osób prawnych – na 997 skarg załatwionych uwzględniono 412 skarg, tj. 41,32%;
- podatku od spadków i darowizn – na 221 skarg załatwionych uwzględniono 38 skarg, tj. 17,19%;
- podatku od nieruchomości – na 1989 skarg załatwionych uwzględniono 393 skargi, tj. 19,76%.;
- podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz innych podatków i opłat – na 1463 skargi załatwione uwzględniono 225 skarg, tj. 15,38%.

W sprawach budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej na 6559 skarg załatwionych uwzględniono 1626 skarg, tj. 24,79%. Natomiast w sprawach utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej na 3560 skarg załatwionych uwzględniono 832 skargi, tj. 23,37%. **W** sprawach zaś zagospodarowania przestrzennego na 3509 skarg załatwionych uwzględniono 964 skargi, tj. 27,47%.

W sprawach o wywłaszczenie i zwrot nieruchomości na 1322 skargi załatwione uwzględniono 399, tj. 30,18%. Natomiast w sprawach pomocy społecznej na 5314 skarg załatwionych uwzględniono 1065 skarg, tj. 20,04%.

Z przedstawionych danych wynika, że poziom decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego utrzymuje się na podobnym poziomie jak w 2011 r. Odnotować należy, że w stosunku do 2011 r. nieznacznie wzrosła liczba decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w sprawach VAT oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, odpowiednio z 20,71%

do 22,19% oraz z 24,79% do 29,61%. Znacząco wzrósł natomiast wskaźnik wyeliminowanych decyzji w sprawach podatku dochodowego od osób prawnych, z 34,64% do 41,32%. Poprawa zaś nastąpiła w sprawach podatku akcyzowego oraz podatku od nieruchomości. Z obrotu prawnego wyeliminowano odpowiednio 11,33% oraz 19,76% decyzji, a w 2011 r. wskaźnik ten wynosił odpowiednio 19,17% i 27,39%.

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 4167 skarg na bezczynność organów, z czego 693 skargi zostały uwzględnione (16,63%). W 2011 r. sądy załatwiły 3582 takie skargi, a w 2010 r. 3242. Dane te świadczą o tym, że stopniowo wzrasta liczba skarg na bezczynność organów.

W ramach skarg na akty i czynności wpłynęło 16 361 skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 12 518 skarg, z czego uwzględniły 4459 spraw, co stanowi 35,62% uwzględnień do liczby załatwień wyrokiem. Dla porównania w 2011 r. wskaźnik ten wynosił 36,19%, w 2010 r. 35,59%, a w 2009 r. 39%. 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 2011 r. najwięcej skarg (3629) wpłynęło na akty administracyjne Ministra Finansów. Z tej liczby 2972 skargi załatwiono wyrokiem, z czego 1657 skarg uwzględniono (55,75%).

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

- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 896 skarg załatwionych uwzględniono 247 skarg, tj. 27,57%;
- Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 564 skargi załatwione uwzględniono 127 skarg, tj. 22,52%;
- Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – na 318 skarg załatwionych uwzględniono 127 skarg, tj. 39,93%;
- Minister Środowiska – na 78 skarg załatwionych uwzględniono 25 skarg, tj. 32,05%;
- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 885 skarg załatwionych uwzględniono 268 skarg, tj. 30,28%.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło 11 305 skarg, z czego 8169 skarg załatwiono wyrokiem. Uwzględniono natomiast 2734 skargi, co oznacza, że 33,47% rozstrzygnięć tych organów zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego. Najwięcej skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło w województwie mazowieckim (2321), małopolskim (1538) oraz śląskim (926).

Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 16 217 skarg. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 10 800 skarg, z czego 3277 skarg uwzględniły. Dla porównania w 2011 r. wpłynęło 14 385 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, w 2010 r. zaś – 13 424. Z przedstawionych danych wynika, że systematycznie rośnie liczba skarg na rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych. Na podobnym poziomie (30,34%) utrzymuje się natomiast liczba rozstrzygnięć SKO wyeliminowanych z obrotu prawnego.

W 2012 r. wpłynęło 10 898 skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Sądy załatwiły wyrokiem 7433 skargi, z czego 1937, tj. 26,06% uwzględniły. W 2011 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 29,08% skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej, natomiast

w 2010 r. – 25,76%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (1842), śląskim (1513) i łódzkim (1104).

Poza skargami na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 4483 skargi na rozstrzygnięcia izb celnych. Z liczby tej 1116 skarg zostało uwzględnionych, co stanowi 24,89% skarg załatwionych.

Co do skarg dotyczących samorządu terytorialnego, to sądy załatwiły 1531 spraw. Uwzględnionych zostało 926 skarg, tj. 60,48%. Dla porównania w 2011 r. sądy załatwiły 1246 takich skarg, z czego uwzględniły 719 skarg, tj. 57,70%. Na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego wpłynęło 2069 skarg, samorządu powiatowego 114 skarg, a na samorząd województwa 42 skargi.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 16 304 skargi kasacyjne. Z liczby tej 1052 skargi zostały odrzucone, a 14 983 przekazano do NSA (91,9%). Biorąc pod uwagę, że w 2012 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 71 866 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 20,85% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów. W 2011 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 14 381 skarg kasacyjnych, w 2010 r. 11 574, a w 2009 r. 9990.

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 2012 r. w trybie mediacji załatwiono zaledwie 4 sprawy (w WSA we Wrocławiu). Przyczynę tego zjawiska można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Szczegółowe dane na temat wpływu oraz ilości załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2004–2012 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	**2012**
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23	**25**
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16	3	2	8	**4**

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. Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w trybie 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 2012 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 413 skarg, z czego uwzględniły 233 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	**2021**
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	839	1390	683	358	155	36	146	440	**411**
Stanowi to % ogółu załatwień	1,08	1,59	0,87	0,53	0,26	0,06	0,24	0,64	**0,57**
Uwzględniono	506	884	454	295	109	21	62	203	**233**
% spraw załatwionych w post. upr.	56,1	63,6	66,5	82,4	70,3	58,3	40,3	46,1	**56,4**
Oddalono	333	506	229	63	46	15	84	237	**178**

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 345 spraw. Jednak większość spraw, w których zawarty został wniosek o rozpoznanie sprawy w tym trybie, kierowana była na rozprawę z uwagi na fakt, że strony postępowania, zawiadamiane przez Sąd o złożeniu wniosku, żądały przeprowadzenia rozprawy.

Jedną z większych grup spraw rozpoznanych w trybie uproszczonym (57 spraw) stanowiły sprawy ze skarg na decyzje Szefa Służby Celnej w przedmiocie aktu mianowania na stopień służbowy. Sąd rozpoznał te sprawy w trybie uproszczonym w związku z tym, że zaskarżona decyzja dotknięta była wadą nieważności.

Sprawy załatwiane w trybie uproszczonym odnosiły się także do skarg na rozstrzygnięcia organu dotyczące m.in. przyznania pomocy finansowej w formie zasiłku celowego, a także odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Skargi składane były także na bezczynność organów.

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 właściwości danej Izby.

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 zaś działania Biura Orzecznictwa należy 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 2012 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 15 017 skarg kasacyjnych. Z poprzedniego okresu pozostały do rozpatrzenia 13 243 skargi. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 28 260 skarg kasacyjnych. W porównaniu z rokiem 2010 i 2011 NSA miał do rozpatrzenia w 2012 r. odpowiednio 7412 (35,6%) oraz 3665 (14,9%) skarg kasacyjnych więcej. W roku sprawozdawczym NSA załatwił 12 276 skarg kasacyjnych, co stanowi 43,44% ogółu skarg kasacyjnych do rozpatrzenia. Na rozprawie NSA załatwił 10 589 skarg, tj. 86,26% ogółu skarg załatwionych, z czego w 2473 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (23,35%), 7783 skargi kasacyjne oddalił (73,5%), 29 odrzucił (0,27%), a 304 załatwił w inny

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

sposób (2,87%). Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 1687 spraw, z czego 326 skarg kasacyjnych uwzględniono (19,32%), 749 oddalono (44,4%), 75 odrzucono (4,45%) oraz 537 załatwiono w inny sposób (31,83%). Dla porównania w 2011 r. NSA załatwił 11 352 skargi kasacyjne, w tym na rozprawie 9570, a na posiedzeniu niejawnym 1782 sprawy. Do rozpatrzenia w następnym okresie pozostały 15 984 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 egzekucja tych świadczeń pieniężnych – 41,1% spraw załatwionych; budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, ochrony przeciwpożarowej – 7,5% spraw załatwionych; subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych – 5,55% spraw załatwionych; zagospodarowania przestrzennego – 4,77% spraw załatwionych; utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej – 4,71% spraw załatwionych; obrotów towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny – 4,06% spraw załatwionych; wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości – 2,31% spraw załatwionych; stosunków pracy i stosunków służbowych, spraw z zakresu inspekcji pracy – 3,43% spraw załatwionych; pomocy społecznej – 2,45% spraw załatwionych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2012 r. NSA załatwił 4861 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 315 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania (6,48% uchyleń do ogółu załatwień), w 237 sprawach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji (4,88% uchyleń do ogółu załatwień), a w 192 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznał sprawy (3,95% rozstrzygnięć do ogółu załatwień). Ponadto w 3946 sprawach NSA oddalił zażalenie (81,18% oddaleń do ogółu załatwień), a 171 spraw załatwił w inny sposób.

W roku sprawozdawczym NSA rozpatrzył ponadto 92 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 4 skargi uwzględniono, 54 oddalono, a 34 załatwiono w inny sposób.

W 2012 r. wyznaczono 1101 rozpraw oraz 1905 posiedzeń niejawnych, na których orzekało 90 sędziów NSA, z czego w Izbie Finansowej 31, w Izbie Gospodarczej 25, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej 34. Sędziowie średnio załatwili 155,14 spraw, w tym 136,4 skarg kasacyjnych.

W roku sprawozdawczym NSA załatwił 63,22% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy. W roku 2011 wskaźnik ten wynosił 70,4%. W odniesieniu zaś do skarg kasacyjnych, to we wskazanym terminie załatwianych jest 46,77% spraw, tj. o 9,6% mniej 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]. W 2012 r. NSA podjął 11 uchwał w trybie abstrakcyjnym, w tym 7 na wniosek Prezesa NSA, 1 na wniosek Prokuratora Generalnego oraz 3 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 12 uchwał.

Na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a. NSA przejął sprawy do rozpoznania i w sprawie o sygn. akt II FPS 4/11 oddalił skargę kasacyjną, w sprawie o sygn. akt II FPS uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę, natomiast w sprawach o sygn. akt I FPS 4/12 i I FPS 5/11 uchylił wyroki sądu I instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania.

3.2. Aktywność Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie działalności uchwałodawczej wykazuje tendencję rosnącą, co wynika z poniżej przytoczonych danych statystycznych

Działalność uchwałodawcza NSA w latach 2010–2012

Lata	2010	2011	**2012**
Ogółem	18	20	**23**
Izba Gospodarcza	4	3	**5**
Izba Finansowa	6	8	**10**
Izba Ogólnoadministracyjna	8	9	**8**

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia[4]

3.3.1. *W 2012 r. kilka uchwał odnosiło się do zagadnień dotyczących stosowania przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi:*

- W uchwale z 24 maja 2012 r., II GPS 1/12 ustalono: „Negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej, jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[5] w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania

[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 w zw. z art. 187 § 1 i z art. 264 ww. p.p.s.a.

[4] Szczegółowe omówienie poszczególnych uchwał zamieszczono w części II *Informacji*.

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

osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej[6] następuje w formie decyzji administracyjnej[7]". Oznacza to, że decyzje w tej sprawie podlegają kognicji sądów administracyjnych.

● W uchwale z 17 kwietnia 2012 r., I OPS 1/12 NSA przesądził: „Przepis art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[8] nie reguluje sporządzania uzasadnienia wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny, ponieważ uzasadnienie wyroku w sprawach, o których mowa w art. 37 tej ustawy, sporządza się według zasad określonych w art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a."

● W uchwale z 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12 stwierdzono: „W postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art 32 p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej".

3.3.2. *W kilku uchwałach przesądzono o odpowiednim stosowaniu lub rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego:*

● W uchwale z 29 października 2012 r., II GPS 3/12 stwierdzono: „Termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[9] jest ustawowym terminem procesowym, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a."

● W uchwale z 17 kwietnia 2012 r., II OPS 1/12 NSA przesądził: „Organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wydanej przez organ wymieniony w art. 17 k.p.a., ustala się na podstawie art. 157 § 1 i art. 17 k.p.a. w związku z art. 20 k.p.a."

● W uchwale z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12 ustalono: „Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a."

3.3.3. *Większość zagadnień prawnych rozstrzyganych przez powiększony skład NSA dotyczyła przepisów prawa podatkowego:*

● W odniesieniu do podatku od towarów i usług w uchwale z 25 czerwca 2012 r.,: I FPS 2/12 NSA uznał: „Wypłata kontrahentowi bonusu warunkowego (premii pieniężnej) z tytułu osiągnięcia określonej wielkości sprzedaży lub terminowości regulowania należności stanowi rabat w rozumieniu art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zmniejszający podstawę opodatkowania". Natomiast w uchwale z 25 czerwca 2012 r., I FPS 3/12 NSA przesądził: „1) W świetle art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 11 ma ca 2004 r. o podatku od towarów i usług w brzmieniu obowiązującym w 2010 r. warunek »wywozu towarów z terytorium kraju poza terytorium Wspólnoty« jest spełniony nie tylko wtedy, gdy procedura wywozu towarów, o której mowa w art. 161 Wspólnotowego Kodeksu Celnego, rozpocznie się poprzez zgłoszenie do wywozu złożone w urzędzie celnym położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 2) Dla zastosowania przez podatnika stawki

[6] Dz.U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.
[7] Do uchwały złożono zdanie odrębne.
[8] Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.
[9] Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.

0% w Polsce z tytułu eksportu towaru konieczne jest, aby miejscem dostawy tej czynności była Polska, co wymaga wykazania, że wywóz tego towaru poza obszar Unii Europejskiej następuje – stosownie do art. 22 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. – w ramach transportu, który rozpoczął się na terytorium Polski, w wykonaniu czynności określonej w art. 7 ustawy. Zgłoszenie towaru do procedury wywozu towarów, o której mowa w art. 161 Wspólnotowego Kodeksu Celnego, w krajowym urzędzie celnym należy traktować jako niewątpliwy dowód rozpoczęcia takiego transportu na terytorium Polski, niemający jednak charakteru wyłącznego."

- W odniesieniu do podatku akcyzowego, w uchwale z 29 października 2012 r., I GPS 1/12 ustalono: „Objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których jest mowa w art. 2 pkt 2 w związku z pozycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków, określonym w art. 3 ust. 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania[10]".

- Kilka uchwał odnosiło się do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[11] i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[12], m.in. w uchwale z 16 stycznia 2012 r., II FPS 1/11 NSA uznał: „w stanie prawnym obowiązującym w 2008 r. przychód (dochód) spółki kapitałowej posiadającej status akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej podlega opodatkowaniu w dniu otrzymania dywidendy wypłaconej akcjonariuszom na podstawie uchwały walnego zgromadzenia o podziale zysku, tj. zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych". Z kolei w uchwale z 25 czerwca 2012 r., II FPS 2/12 NSA przesądził: „Strata odpowiadająca niezamortyzowanej wartości początkowej inwestycji w obcym środku trwałym, niespełniająca przesłanek z art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, może zostać zaliczona do kosztów uzyskania przychodów, jeżeli jej powstanie wynika z działań podatnika podjętych dla realizacji celu określonego w art. 15 ust. 1 tej ustawy". Natomiast w uchwale z 2 kwietnia 2012 r., I FPS 3/11 NSA ustalił: „Zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów straty z tytułu odpłatnego zbycia wierzytelności na podstawie art. 22 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych albo na podstawie art. 15 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 39 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych następuje przy uwzględnieniu wartości wierzytelności z należnym podatkiem od towarów i usług".

- W uchwale z 19 listopada 2012 r., II FPS 1/12 przesądzono: „W stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2007 r., w przypadku wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego (aportu) dochodziło do wyłączenia opodatkowania w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[13]".

- W uchwale z 3 grudnia 2012 r., I FPS 1/12 NSA uznał: „w świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[14] w brzmieniu obowiązującym

[10] Dz.Urz. UE L 92.76.1.
[11] Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.
[12] Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.
[13] Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 399 ze zm.
[14] Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

od 1 września 2005 r. po upływie terminu przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej)".

● W uchwale z 27 lutego 2012 r., II FPS 4/11 NSA uznał: „W świetle art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[15] garaż stanowiący przedmiot odrębnej własności, usytuowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawki podatku przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e) tej ustawy".

3.3.4. *Ponadto przedmiotem uchwał były zagadnienia związane z interpretacją przepisów:*

● ustawy Prawo o ruchu drogowym – uchwała z 12 marca 2012 r., II GPS 2/11: „Sposób ujawnienia dopuszczenia się przez diagnostę naruszenia określonego w art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[16] nie ma znaczenia dla oceny możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w tym przepisie";

● ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności – uchwała z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12: „W przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[17] przysługuje spółce cywilnej";

● ustawy o ochronie informacji niejawnych – uchwała z 17 kwietnia 2012 r., I OPS 1/12: „Przepis art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[18] nie reguluje sporządzenia uzasadnienia wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny, ponieważ uzasadnienie wyroku w sprawach, o których mowa w art. 37 tej ustawy, sporządza się według zasad określonych w art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a.";

● ustawy o emeryturach pomostowych – uchwała z 13 listopada 2012 r., I OPS 4/12: „W postępowaniu o umieszczenie 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[19], za pracownika wykonującego prace o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych może być uznany pracownik, który wykonując prace o szczególnym charakterze wykonuje także inne dodatkowe czynności wskazane przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy";

● ustawy o świadczeniach rodzinnych – uchwała z 11 grudnia 2012 r., I OPS 5/12: „Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę przyznania tej osobie świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[20]";

● ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – uchwała z 11 grudnia 2012 r., I OPS 6/12: „Uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli pub-

[15] Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.
[16] Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.
[17] Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.
[18] Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.
[19] Dz.U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.
[20] Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

licznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowi naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[21]";

- ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – uchwała z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12: „Wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[22], zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane […], bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej".

3.4. W uchwałach podjętych w 2012 r. podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne, a także przez organy administracji publicznej, prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka. Przykładem takich rozstrzygnięć są poniżej omówione uchwały.

W uchwale o sygn. akt II OPS 2/12 przesądzono o granicach, w jakich spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni. Na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[23], bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej. Rozstrzygnięcie NSA oparto na prokonstytucyjnej wykładni prawa, która to wykładnia, gdy określony przepis daje kilka możliwości interpretacji, najpełniej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. W odniesieniu do rozumienia użytego w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pojęcia „zarząd" NSA przyjął kierunek wykładni uwzględniający przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące współwłasności. Prowadzi to do wniosku, że co do zasady do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu konieczne jest uzyskanie zgody pozostałych współwłaścicieli. Uprawnienie współwłaścicieli do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą wspólną jako istotny element treści prawa własności podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że norma, zgodnie z którą tylko jeden ze współwłaścicieli może, niezależnie od woli pozostałych, podjąć decyzję o dokonaniu czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną, jest normą ograniczającą konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe pozostałych współwłaścicieli. W przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela sąd jest zobligowany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*. Powinien zatem odczytywać przepis w taki sposób, aby ingerencja w treść uprawnienia współwłaścicieli do udziału w zarządzie rzeczą wspólną była jak najmniejsza. Ponadto w świetle art. 31

[21] Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.
[22] Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.
[23] Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji źródłem ograniczenia prawa własności nie może być decyzja sądu czy innego organu stosującego prawo. Poza tym gdyby przyjęto, że sąd może zastosować w sprawie wykładnię, która prowadzi do ograniczenia wolności lub prawa jednostki, powinno to nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności, tj. tylko w razie konieczności zapewnienia ochrony innej wartości konstytucyjnej. Dokonując wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie da się zidentyfikować wartości konstytucyjnej, której ochrona uzasadniałaby konieczność poświęcenia jednego z uprawnień składających się na treść prawa własności właścicieli wyodrębnionych lokali. Wartością, która uzasadniałyby całkowite pozbawienie współwłaścicieli wyodrębnionych lokali jednego z podstawowych uprawnień właścicielskich, nie jest w szczególności potrzeba usprawnienia działalności spółdzielni czy wyeliminowania ewentualnych trudności w zarządzaniu nieruchomością wspólną. Nadto gdyby NSA przyjął, iż zarząd spółdzielczy nie obejmuje konieczności uzyskania zgody właścicieli lokali na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, naruszałoby to normę z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wykładnia taka prowadziłaby do nieuzasadnionego uprzywilejowania spółdzielni mieszkaniowej względem pozostałych współwłaścicieli nieruchomości wspólnej. W konsekwencji NSA stwierdził, że spośród dwóch wchodzących w grę wariantów wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pełniejszą realizację norm konstytucyjnych (tj. art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 64 ust. 2 Konstytucji) zapewnia takie rozumienie ww. przepisu, zgodnie z którym spółdzielnia mieszkaniowa nie jest upoważniona do dokonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu bez uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości wspólnej.

W odniesieniu do przepisów prawa podatkowego ważna jest uchwała o sygn. akt II FPS 4/11, w której przesądzono o zastosowaniu stawki podatku przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.) w stosunku do garaży stanowiących przedmiot odrębnej własności, usytuowanych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. W uzasadnieniu tej uchwały NSA stwierdził, że podatek od nieruchomości zalicza się do podatków o charakterze majątkowym. W polskiej regulacji opodatkowania posiadania majątku wysokość stawek dla budynków lub ich części zróżnicowano w zależności od sposobu ich wykorzystania przyznając preferencje budownictwu mieszkaniowemu i zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W podatku od nieruchomości realizacja tej preferencji wyraża się tym, że domy i lokale mieszkalne opodatkowane są według stawek najniższych. W art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ u.p.o.l. ustawodawca przewidział niższą stawkę podatkową dla podatników posiadających majątek przeznaczony do celów mieszkalnych w stosunku do osób, które np. zajmują budynki na prowadzenie działalności gospodarczej i podlegają w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. opodatkowaniu według stawek najwyższych. Zastosowanie do garaży stanowiących odrębny przedmiot opodatkowania (odrębna własność lokali) jako części budynków mieszkalnych preferencyjnej stawki podatkowej z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ u.p.o.l. stanowiłoby wyłom w stosowaniu najniższej stawki podatkowej dla lokali ściśle spełniających kryterium lokali mieszkalnych. Zdaniem NSA uzależnienie stawki opodatkowania garażu w zależności od ich formy prawnej nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), ponieważ w polskim prawie podatkowym nie obowiązuje system podatku od nieruchomości, który w przypadku opodatkowania budynków lub ich części uzależnia wysokość podatku od ich wartości.

Ważne znaczenie ma także uchwała o sygn. akt I GPS 1/12, w której przesądzono, że objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których jest mowa w art. 2 pkt 2 w związku z po-

zycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[24] (olejów smarowych przeznaczonych na cele inne niż napędowe lub grzewcze), w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków określonym w art. 3 ust. 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania[25]. Zasadniczy spór sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy ww. wyroby mogły być objęte w prawie krajowym w istocie podatkiem akcyzowym zharmonizowanym, spod którego działania prawodawca wspólnotowy je wyłączył przepisem art. 2 ust. 4 lit. b/ dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej[26].

Istotna była także kwestia, czy w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej pojęcie zwiększenia formalności związanych z przekroczeniem granicy w handlu między Państwami Członkowskimi obejmuje przepisy krajowe, jakie należy stosować w przypadku wyrobów, o których mowa w art. 2 pkt 2 w związku z poz. 4 załącznika nr 2, art. 62 ust. 1 u.p.a. NSA uznał, że przepisy krajowe, w których ustanowiono odmienne procedury, jednakże obowiązujące tylko na terytorium kraju, nie wprowadziły ograniczeń w zakresie obrotu tymi wyrobami i nie nałożyły na podatników ani na inne Państwa Członkowskie obowiązków, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego. NSA stwierdził ponadto, że fakt wyłączenia określonego wyrobu spod działania dyrektywy energetycznej oznacza jedynie tyle, że przy opodatkowaniu tego wyrobu Państwa Członkowskie nie są związane regułami harmonizacyjnymi ustanowionymi na poziomie wspólnotowym w przepisach wymienionej wyżej dyrektywy. Do tych wyrobów nie stosuje się również art. 3 ust. 1 i ust. 2 dyrektywy horyzontalnej, natomiast stosuje się ust. 3 tego przepisu prawa. Należało więc przyjąć, że samo ustalenie, iż określony wyrób w świetle przepisów wspólnotowych nie podlega akcyzie zharmonizowanej, pomimo że z uwagi na postanowienia art. 2 pkt 2 oraz treść pozycji 4 załącznika numer 2 do u.p.a. został zakwalifikowany do takich wyrobów, nie może automatycznie oznaczać, iż nie jest dopuszczalne objęcie takiego wyrobu podatkiem akcyzowym na podstawie regulacji prawa krajowego znajdującej oparcie w upoważnieniu zawartym w treści art. 3 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej. NSA podkreślił, że objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których jest mowa w art. 2 pkt 2 w związku z pozycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust. 1 u.p.a., w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków określonym w art. 3 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej.

Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednym z instrumentów umożliwiających eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie, zgodnie bowiem z art. 187 § 2 w zw. z art. 269 § 1 p.p.s.a. nieuwzględnienie stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo pełnego składu NSA obliguje skład sądu do przedstawienia zagadnienia prawnego odpowiedniemu składowi. Instytucja wyjaśniania wątpli-

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

[25] W sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania Dz.Urz. UE L 92.76.1, dalej: dyrektywa horyzontalna.

[26] Dz.Urz. UE L 283 z dnia 31 października 2003 r., s. 51 ze zm., dalej: dyrektywa energetyczna.

wości prawnych ma charakter wyjątkowy przede wszystkim dlatego, że skład orzekający, decydując się na skorzystanie z procedury uchwałodawczej, rezygnuje ze swego uprawnienia do dokonania wykładni prawa. Jest to równoznaczne ze zgodą na przyjęcie interpretacji prawnej zawartej w uchwale, która będzie w sprawie wiążąca.

4. Spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 166 ust. 3 Konstytucji RP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. 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, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, co oznacza, że to organy będące w sporze powinny ustalić jednoznacznie przedmiot sprawy oraz stan faktyczny sprawy, w jakiej ten spór zaistniał[27].

W 2012 r. NSA miał do rozpoznania 542 wnioski (wpłynęło 406 i 136 pozostało z okresu poprzedniego) o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość. Załatwiono 454 sprawy, w tym w 336 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy.

4.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że przedmiotem sporu kompetencyjnego czy sporu o właściwość nie może być skarga w rozumieniu przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Wniosek tego rodzaju jest niedopuszczalny i nie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego[28]. Wystąpienie z wnioskiem jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy wniosek ten poprzedzony jest merytorycznym rozpoznaniem przez sąd skargi na decyzję administracyjną. Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w danej sprawie ten sąd oraz organ, którego działalność była przedmiotem kontroli sądowej[29]. Niedopuszczalność wniosku o rozstrzygnięcie sporu zachodzi także w przypadku, gdy rozstrzygnięcie sporu między organami administracyjnymi zobligowanymi do zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 86 ustawy o pomocy społecznej, ma charakter publicznoprawny i nie jest załatwiane w formie decyzji administracyjnej, zatem w tej sytuacji nie można mówić o powstaniu sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a. w zw. z art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.[30]

W odniesieniu do kwestii, czy rozpatrzenie zażalenia na postanowienie o przekazaniu podania (art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) jest bezprzedmiotowe po wejściu w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r. ustawy nowelizującej przepisy k.p.a.[31] zauważono rozbieżność. Zgodnie z brzmieniem art. 65 § 1 k.p.a. sprzed nowelizacji, w sytuacji gdy podanie wniesiono do organu administracji publicznej niewłaściwego w sprawie, był on zobowiązany do przeka-

[27] Por. postanowienia NSA z: 19 czerwca 2012 r., II OW 61/12; 5 czerwca 2012 r., II OW 55/12; 1 marca 2012 r., II OW 169/11; 8 listopada 2012 r., I OW 121/12.

[28] Postanowienie z 12 stycznia 2012 r., I OW 189/11.

[29] Por. postanowienie NSA z 28 listopada 2012 r., II OW 162/12.

[30] Postanowienia z 3 lipca 2012 r., I OW 88/12; 14 lutego 2012 r., I OW 214/11.

[31] Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz.18 ze zm.).

zania go niezwłocznie do organu właściwego. Przekazanie to następowało w drodze postanowienia, na które służyło zażalenie, a wojewódzkie sądy administracyjne były właściwe do orzekania w sprawie skarg na postanowienie o przekazaniu. Jeżeli sąd administracyjny wydał prawomocny wyrok w sprawie ze skargi na postanowienie o przekazaniu podania, to związanie orzeczeniem sądu w tym zakresie powodowało niedopuszczalność powstania w tej samej sprawie sporu[32]. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu, jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, to jest zobowiązany niezwłocznie przekazać je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie. Zmiana formy prawnej przekazania podania z postanowienia na zawiadomienie powoduje brak podstawy prawnej do orzekania w tej kwestii przez wojewódzki sąd administracyjny, gdyż strona nie ma prawnej możliwości zakwestionowania na tym etapie prawidłowości przekazania podania do organu właściwego. Skoro ustawa nowelizująca nie zawierała przepisów przejściowych, to z dniem jej wejścia w życie należało stosować nowe przepisy. Tym samym wszczęte postępowania zażaleniowe na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. sprzed nowelizacji ulegają umorzeniu. Odmienne stanowisko zaprezentowano przy rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego. NSA uznał, że nowa regulacja nie oznacza, iż sprawa ta nie powinna zostać zakończona w sposób formalny, np. poprzez jej umorzenie. Postanowienie może zostać wydane jedynie przez organ właściwy, co oznacza, że do postępowań pozostających „w toku" zachodzi konieczność wskazania organu właściwego w sprawie.

4.3. Sprawy dotyczące ustalenia organu właściwego do rozpoznania wniosku o przyznanie zasiłku celowego lub okresowego bądź wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej stanowią wciąż dużą grupę sporów, mimo że istnieje pokaźny i zarazem jednolity dorobek orzeczniczy. Właściwość miejscowa organów udzielających świadczeń z pomocy społecznej została uregulowana w art. 101 ust. 1 u.p.s.[33], zgodnie z którym właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. Jednak wciąż, podobnie jak w latach ubiegłych, najczęstszą przyczyną sporów o właściwość między organami administracji w sprawach pomocy społecznej jest interpretacja pojęcia „miejsce zamieszkania", którego ustawa o pomocy społecznej nie definiuje. NSA posługuje się definicją zawartą w art. 25 Kodeksu cywilnego[34]. W orzecznictwie utrwalony jest przy tym pogląd, że o miejscu zamieszkania w świetle omawianego przepisu decydują dwa czynniki: zewnętrzny (fakt przebywania) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu). Z unormowania tego wynika, że do przyjęcia zamieszkiwania danej osoby w określonej miejscowości konieczne jest ustalenie występowania tych dwóch przesłanek, przy czym przesłanki te muszą wystąpić kumulatywnie. W taki sposób ustala się jednak miejsce zamieszkania osoby fizycznej mającej pełną zdolność do czynności prawnych. Natomiast jeżeli chodzi o osoby ograniczone w zdolności do czynności prawnych lub jej nieposiadające, to Kodeks cywilny wskazuje w tym zakresie inną regułę. Z art. 27 k.c. wynika mianowicie, że miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna[35].

[32] Postanowienie NSA z 1 marca 2011 r., I OW 189/11.

[33] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm. – dalej: u.p.s.

[34] Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 (dalej: k.c.).

[35] Por. postanowienia NSA z: 13 grudnia 2012 r., I OW 161/12; 4 października 2012 r., I OW 117/12.

Kolejną kwestią związaną ze sporami o właściwość w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest uznanie osoby ubiegającej się o świadczenie za bezdomną. Stosownie do art. 6 pkt 8 u.p.s. osobą bezdomną jest osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz niezameldowana na pobyt stały w rozumieniu przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych[36], a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym, choć zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. W orzecznictwie NSA ugruntowany jest pogląd, że w przypadku osoby bezdomnej powinna ona otrzymać pomoc od gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały[37]. Dla spełnienia przesłanek uzasadniających uznanie określonej osoby za bezdomną w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. nie ma znaczenia, że przez pewien okres przebywała w określonym mieście i że ZUS przesyłał jej decyzje rentowe na podany przez nią adres zamieszkania pasierba, jeżeli nie ma jakichkolwiek dowodów na to, że w tej miejscowości skoncentrowane były jej sprawy życiowe[38]. Fakt podania przez zainteresowanego, że po wyjściu ze szpitala ma zamiar poszukać schronienia w okolicach określonej miejscowości nie wypełnia przesłanki „pobytu", a tym bardziej przesłanki „miejsca zamieszkania"[39]. Fakt wydania przez sąd rejonowy postanowienia o umieszczeniu określonej osoby w domu pomocy społecznej oraz okoliczność, że w tym dniu nie miała jeszcze ustanowionego opiekuna prawnego, nie przesądza o właściwości miejscowej organu kompetentnego do załatwienia sprawy, jeżeli nie doszło jeszcze do wydania przez właściwy organ decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej[40]. W sytuacji gdy żaden z organów administracji występujący w sporze kompetencyjnym nie jest właściwy do rozpatrzenia wniosku w sprawie wydania decyzji kierującej osobę do domu pomocy społecznej, nie zachodzi negatywny spór o właściwość[41].

W sprawach dotyczących świadczeń z funduszu alimentacyjnego wskazano, iż przepisy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów precyzyjnie określają zadania realizowane w zakresie przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych oraz organy właściwe do załatwiania tych spraw. Przepis art. 12 ust. 1 tej ustawy stanowi, że postępowania w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego prowadzi organ właściwy dla wierzyciela. Organem właściwym dla wierzyciela stosownie do art. 2 pkt 10 ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej. Do świadczeń alimentacyjnych zalicza się również wyrównanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w przypadku podniesienia wysokości zasądzonych alimentów (art. 29 ust. 4 ustawy). Na tle rozstrzyganego przez NSA sporu kompetencyjnego pomiędzy SKO a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi[42] NSA, odnosząc się do zagadnienia prawnego składu orzekającego, podjął uchwałę, w której przesądził, że organ wyższego stopnia w ro-

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

[37] Por. postanowienia NSA z: 24 lipca 2012 r., I OW 80/12; 28 czerwca 2012 r., I OW 70/12; 24 lipca 2012 r., I OW 81/12.

[38] Postanowienie z 5 stycznia 2012 r., I OW 165/11.

[39] Postanowienie z 13 marca 2012 r., I OW 218/11.

[40] Postanowienie z 27 marca 2012 r., I OW 210/11.

[41] Postanowienie z 13 marca 2012 r., I OW 204/11.

[42] Sygn. akt II OW 81/11.

zumieniu art. 157 § 1 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wydanej przez organ wymieniony w art. 17 k.p.a., ustala się na podstawie art. 157 § 1 i art. 17 k.p.a. w związku z art. 20 k.p.a.[43] NSA wskazał, że wywiedziona z art. 20 k.p.a. reguła, iż właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ma zastosowanie, gdy art. 157 § 1 w zw. z art. 17 k.p.a. są niewystarczające dla ustalenia organu właściwego. Dopóki organ, który wydał decyzję kontrolowaną w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności, wymieniony w art. 157 § 1 i art. 17 k.p.a., pozostaje w strukturze organów administracji publicznej, dopóty organ właściwy do stwierdzenia jej nieważności winien być określany na podstawie wskazanych przepisów[44]. W sytuacji natomiast zniesienia takiego organu, niezbędne jest ustalenie organu, do którego właściwości sprawy te zostały przekazane, i określenie organu wyższego stopnia według nowych przepisów[45].

4.4. Dużą liczbę spraw stanowiły wnioski o rozstrzygnięcie sporu w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania i rozstrzygnięcia wniosków dotyczących zwrotu kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów. W tych sprawach ukształtowało się jednolite stanowisko, z którego wynika, iż zgodnie z treścią art. 130a ust. 10h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[46] koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, z zastrzeżeniem ust. 10d i 10i u.p.r.d. Decyzję o zapłacie tych kosztów wydaje starosta. Przepis wszedł w życie z dniem 4 września 2010 r.[47] Ustawa zmieniająca zawierała również regulacje międzyczasowe. Przepis art. 13 tej ustawy rozstrzyga o kosztach przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 u.p.r.d. w brzmieniu dotychczasowym. Ustawodawca rozstrzygając o tych kosztach, wskazał ogólnie na Skarb Państwa, bez określenia *statio fisci*. Nie rozstrzygnął jednak w sposób odmienny niż wskazany w znowelizowanym przepisie art. 130a ust. 10h u.p.r.d. o organie orzekającym w tego rodzaju przypadkach, tj. staroście[48].

4.5. W sporach kompetencyjnych dotyczących wskazania organu właściwego do prowadzenia postępowania w sprawie likwidacji pojazdu pomiędzy naczelnikiem urzędu skarbowego a starostą wskazywano, że organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie likwidacji pojazdu jest starosta[49]. Ponieważ spór Naczelnika Urzędu Skarbowego i Starosty o właściwość sprowadzał się do wywiedzenia skutków prawnych z nowelizacji

[43] Por. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2012 r., II OPS/1/12.

[44] Por. postanowienia NSA z: 13 września 2012 r., II OW 81/11; 30 sierpnia 2012 r., II OW 97/12: 21 maja 2012 r., II OW 172/11.

[45] Por. postanowienie NSA z 17 lipca 2012 r., II OW 80/12.

[46] Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm., dalej: u.p.r.d.

[47] Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 1018).

[48] Por. postanowienia NSA z: 17 lipca 2012 r., I OW 95/12; 13 lipca 2012 r., I OW 93/12; 12 października 2012 r., I OW 129/12.

[49] Postanowienie z 21 czerwca 2012 r., od II FW 6/11 do II FW 12/11.

Prawa o ruchu drogowym[50], sięgnięto po przepisy intertemporalne ustawy nowelizującej i w konsekwencji wywiedziono, że w nowym stanie prawnym organy skarbowe utraciły prawo do orzekania w kwestii przejęcia własności pojazdu, a ciężar obowiązków związanych z inicjowaniem stosownego postępowania w tym przedmiocie przypisany został starostom.

4.6. Najczęściej pojawiającym się problemem pośród spraw z zakresu sporów kompetencyjnych były spory pomiędzy wojewodami a Samorządowymi Kolegiami Odwoławczymi odnośnie do tego, który z organów będzie właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji starosty dotyczącej koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego. W trzech rozpoznawanych w tym temacie sprawach istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia, jaki organ w tego rodzaju spawach jest organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 1 k.p.a. NSA wskazał, że ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, na której podstawie starostowie wydali decyzje w pierwszej instancji, nie określa organu wyższego stopnia właściwego do rozpoznania odwołania od takiej decyzji, zatem zgodnie z treścią art. 17 pkt 1 k.p.a. organami wyższego stopnia są samorządowe kolegia odwoławcze. Sprawy te mieszczą się w zadaniach samorządu powiatowego, a w myśl przepisu art. 38 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[51] w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Zgodnie zaś z art. 38 ust. 3 wspomnianej ustawy od decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej[52].

Rozstrzygając spór kompetencyjny o wskazanie organu właściwego (Minister Gospodarki czy marszałek województwa) do wydania na wniosek przedsiębiorcy pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[53], z których wynika obowiązek poniesienia przez przedsiębiorcę opłaty z tytułu wydania zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, NSA wskazał, że kwestie podnoszone w sprawie w sposób dość jednoznaczny regulują przepisy art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którymi obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki, natomiast obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez marszałka województwa. W ocenie NSA z treści przedmiotowego wniosku wynika, że nie dotyczył on zezwoleń, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3, tj. napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu, co do których organem właściwym byłby minister do spraw gospodarki (art. 9 ust. 1), ale tych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2, co do których właściwy jest

[50] Chodzi o nowelizację art. 130a ust. 10 u.p.r.d. dokonanej po wyroku z 3 czerwca 2008 r., P 4/06, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 130 a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym w poprzednim brzmieniu w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu.

[51] Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.

[52] Sygn. akt II GW 7/12, II GW 11/12 i II GW 12/12.

[53] Dz.U. z 2012 r., poz. 1356.

marszałek województwa, a zatem ten organ był organem właściwym do rozpoznania złożonego przez spółkę wniosku o wydanie pisemnej interpretacji zasad prawidłowego obliczania wartości sprzedaży napojów alkoholowych w ramach już posiadanych zezwoleń[54].

Rozstrzygając negatywny spór kompetencyjny powstały pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a SKO w Radomiu dotyczący rozpoznania odwołania Gminy Miasto Radom od decyzji Starosty Radomskiego o określeniu wysokości zobowiązania z tytułu dotacji celowej na współfinansowanie Powiatowego Urzędu Pracy, NSA wskazał Wojewodę Mazowieckiego jako organ właściwy do rozpatrzenia ww. sprawy. Zdaniem NSA z treści art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[55] wynika, że w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem właściwym jest starosta, a organem wyższego stopnia jest wojewoda. W sprawach unormowanych w art. 9a ustawy o promocji zatrudnienia, tj. w sprawach współfinansowania powiatowego urzędu pracy, ustawa ta nie wskazuje innych organów pierwszej i drugiej instancji. Ponadto NSA wskazał, że skoro ustawa o promocji zatrudnienia wyraźnie określa kompetencje organów, zarówno jeśli chodzi o organy pierwszej, jak i drugiej instancji, to o ile ustawa ta nie wskazuje organu właściwego do działania w pierwszej instancji, to jest nim starosta z mocy art. 10 ust. 7 pkt 1 tej ustawy, a wówczas organem wyższego stopnia jest wojewoda (art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy), do którego zadań (w myśl art. 10 ust. 1 ustawy) w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka lub starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy[56].

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

W 2012 r. ogółem wpłynęło 88 skarg na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez wojewódzkie sądy administracyjne i 10 skarg na NSA. Wraz ze skargami z poprzedniego okresu do załatwienia było łącznie 96 skarg dotyczących wojewódzkich sądów administracyjnych i 12 skarg dotyczących NSA Załatwiono 80 skarg dotyczących wojewódzkich sądów administracyjnych i 10 skarg dotyczących NSA. Uwzględniono 2 skargi dotyczące wojewódzkich sądów administracyjnych zasądzając od Skarbu Państwa kwotę w wysokości 7000 zł (4000 zł dotyczyło WSA w Krakowie, a 3000 zł. WSA we Wrocławiu) i 2 skargi dotyczące NSA, zasądzając 6000 zł.

[54] Postanowienie z 2 marca 2012 r., II GZ 1/12.
[55] Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.
[56] Postanowienie z 2 października 2012 r., II GW 15/12.
[57] Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

5.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje już dość pokaźny dorobek orzeczniczy dotyczący tych zagadnień.

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). Skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania, może być uwzględniona, jeżeli są podstawy do przyjęcia, że na skutek działania lub bezczynności sądu naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 1 ust. 1 ustawy).

W orzecznictwie NSA przyjęto pogląd, że skarga na przewlekłość postępowania przed sądem administracyjnym wniesiona po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowego jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu[58]. O zwłoce można mówić wtedy, kiedy postępowanie w sprawie trwa dłużej niż jest to konieczne do jej wyjaśnienia, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych, ale także charakter sprawy, zachowanie stron, a w szczególności strony, która zarzucała przewlekłość postępowania[59].

Sprawy wniesione do sądu rozpoznaje się według kolejności wpływu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej[60]. Zasada ta oznacza, że sprawa wniesiona później nie może być rozpoznana przed rozpoznaniem spraw, które zostały wniesione do sądu wcześniej. Istnieją jednak podstawy do szybszego rozpoznawania spraw wynikające bądź to wprost z przepisów ustawy, które określają terminy rozpoznawania spraw przez sąd, bądź to z przepisów regulujących tryb postępowania umożliwiający rozpoznanie sprawy poza kolejnością. Takie możliwości stwarza zarządzenie rozpoznania sprawy poza kolejnością, jeżeli strona przedstawi powody uzasadniające rozpoznanie sprawy poza kolejnością (§ 49 ust. 2 Regulaminu wewnętrznego). Okresu oczekiwania na wyznaczenie rozprawy w związku z brakiem wniosku strony o rozpoznanie sprawy poza kolejnością nie można uznać za nieuzasadnioną zwłokę[61].

5.3. Liczba skarg na przewlekłość postępowania w porównaniu z liczbą postępowań sądowoadministracyjnych przed sądem pierwszej i drugiej instancji jest niewielka. Liczba skarg uwzględnionych stanowi 0,005% w stosunku do spraw załatwionych.

Najczęstszym powodem odrzucenia skarg było wniesienie skargi po zakończeniu postępowania albo przed upływem roku od rozpoznania poprzedniej skargi oraz nieuiszczenie wpisu od skargi. Konsekwentnie przyjmowane jest stanowisko, że skarga na przewlekłość postępowania sądowego może być wniesiona w toku postępowania (art. 5 ustawy), co oznacza, że skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu, jeżeli postępowanie w sprawie zostało prawomocnie zakończone. Nie ma natomiast podstaw do odrzucenia skargi, jeżeli

[58] Postanowienie z 26 stycznia 2012 r., II FPP 10/11.

[59] Postanowienie z 8 maja 2012 r., II FPP 3/12.

[60] § 49 ust. 1 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007), dalej: Regulamin wewnętrzny.

[61] Postanowienie z 31 października 2012 r., II FPP 6/12.

sąd pierwszej instancji wprawdzie wydał orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, ale nie jest ono prawomocne, ponieważ przewlekłość postępowania może dotyczyć także czynności podejmowanych po wydaniu orzeczenia (sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, doręczenia odpisów orzeczenia, rozpoznawania wniosku o przyznanie prawa pomocy po wydaniu orzeczenia, prawidłowego przedstawienia sprawy ze skargą kasacyjną). Skoro ustawa stanowi, że ponowna skarga na przewlekłość postępowania może być wniesiona po upływie dwunastu miesięcy od merytorycznego rozpoznania poprzedniej skargi, to jest to warunek dopuszczalności skargi, a wobec tego skarga wniesiona z naruszeniem tego przepisu podlega odrzuceniu.

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 2012 r. do NSA wpłynęło łącznie 51 skarg (13 dotyczyło wyroków NSA, natomiast 38 skarg dotyczyło wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych) o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego na podstawie art. 285[a] p.p.s.a. Załatwiono łącznie 49 skarg (13 NSA i 36 wojewódzkich sądów administracyjnych). Żadna skarga nie została uwzględniona. Oddalono 13 skarg (6 NSA i 7 wojewódzkich sądów administracyjnych). Odrzucono 36 skarg (7 NSA i 29 wojewódzkich sądów administracyjnych)[62].

[62] Zagadnienia orzecznicze dotyczące skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia omówiono w części II *Informacji*.

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 2012 r.*

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
5 713	5 112	10 825	4 427	40,9	6 398

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie statystycznym interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły 23% (1166 spraw), ponadto wpłynęło 15 skarg kasacyjnych od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy.

Wpływ i załatwianie skarg kasacyjnych w latach 2006–2012 ilustruje poniższa tabela.

Rok	Wpływ	W tym o wznowienie postępowania	Załatwiono	% 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
2012	5 112	34	4 427	86,6

W 2012 r. załatwiono o 344 skargi kasacyjne więcej niż w 2011 r. W prawie każdym składzie, który w roku 2012 rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany.

1.1.2. *Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2012 r. przez Izbę Finansową* zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 1138 skarg, osoby fizyczne 1925, organy 1368. Organizacje społeczne złożyły 1 skargę kasacyjną, prokurator złożył 6 skarg kasacyjnych. Nie wpłynęła żadna skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich.

W postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w 2090 sprawach (52,9% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 237 sprawach (6%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji wystąpili w 647 sprawach (16,4%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 1713 sprawach (18%). Prokurator jako pełnomocnik strony uczestniczył w 24 sprawach (0,6%).

1.2. Zażalenia

W roku sprawozdawczym załatwiono 1761 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 58,32% dotyczyło problematyki prawa pomocy, 7,50% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 11,47% uchybienia terminu, 0,51% (9 spraw) wyłączenia sędziego, 22,20% zażaleń dotyczyło innej problematyki. Na koniec 2012 r. zostało nierozpoznanych 99 zażaleń, co stanowi 75% miesięcznego wpływu spraw do Izby.

1.3. Inne rozstrzygnięcia

Do Izby Finansowej w 2012 r. wpłynęło ponadto: 25 wniosków o rozpoznanie sporów kompetencyjnych, w 9 wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy[1]; 7 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki; 1 sprawa dotycząca postępowania przed NSA – nie uwzględniono żadnej skargi, 4 oddalono, a w pozostałych orzeczono w inny sposób[2]; 14 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych – podjęto 10 uchwał wyjaśniających zagadnienia, w 4 sprawach przejęto sprawę do rozpoznania w składzie 7 sędziów[3]; 32 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, 25 spraw dotyczyło orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, 7 – orzeczeń NSA. Składy orzekające nie uwzględniły żadnej skargi: 25 odrzuciły, a 6 oddaliły[4].

Do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowano 5 pytań prejudycjalnych[5].

[1] Spory kompetencyjne omówiono w I części *Informacji*.

[2] Omówiono w części I *Informacji*.

[3] Uchwały omówiono w części II *Informacji* dotyczącej zagadnień wynikających z orzecznictwa Izby oraz zagadnień procesowych.

[4] Omówiono w I części *Informacji*.

[5] Omówiono w rozdziale dotyczącym stosowania prawa UE.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Nadzór Izby Finansowej NSA

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[6].

2.2. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji i prawa UE

W ocenie Izby na szczególną uwagę zasługują poglądy wpisujące się w wyraźnie zarysowaną w latach wcześniejszych tendencję do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez wojewódzkie sądy administracyjne. Praktyka mająca na celu uwzględnienie w sądowym stosowaniu prawa administracyjnego, w szczególności podatkowego, standardów konstytucyjnych skonkretyzowała się w kilku wyrokach. Ponadto wojewódzkie sądy administracyjne powoływały się także na przepisy UE i orzecznictwo TSUE. Wystąpiono również z pytaniami prejudycjalnymi[7].

Powołując się na gwarantowane w art. 45 Konstytucji prawo do sądu WSA w Warszawie w wyroku z 27 kwietnia 2012 r., III SA/Wa 1226/12 wskazał na potrzebę wnikliwego badania sytuacji finansowej skarżącej i uwzględnienia wszystkich przesłanek. Bezpośrednio zastosowane w sprawie przepisy Konstytucji RP (art. 45 ust. 1 oraz art. 42 ust. 3) pozwoliły WSA w Bydgoszczy, w wyroku z 24 października 2012 r., I SA/Bd 764/12, na rozgraniczenie zakresu merytorycznego postępowania sądowoadministracyjnego od postępowania sądowokarnego. Stwierdzono m.in., że przeszkodą do orzekania o sfałszowaniu dowodu w postępowaniu podatkowym (art. 240 par 1 pkt 1 o.p.) są zasady konstytucyjne i gwarancje procesowe wynikające z procedury karnej.

Do konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz odniósł się WSA w Poznaniu w wyroku z 18 lipca 2012 r., III SA/Po 576/12 stwierdzając niedopuszczalność wprowadzenia w akcie prawa miejscowego zwiększonej stawki rocznej podatku od nieruchomości w odniesieniu do budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej ze wsteczną mocą obowiązującą.

[6] 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).

[7] WSA w Łodzi, postanowienie z 12 grudnia 2012 r., I SA/Łd 1140/12; WSA w Bydgoszczy, postanowienie z 28 marca 2012 r., I SA/Bd 1035/11 – omówienie tych pytań zamieszczono w części II *Informacji* w rozdziale dotyczącym stosowania prawa UE.

2.3. Ordynacja podatkowa[8]

W ocenie Izby na szczególną uwagę zasługują poglądy wyrażone przez wojewódzkie sądy administracyjne na tle stosowania przepisów Ordynacji podatkowej.

W zakresie regulacji dotyczących zaległości podatkowych i nadpłaty WSA w Łodzi, w wyroku z 4 kwietnia 2012 r., I SA/Łd 319/12, stwierdził, że zaległości podatkowe powstałe przed ogłoszeniem upadłości, co do których do dnia ogłoszenia upadłości nie zostało wydane postanowienie o zaliczeniu na ich poczet powstałej także przed tą datą nadpłaty, mogą być zaspokojone tylko w trybie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze[9]. Organy podatkowe nie mają możliwości zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości lub na poczet bieżącego zobowiązania podatkowego w trybie art. 76a § 1 w zw. z art. 76 § 1 o.p.

Obowiązkiem organu podatkowego podczas rozpatrywania wniosku o umorzenie zaległości podatkowych jest jego rozpoznanie przy uwzględnieniu obydwu przesłanek z art. 67a § 1 o.p., nie można bowiem wykluczyć korzystnego dla podatnika rozstrzygnięcia sprawy ze względu na wartości konstytucyjne kryjące się pod pojęciem interesu publicznego (wyroki WSA w Bydgoszczy, z 31 stycznia 2012 r., I SA/Bd 395/11 i I SA/Bd 396/11).

2.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2012 podobnie jak w latach poprzednich orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych koncentrowało się wokół zagadnienia przedmiotowych zwolnień podatkowych, uregulowanych w art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f.

Nie podlega zwolnieniu, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości na nabycie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość w celu odsprzedaży go z zyskiem lub też w celu wynajmowania go i uzyskiwania z tego tytułu przychodu z najmu w sytuacji, gdy celem działania podatnika było dążenie do osiągnięcia zysku, a nabyte mieszkanie było środkiem do jego osiągnięcia (wyrok WSA w Łodzi z 24 lutego 2012 r., I SA/Łd 1639/11).

Na gruncie zwolnienia uregulowanego w art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a/ u.p.d.o.f. WSA we Wrocławiu, w wyroku z 19 stycznia 2012 r., I SA/Wr 1665/11, wyraził pogląd, że dla uznania, iż pomoc pochodzi ze środków Unii Europejskiej, ma znaczenie pierwotne źródło finansowania, a nie to, że jest ona przejściowo finansowana ze środków budżetowych. W art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a/ u.p.d.o.f. wskazano, że zwolnienie ma zastosowanie także wtedy, kiedy przekazanie tych środków jest dokonywane za pośrednictwem podmiotu uprawnionego do rozdzielania środków bezzwrotnej pomocy, kluczowe bowiem jest to, aby cel danego programu pomocowego był realizowany za pomocą tych środków, a kwestia techniczna rozdziału środków nie jest istotna. Ponadto Sąd stwierdził, że podatnik chcąc skorzystać ze zwolnienia, o jakim mowa w art. 21 ust. 1 pkt 47c u.p.d.o.f., musi otrzymać środki bezzwrotnej pomocy bezpośrednio od jednego z podmiotów udzielających tej pomocy bądź od podmiotu uprawnionego do jej rozdziału.

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

[9] Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.

Powstanie przychodu podatkowego w związku z częściowym zwrotem wkładu do spółki osobowej daje podatnikowi możliwość obniżenia tego przychodu o koszty jego uzyskania, o których mowa w art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. (wyrok WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2012 r., I SA/Bk 397/12).

W odniesieniu do odliczenia od podatku składek zapłaconych na ubezpieczenie społeczne i na ubezpieczenie zdrowotne WSA w Gliwicach w wyroku z 10 stycznia 2012 r., I SA/Gl 448/11, uchylając decyzję organu kwestionującą m.in. odliczenie przez podatnika odpowiednio od dochodu i podatku składek zapłaconych na ubezpieczenie społeczne i na ubezpieczenie zdrowotne za zgodą ZUS (po stronie Polski) i DVKA (po stronie Niemiec) do innego niż polski systemu ubezpieczeń społecznych, wskazał, że ocena zastosowania art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 27b ust. 1 u.p.d.o.f. w odniesieniu do składek uregulowanych przez podatnika z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego do innego niż polski system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych w stanie prawnym obowiązującym od 1 maja 2004 r. do 30 listopada 2008 r. powinna być dokonana w oparciu o przepisy prawa UE, w tym głównie art. 39 TWE gwarantującego swobodę przepływu pracowników wewnątrz wspólnoty, a także art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68[10] i art. 13 ust. 2 pkt a oraz art. 17 rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72[11].

Na gruncie art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f., który określa źródła przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych, w wyroku z 13 czerwca 2012 r., III SA/Wa 2788/11, WSA w Warszawie przyjął, że „uposażenie rodzinne", o którym mowa w art. 102 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[12], wypłacane przez Prokuraturę, w związku z art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze[13] członkom rodziny zmarłego prokuratora albo zmarłego prokuratora w stanie spoczynku jest, na potrzeby podatku dochodowego od osób fizycznych, „świadczeniem rentowym" – rentą, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 7 u.p.d.o.f. „Uposażenia rodzinnego" nie można zakwalifikować do „innych źródeł" przychodów, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy. Natomiast WSA w Opolu, w wyroku z 14 listopada 2012 r., I SA/Op 304/11, stwierdził, że nabycie przez spadkobiercę roszczenia o zwrot gruntów skomunalizowanych na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[14] nie może być traktowane jako nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntów w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. Nabycie zwracanej nieruchomości „dekretowej" następuje tylko raz, dopiero z datą uzyskania waloru ostateczności przez decyzję o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego i prawa własności posadowionego na nim budynku i tylko w tym momencie można mówić o jakimkolwiek prawie własności czy prawie do użytkowania wieczystego.

[10] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.Urz. WE L 257/2, s. 15 i nast.).

[11] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. WE L 149 z dnia 5 lipca 1971 r., s. 2 i nast.), zmienionym przez Rozporządzenie (WE) nr 1992/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r., zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 392 z dnia 30 grudnia 2006 r.).

[12] Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

[13] Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.

[14] Dz.U. Nr 50, poz. 279.

2.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych koncentrowało się na kwestii źródeł przychodów oraz kosztów ich uzyskania.

Wpłaty do automatów do gier o niskich wygranych stanowią przychód stosowanie do art. 12 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., a realizowane wypłaty wygranych są kosztem uzyskania przychodu stosowanie do art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p (wyrok WSA w Białymstoku z 24 października 2012 r., I SA/Bk 286/12). Stratą kwalifikującą się do uznania za koszt uzyskania przychodów wobec braku jej wyłączenia z tych kosztów z uwagi na treść art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. nie jest niemożność dokonywania dalszych odpisów amortyzacyjnych przez korzystającego z przedmiotu umowy leasingu (finansowego) wskutek jej rozwiązania, zmiany lub wygaśnięcia, szczególnie gdy składnik majątku będący przedmiotem takiej umowy jest nadal amortyzowany przez finansującego w ramach kolejnej umowy leasingu (operacyjnego) zawartej z tym samym korzystającym, a opłaty tak wnoszone stanowią koszty uzyskania przychodów korzystającego (art. 17b ust. 1 u.p.d.o.p.) (wyrok WSA w Gliwicach z 22 lutego 2012 r., I SA/Gl 975/11).

W orzecznictwie dotyczącym analizowanej problematyki wyłoniła się kwestia spójności systemu norm podatkowych pod kątem wzajemnego wpływu na siebie różnych rodzajów podatków. Zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 9 u.p.d.o.p. do przychodów nie zalicza się należnego podatku od towarów i usług. Z kolei w myśl art. 99 ust. 12 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[15] zobowiązanie podatkowe w tym podatku przyjmuje się w kwocie wynikającej z deklaracji podatkowej, chyba że naczelnik urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej określi je w innej wysokości. Przywołane regulacje prawne wskazują na bezpośrednią zależność dwóch czynników (parametrów): kwoty podatku należnego w podatku od towarów i usług oraz przychodu w podatku dochodowym. Przychód w podatku dochodowym musi bowiem być pomniejszony o kwotę podatku należnego VAT. Prawną konsekwencją określenia przez organ należnego podatku od towarów i usług jest konieczność skorygowania wysokości przychodu, a w konsekwencji podstawy opodatkowania i kwoty podatku w podatku dochodowym. Zachodzi więc tu sytuacja, w której decyzja w podatku dochodowym jest wydawana na podstawie innej decyzji (dotyczącej podatku od towarów i usług), uchylenie tej drugiej musi więc wpłynąć na treść tej pierwszej. Decyzja w przedmiocie określenia podatku od towarów i usług nie jest tu jedynie elementem stanu faktycznego, gdyż konsekwencje jej wydania dla określenia podatku dochodowego wynikają wprost z powołanych wyżej przepisów prawa, tj. art. 12 ust. 4 pkt 9 u.p.d.o.p (wyrok WSA w Białymstoku z 29 marca 2012 r., SA/Bk 17/12).

2.6. Podatek od nieruchomości[16]

Z obowiązkiem wynikającym z art. 217 Konstytucji RP ustawowego sprecyzowania przedmiotu opodatkowania koresponduje zachodzący w toku postępowania podatkowego obowiązek organu podatkowego do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 122 o.p.), w którego ramach należy w sposób niewątpliwy określić przedmiot opodatkowania (wyroki WSA w Bydgoszczy z 27 marca 2012 r., I SA/Bd 110/12 i I SA/Bd 111/12).

[15] Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm., dalej: ustawa o VAT z 2004 r.

[16] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm., dalej: u.p.o.l.).

2.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych[17] i opłata targowa

Przepis art. 7 ust. 1 dyrektywy z dnia 17 lipca 1969 r., dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (69/335/EWG)[18], który przewiduje obowiązkowe zwolnienie, dotyczy wyłącznie czynności objętych zakresem zastosowania tej dyrektywy, które w dniu 1 lipca 1984 r. były w Polsce zwolnione od podatku kapitałowego lub były opodatkowane owym podatkiem według stawki obniżonej wynoszącej 0,50% lub niższej. Nie dotyczy on ani czynności wyłączonych z opodatkowania, ani też czynności, które opodatkowane były stawką wyższą niż 0,50%. Czynność podwyższenia kapitału stanowi czynność inną niż określona w treści art. 7 ust. 1 dyrektywy kapitałowej[19]. Polska dokonała w zakresie czynności podwyższenia kapitału w okolicznościach przedmiotowej sprawy prawidłowej implementacji dyrektywy kapitałowej do polskiego porządku prawnego (wyrok WSA we Wrocławiu z 19 czerwca 2012 r., I SA/Wr 222/12).

Podatnikowi, który dokonał nadpłaty podatku niepodlegającego systemowi deklarowania np. w opłacie targowej, także przysługuje – wbrew literalnej treści art. 78 § 3 pkt 3 lit. b/ o.p. – żądanie naliczenia oprocentowania. Zwrot „wraz ze skorygowanym zeznaniem (deklaracją)" zamieszczony w art. 78 § 3 pkt 3 o.p. odnosi się jedynie do art. 77 § 1 pkt 6, zatem art. 77 § 1 pkt 2 dotyczy wyłącznie zwrotu nadpłat w daninach niepodlegających deklarowaniu. Nie można zatem przyjąć dokonując wykładni art. 78 § 3 pk 3 lit. b) o.p., że zwrot „wraz ze skorygowanym zeznaniem (deklaracją)" odnosi się do normy, o której mowa w art. 77 § 1 pkt 2 o.p., przepis ten nie miałby bowiem żadnego znaczenia normatywnego (wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 maja 2012 r., I SA/Bd 269/12).

2.8. Podatek od towarów i usług

Oddanie w użytkowanie wieczyste gruntów przed 1 maja 2004 r. nie podlegało opodatkowaniu VAT, podczas gdy po tym dniu już podlegało. Skoro w wyniku scalenia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste nie dochodzi do nowej dostawy towaru w rozumieniu ustawy o VAT z 2004 r., to należy przyjąć, że grunty podlegające scaleniu zachowały dotychczasowy status podatkowy, a zatem wyłączenie bądź opodatkowanie nie może być rozszerzone na całą nieruchomość powstałą po scaleniu gruntów, lecz powinno być przyporządkowane do konkretnej części gruntu, która podlega wyłączeniu lub opodatkowaniu podatkiem VAT (wyrok WSA we Wrocławiu z 4 stycznia 2012 r., I SA/Wr 1603/11).

Dla uznania wpłacanej kwoty (nadpłaty) za zaliczkę na poczet przyszłych dostaw towarów lub świadczenia usług istotne jest, by przyszłe świadczenie, na poczet którego wpłacana jest kwota, było jasno określone w sposób umożliwiający jego identyfikację, a strony świadczenia w momencie wpłaty zaliczki nie miały woli dokonywania jego zmian w przyszłości. Obowiązek podatkowy w zaliczkach powstaje po wykonaniu określonej usługi lub dokonaniu wpłaty, przy czym wpłata ta, aby miała charakter zaliczki/przedpłaty, musi być

[17] Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 399 ze zm., dalej: u.p.c.c.).

[18] Dz.Urz. UE z dnia 28 października 1969 r. L 249, s. 25 ze zm., dalej: dyrektywa kapitałowa.

[19] Zob. wyrok TSUE z 16 lutego 2012 r., C-372/10 (Pak-Holdco sp. z o.o.) zainicjowany pytaniem prejudycjalnym NSA.

zidentyfikowana co do tytułu czynności, na poczet której dokonano wpłaty. Do momentu takiej konkretyzacji nie można mówić o powstaniu obowiązku podatkowego w myśl art. 19 ust. 11 ustawy o VAT z 2004 r. (wyrok WSA we Wrocławiu z 23 sierpnia 2012 r., I SA/Wr 736/12). „Zaliczką" w świetle art. 19 ust. 11 ustawy o VAT z 2004 r. nie są płatności dotyczące przyszłych usług świadczonych w sposób ciągły, których wysokość jest szacowana na podstawie deklarowanych przez usługobiorcę danych niezbędnych do naliczenia odpowiednich opłat za usługi, z których zamierza korzystać w danym okresie rozliczeniowym, gdy w momencie otrzymania zapłaty na poczet tych przyszłych świadczeń usługodawca nie posiada jeszcze wiedzy pozwalającej na szczegółowe określenie nie tylko zakresu, ale nawet rodzaju usług, które zostaną ostatecznie wykonane, a nadto strony w momencie wpłaty biorą pod uwagę możliwość zmiany przedmiotowego świadczenia (wyrok WSA w Warszawie z 11 stycznia 2012 r., III SA/Wa 1269/11).

Warto zwrócić uwagę na kilka wyroków, w których doprecyzowano katalog usług zwolnionych od VAT na podstawie poszczególnych punktów art. 43 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. Należy tu wskazać orzeczenia dotyczące zwolnienia z podatku usług z zakresu opieki medycznej – art. 43 ust. 1 pkt 18–19a ustawy o VAT z 2004 r. W wyroku z 26 kwietnia 2012 r., I SA/Ke 130/12, WSA w Kielcach uznał, że usługi medyczne z zakresu usług psychologicznych wykonywanych w celu wydania zaświadczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań do pracy na danym stanowisku nie są usługami odpowiadającymi koncepcji opieki medycznej, tzn. nie służą profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu ani poprawie zdrowia, a w konsekwencji podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Celem badania jest stwierdzenie istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania określonej pracy. Bez znaczenia jest to, że wykonywane badania mogą w pewnych przypadkach ujawniać zaburzenia neurologiczne i w konsekwencji służyć diagnostyce i leczeniu, gdyż nie jest to głównym celem badań, a pomiędzy świadczeniem omawianych usług a wskazanym ewentualnym rezultatem zachodzi tylko związek pośredni. Podobnie wypowiedział się WSA w Bydgoszczy w wyroku z 11 kwietnia 2012 r., I SA/Bd 151/12 uznając, że usługi z dziedziny medycyny pracy nie korzystają ze zwolnienia od podatku VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 19 ustawy o VAT z 2004 r., ponieważ nie spełniają podstawowej przesłanki umożliwiającej zastosowanie zwolnienia.

Analogiczny pogląd wyraził w wyroku z 5 marca 2012 r., I SA/Wr 21/12 WSA we Wrocławiu w odniesieniu do świadczenia usług: badania kierowców, przeciwwskazania do pracy na wysokości, badania w kierunku pozwolenia na broń oraz WSA w Gdańsku w wyroku z 29 lutego 2012 r., I SA/Gd 3/12 dotyczącym badań lekarskich w zakresie kwalifikacji poborowych do służby wojskowej, jak i WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2012 r., I SA/Lu 775/11, w odniesieniu do badań lekarskich osób kandydujących do pracy związanej z posiadaniem broni i kandydatów na myśliwych, ubiegających się o licencję pracownika ochrony lub licencję detektywa, a także ubiegających o wydanie prawa jazdy lub o odzyskanie zatrzymanego prawa jazdy.

W zakresie zwolnienia przewidzianego w art. 43 ust. 1 pkt 19 ustawy o VAT z 2004 r. na uwagę zasługuje też wyrok WSA w Poznaniu z 18 stycznia 2012 r., I SA/Po 767/11, w którym Sąd uznał, że przesłankę podmiotową ze wskazanego przepisu spełnia zawód dietetyka, gdyż przepisy określające m.in. zasady jego wykonywania, zasady związane z uzyskiwaniem kwalifikacji do wykonywania zawodu, zasady i formy wykonywania zawodu wskazują, że osoba, która zdobyła wyższe wykształcenie w zakresie dietetyki, jest osobą uprawnioną do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz osobą legitymującą

się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w dziedzinie medycyny.

W odniesieniu do zwolnienia od podatku VAT na mocy art. 43 ust. 1 pkt 38 ustawy o VAT z 2004 r. usług pośrednictwa w świadczeniu usług udzielania pożyczek pieniężnych WSA we Wrocławiu w wyroku z 18 kwietnia 2012 r., I SA/Wr 189/12, uznał, że usługi pośrednictwa w świadczeniu usług udzielania pożyczek pieniężnych zwolnione od podatku VAT na mocy art. 43 ust. 1 pkt 38 u.p.t.u. obejmują czynności dodatkowe, również te wykonywane już po udzieleniu pożyczki, składające się na usługę kompleksową i służące lepszemu wykorzystaniu usługi głównej. Czynności pośrednika, który stale współpracuje z instytucją finansową poszukując klientów zainteresowanych otrzymaniem pożyczki i jednocześnie zajmując się obsługą klientów już spłacających zaciągnięte pożyczki, stanowią jedną kompleksową usługę pośrednictwa w świadczeniu obsług finansowych polegających na udzielaniu pożyczek pieniężnych, przy czym świadczeniem głównym jest pośrednictwo w sprzedaży produktów pożyczkowych, które będzie stanowić cel świadczenia kompleksowej usługi.

Warto zwrócić uwagę na grupę orzeczeń, w których określono wymogi, jakie musi spełnić dana usługa, by być uznana za usługę pomocniczą, która korzysta ze zwolnienia od podatku na podstawie art. 43 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. jako – mimo swej odrębności – element właściwy oraz niezbędny do świadczenia innej usługi zwolnionej z VAT (wymienionej w art. 43 ust. 1 pkt 7 i pkt 37–41 ustawy o VAT z 2004 r.).

W wyroku WSA w Warszawie z 17 lipca 2012 r., III SA/Wa 2769/11, Sąd orzekł, że usługi polegające na 1) koordynacji i nadzorze nad agentami, tj. pośrednikami ogólnokrajowymi działającymi na rynkach lokalnych oraz agentami działającymi w sieci internetowej, zajmującymi się pośrednictwem w zakresie sprzedaży produktów bankowych, 2) pośredniczeniu w przekazywaniu pomiędzy danym agentem a bankiem kontaktu do potencjalnego klienta zainteresowanego produktem bankowym nie mogą być uznane za elementy usług zwolnionych i nie są one właściwe i niezbędne dla usług finansowych wymienionych w 43 ust. 1 pkt 7 i 37–41 ustawy o VAT z 2004 r., gdyż usługi takie nie są postrzegane przez klienta banku jako element otrzymywanej od niego usługi finansowej oraz nie można nadać im przymiotu „niezbędności" ze względu na ich fakultatywność w stosunku do zwolnionych usług finansowych.

WSA w Łodzi w wyroku z 16 lutego 2012 r., I SA/Łd 1401/11, uznał, że czynności polegające na zmianie danych firmy czy danych osoby fizycznej, stanowiące usługę w zakresie obsługi rachunków prowadzonych przez bank nie są właściwe dla usługi podstawowej świadczonej przez bank, albowiem nie wypełniają specyficznych istotnych funkcji usługi finansowej. Czynności te, mimo że są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania banku i prowadzonych przez bank rachunków, są jedynie usługami o charakterze techniczno-informatycznym i nie spełniają wymogów z art. 43 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. Podobne stanowisko zajął ten Sąd w wyroku z 16 lutego 2012 r., I SA/Łd 1366/11, w odniesieniu do usług o charakterze techniczno-administracyjnym, polegających na przekształceniu (zmianach podmiotowych czy przedmiotowych) umów o prowadzenie rachunków zawartych przez banki, jak i w wyroku z 16 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 1416/11, co do techniczno-informatycznych usług tzw. *back office*, tj. usług zaplecza biurowego. Podobnie wypowiedziano się w innym wyroku z 16 lutego 2012 r., I SA/Łd 1429/11, co do usług w zakresie obsługi dokumentacji (monitoringu), które mają charakter techniczny. Usługa pomocnicza w rozumieniu art. 43 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. musi wpływać w sposób bezpośredni

na stosunki pomiędzy stronami usługi udzielania kredytów, nie może zaś być elementem wsparcia technicznego, administracyjnego, monitoringu czy wręcz rejestracji przebiegu określonych czynności w ramach świadczonej przez bank usługi, odbierania korespondencji i jej ekspedycji, przygotowywania dokumentacji dla podejmowanych przez bank działań decyzyjnych, lecz musi pociągać za sobą zmiany o charakterze prawnym i finansowym, oddziałując w istotny sposób na prawa i obowiązki strony usługi udzielania kredytów lub pożyczek.

Warto także zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2012 r., III SA/Wa 1845/11, w którym Sąd uznał, że usługa świadczona na rzecz osób poszkodowanych, której sens polega na udzielaniu pomocy w dochodzeniu roszczeń (odszkodowania) od ubezpieczyciela, nawet w przypadku podejmowania czynności faktycznych podobnych do działań ubezpieczyciela, zmierzających do wyjaśnienia okoliczności wypadku ubezpieczeniowego oraz likwidacji jego następstw (oszacowania szkody – odszkodowania), nie może być zakwalifikowana do usług, o których mowa w art. 43 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r., gdyż nie stanowi elementu usługi ubezpieczeniowej wskazanej w art. 43 ust. 1 pkt 37 tej ustawy. WSA stwierdził, że zwolnienie na podstawie art. 43 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. wymaga, aby określona usługa, stanowiąc element usługi zasadniczej, była właściwa oraz niezbędna do wykonania usługi podstawowej – ubezpieczeniowej, a więc realizowała cele usługi zasadniczej związane z udzieleniem ochrony ubezpieczeniowej, tymczasem pomoc w dochodzeniu roszczeń przez ubezpieczonych nie jest uczestniczeniem w udzieleniu ochrony ubezpieczeniowej ani w realizacji skutków tej ochrony na skutek związania umową z ubezpieczycielem.

2.9. Egzekucja administracyjna

Wydanie postanowienia w sprawie określenia wysokości nieprzekazanej kwoty w trybie art. 71a § 9 u.p.e.a. jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu wszechstronnego postępowania, w którego ramach ustalone zostaną okoliczności faktyczne potwierdzające istnienie wymagalnej, tj. niespornej wierzytelności (wyrok WSA w Gliwicach z 11 stycznia 2012 r., I SA/Gl 535/11).

Bezskuteczność egzekucji z majątku spółki jako przesłanka odpowiedzialności podatkowej członka zarządu w rozumieniu art. 116 o.p. zachodzi, gdy organ podatkowy wykaże, że bezskuteczność ta wystąpiła mimo przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego z należytą starannością, polegającą na podjęciu przez organ egzekucyjny wszelkich możliwych w danej sytuacji działań zmierzających do ustalenia całego majątku spółki jako zobowiązanego podatnika (lub płatnika czy inkasenta) i skierowania dopuszczalnych prawnie wszechstronnych działań egzekucyjnych do tak ustalonego majątku (wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2012 r., VIII SA/Wa 688/11).

2.10. Działalność orzecznicza sądów wojewódzkich

Działalność orzecznicza sądów wojewódzkich w zakresie właściwości Izby charakteryzuje się stabilnością orzecznictwa, utrzymywaną zarówno w trybie nadzoru judykacyjnego Izby, jak i przy wykorzystaniu w odniesieniu do zagadnień kontrowersyjnych rozwiązań instytucjonalnych w tym celu przewidzianych prawem. Właściwa reakcja składów orzekających na pojawiające się w orzecznictwie różnice interpretacyjne, w tym ze względu

na wątpliwości natury konstytucyjnoprawnej czy w zakresie zgodności regulacji krajowej z prawem międzynarodowym (zwłaszcza unijnym), pozwala na eliminowanie rozbieżności. Wynika to także z systematycznego wykorzystywania przez Izbę takich środków ujednolicania orzecznictwa podatkowego, jak narady izbowe, narady wydziałowe w sądach wojewódzkich i konferencje sędziowskie. Działania te przyczyniają się do wypracowania wspólnego stanowiska w spornych kwestiach.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[20]

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 ratyfikowanych umów 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

3.1.1. *Nadpłata*

Odnosząc się do art. 75 § 2 pkt 2 lit. b) i c) o.p., w wyroku z 2 października 2012 r., II FSK 289/11 NSA stwierdził, że w uregulowaniu tym zawarte jest prawo płatnika do złożenia wniosku o stwierdzenia nadpłaty, nawet gdy pobrał on podatek od podatnika w wysokości wyższej od należnej. Jeśli z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty wystąpi podatnik lub płatnik, to organ podatkowy jest zobowiązany stosownie do art. 165 § 3a o.p. zawiadomić o wszczęciu postępowania na wniosek jednej ze stron wszystkie pozostałe podmioty będące stroną w sprawie. W postępowaniu takim organ podatkowy jest zobowiązany ustalić, z czyją nadpłatą w konkretnym przypadku ma do czynienia (podatnika czy płatnika), ponieważ w razie nadpłaty podatnika na jego rzecz powinna być wydana decyzja stwierdzająca nadpłatę, podobnie w razie nadpłaty płatnika na rzecz płatnika powinna być wydana decyzja stwierdzająca nadpłatę. Z kolei w wyroku z 16 listopada 2012 r., II FSK 711/11, podkreślono, że stosownie do art. 79 § 2 pkt 2 o.p.[21] prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, które nie wygasło przed dniem 1 stycznia 2009 r., wygaśnie dopiero po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, o którym mowa w tym przepisie.

Natomiast w wyroku z 16 października 2012 r., I FSK 1996/11 NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy ustawodawca z dniem 1 stycznia 2009 r., zmieniając określony w art. 79 § 2 o.p. termin wygaśnięcia prawa do stwierdzenia nadpłaty, nie przewidział regulacji intertemporalnej uwzględniającej uprawnienia podatników do żądania stwierdzenia nadpłaty na podstawie poprzednio regulującej tę instytucję normy art. 79 § 2 pkt 2 lit. a/ o.p., zaistniałą kolizję ustaw w czasie należy rozwiązać z uwzględnieniem art. 2 Konstytucji w ten sposób, że należy stosować normę nową, chyba że norma poprzednio obowiązująca jest korzystniejsza dla podatnika.

[20] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2012 r.

[21] W brzmieniu wprowadzonym art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 209, poz. 1318).

W sytuacji rozliczenia przez podatnika z tytułu określonej czynności należnego podatku od towarów i usług w okresie rozliczeniowym wcześniejszym od tego, w którym powstał z jej tytułu obowiązek podatkowy, a tym samym powstania zaległości podatkowej w późniejszym okresie rozliczeniowym, zaliczenie nadpłaty na poczet tej zaległości podatkowej następuje na podstawie art. 76a § 2 pkt 1 o.p. z dniem powstania nadpłaty w rozumieniu art. 73 § 1 pkt 1 tej ustawy, tzn. z dniem zapłaty przez podatnika podatku nienależnego lub w wysokości większej od należnej (wyrok z 4 września 2012 r., I FSK 713/12).

3.1.2. *Wznowienie postępowania*

Podstawą skargi o wznowienie postępowania może być tylko takie wykryte później prawomocne orzeczenie, które dotyczy tego samego stosunku prawnego, musi dotyczyć tej samej sprawy, a więc musi zachodzić tożsamość materii i stron, tj. innymi słowy tożsamość przedmiotowo-podmiotowa danego postępowania (wyrok z 17 sierpnia 2012 r., I FSK 281/12). Postępowanie wywołane wnioskiem o wznowienie postępowania, w przeciwieństwie do postępowania odwoławczego, nie służy rozpoznaniu sprawy na nowo (wyrok z 29 maja 2012 r., I FSK 1276/11).

Zgodnie z dyspozycją art. 244 § 1 o.p. organem właściwym w sprawie o wznowienie postępowania jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji. W sytuacji gdy tym organem jest dyrektor izby skarbowej, to w świetle art. 244 § 2 i 3 o.p. nie jest możliwe wyznaczenie innego dyrektora izby skarbowej do rozpoznania sprawy. Właściwość dyrektora izby skarbowej jako organu pierwszej i drugiej instancji wynika z art. 13 § 1 pkt 2 lit. b/ i c/ oraz art. 221 o.p. Przepis ten nie narusza art. 78 Konstytucji RP (wyrok z 4 października 2012 r., I FSK 1998/11).

W wyroku z 16 listopada 2012 r., I FSK 1930/11 NSA przesądził, że w art. 240 § 1 pkt 1 o.p. chodzi o fałszywość konkretnego dowodu, np. zeznań świadka, opinii biegłego, dokumentu. Sformułowanie „decyzja wydana w wyniku przestępstwa" zawarte w art. 240 § 1 pkt 2 o.p. odnosi się wyłącznie do przestępstw dotyczących podejmowania decyzji przez organ administracji publicznej. Norma ta nie ma zastosowania, gdy okoliczności faktyczne w sprawie powstały w wyniku przestępstwa. Jedynie popełnienie niektórych przestępstw określonych w rozdziale XXIX Kodeksu karnego[22] zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego" można byłoby rozważać w aspekcie przesłanki z art. 240 § 1 pkt 2 o.p., np.: wywieranie wpływu przemocą lub groźbą bezprawną na czynności urzędowe organu administracji publicznej (art. 224 k.k.), sprzedajność urzędnicza (art. 228 k.k.), przekupstwo urzędnicze (art. 229 k.k.), przekroczenie lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 k.k.).

3.1.3. *Przywrócenie terminu*

Podanie o przywrócenie terminu zgodnie z art. 162 § 1 i § 2 o.p. składa się po ustaniu przyczyny uchybienia, a przywrócenie następuje na wniosek zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Instytucja przywrócenia terminu została zatem przewidziana do takich sytuacji, w których już doszło do uchybienia terminu. Jeśli na tak postrzeganą instytucję prawną nałoży się powszechnie akceptowany w orzecznictwie obowiązek orzekania w sprawie stwierdzenia uchybienia terminowi do wniesienia odwołania (wynika to jednoznacznie z brzmienia art. 228 § 1 pkt 2 o.p.), to nie powinno

[22] Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm., dalej: k.k.).

budzić większych i uzasadnionych wątpliwości, która ze spraw powinna obejmować badanie kwestii prawidłowości doręczenia, ustalenia daty początku biegu i końca terminu odwoławczego oraz ustalenia daty wniesienia odwołania. Wyniki takiego badania stanowią o dochowaniu lub przekroczeniu terminu, co w tym ostatnim przypadku skutkować powinno stwierdzeniem uchybienia terminowi do wniesienia odwołania. Natomiast inną sprawą jest dalsze procedowanie nad wnioskiem o przywrócenie terminu z punktu widzenia oceny braku zawinienia w zakresie uchybienia terminu, którego wniosek dotyczy, oczywiście przy spełnieniu wymogów formalnych oraz co do właściwego czasu jego złożenia. Te właśnie zagadnienia są istotne dla przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej z punktu widzenia art. 162 § 1 i § 2 w związku z § 3 o.p. Stwierdzenie więc uchybienia terminowi przed rozpatrzeniem wniosku o jego przywrócenie nie jest działaniem przedwczesnym (wyrok z 8 sierpnia 2012 r., I FSK 1446/11).

3.1.4. *Interpretacje podatkowe*

Rozpoznając sprawy dotyczące interpretacji indywidualnych NSA wypowiadał się na temat wykładni przepisów regulujących postępowanie w sprawie wydania interpretacji.

Organ podatkowy na podstawie art. 14b § 1 i 3 oraz art. 14c § 1 i 2 o.p. uprawniony jest do wydania indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego wyłącznie w zakresie wynikającego z wniosku o wydanie interpretacji przedmiotu sprawy, który określają: pytanie i stanowisko prawne zainteresowanego dotyczące możliwości zastosowania i wykładni prawa podatkowego w relacji do przedstawionego w tym wniosku stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego (wyrok z 22 listopada 2012 r., II FSK 553/11).

Znaczenie prawne indywidualnych interpretacji prawa podatkowego, o których mowa w art. 14b § 1 o.p., sprowadza się przede wszystkim do możliwości zrealizowania i wykorzystania związanej z nimi ochrony prawnej. Istotą interpretacji jest dokonanie podatkowej kwalifikacji konkretnego lub abstrakcyjnego stanu faktycznego opisanego przez podatnika. Ochrona przysługująca podatnikowi z tytułu zastosowania się do interpretacji indywidualnych urzeczywistnia również zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającej z niej zasady działania w zaufaniu do organów państwa (wyrok z 5 kwietnia 2012 r., I FSK 1070/11).

Treść wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej wyznacza przedmiotowy zakres postępowania interpretacyjnego. Uzupełnienie wniosku może polegać również na wskazaniu konkretnych przepisów prawa podatkowego, które mają zostać poddane interpretacji: organy podatkowe nie są uprawnione do samodzielnego ustalania i dowodowego weryfikowania stanu faktycznego dochodzonej przez wnioskodawcę interpretacji prawa podatkowego ani też do udzielania jej w obszarze regulacji prawnych nie przedstawionych w stanowisku wnioskodawcy odnośnie do podatkowej kwalifikacji danego stanu faktycznego (wyrok z 29 lutego 2012 r., II FSK 1523/10). Nowe okoliczności faktyczne oraz ich ocena prawna przedstawione w skardze lub w skardze kasacyjnej nie mogą zmienić stanu faktycznego wydanej indywidualnej interpretacji prawa podatkowego, o którym mowa w art. 14b § 3 o.p. (wyrok z 1 marca 2012 r., II FSK 1456/10).

Zgodnie art. 14c § 1 o.p. indywidualna interpretacja zawiera ocenę stanowiska wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem prawnym tej oceny, a zatem konsekwencje prawne dotyczące oceny stanowiska opisanego we wniosku o wydanie interpretacji nie mogą wykroczyć poza granice zakreślone treścią pytania postawionego we wniosku (wyrok z 31 maja 2012 r., II FSK 206/11) Następca prawny zainteresowanego może skorzystać z ochrony, gdy sam zainteresowany zastosował się do niej. Następca prawny uzyska przy tym ochronę tylko

w takim zakresie i na takich samych warunkach, na jakich przysługiwałaby jego poprzednikowi prawnemu (wyrok z 10 maja 2012 r., II FSK 2046/10).

Zgodnie z art. 14e § 1 o.p. podstawą zmiany interpretacji przepisów prawa podatkowego jest stwierdzenie nieprawidłowości przeprowadzonej i przedstawionej w niej oceny możliwości stosowania i wykładni prawa podatkowego, nie zaś zmiana interpretowanych regulacji prawnych lub orzecznictwa sądów i trybunałów w ich przedmiocie (wyrok z 25 października 2012 r., II FSK 290/11).

Interpretacja przepisów prawa podatkowego, zmieniona na podstawie art. 14e § 1 o.p., w przypadku negatywnej oceny stanowiska prawnego zainteresowanego powinna zawierać także wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym, o którym mowa w art. 14c § 2 o.p., podkreślając również, że jeżeli przedmiotem indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w rozumieniu art. 14b § 1 o.p. jest regulacja prawa podatkowego, która odwołuje się do przepisów o rachunkowości, ocena możliwości stosowania i wykładnia interpretowanej normy podatkowej przepisy te powinna uwzględniać i obejmować (wyrok z 30 listopada 2012 r., II FSK 1193/11),

3.1.5. *Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich*

Przepis art. 108 § 2 o.p. określa przesłanki wyłączające możliwość wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej. Zasadą jest, że orzeczenie o odpowiedzialności osoby trzeciej musi być poprzedzone wydaniem i doręczeniem decyzji podatkowej podmiotowi odpowiadającemu za zobowiązanie podatkowe. Jedyny wyjątek dotyczy sytuacji określonej w art. 108 § 3 o.p. W razie bowiem wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie deklaracji, na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przed orzeczeniem o odpowiedzialności osoby trzeciej nie wymaga się uprzedniego wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego i decyzji, o której mowa w art. 53a. o.p. W pierwszej kolejności następuje sprecyzowanie w prawnie obowiązującej formie zakresu odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe podatnika lub innego podmiotu odpowiedzialnego za to zobowiązanie. Może to nastąpić bądź poprzez wydanie jednej z decyzji określonych w art. 108 § 2 pkt 2 o.p., bądź też poprzez wystawienie tytułu wykonawczego na podstawie złożonej deklaracji podatkowej podatnika, zgodnie z unormowaniami zawartymi w u.p.e.a. Dopiero gdy ta odpowiedzialność w sposób wskazany wyżej jest określona, dopuszczalne jest wszczęcie postępowania w przedmiocie orzeczenia o odpowiedzialności osoby trzeciej. W postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności podatkowej osób trzecich ustaleniu podlegają jedynie przesłanki określone w rozdziale 15 działu III o.p. Natomiast organ podatkowy nie przeprowadza postępowania w zakresie okoliczności związanych z odpowiedzialnością podatnika za zobowiązanie podatkowe. Osoba trzecia bowiem nie jest stroną w postępowaniu podatkowym wymiarowym, w której następuje określenie odpowiedzialności podatnika. Przepisy art. 110–117a o.p. dają wymienionym w nich osobom legitymację materialnoprawną do bycia stroną, ale wyłącznie w postępowaniu zmierzającym do orzeczenia ich odpowiedzialności jako osoby trzeciej na podstawie przepisów art. 107–118 tej ustawy. Nie dają one natomiast uprawnienia do występowania jako strona w postępowaniach dotyczących określenia zobowiązań podatkowych podmiotom, za których zobowiązania osoby te mogą odpowiadać. W sprawie dotyczącej odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej niedopuszczalne jest zatem podnoszenie zarzutów w zakresie prawidłowości wystawienia tytułu wykonawczego, o którym mowa w art. 108 § 3 o.p. w sytuacji, gdy na podstawie niego prowadzona jest egzekucja administracyjna, a tytuł wykonawczy nie został skutecznie zakwestionowany

przez zobowiązanego w ramach środków prawnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (wyrok z 24 lutego 2012 r., I FSK 566/11).

Przepisy o.p. w zakresie odpowiedzialności podatkowej osób trzecich we wszystkich wypadkach przewidują solidarną odpowiedzialność majątkową tych osób wraz z podatnikiem, przy czym w art. 112 § 1 o.p. ustawodawca określił wprost, 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 wskazano *expressis verbis*, iż osoba trzecia ponosi solidarną odpowiedzialność wraz z podatnikiem. Natomiast w odniesieniu do odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej (art. 116 o.p.) czy członków organów zarządzających osoby prawnej (art. 116a o.p.) nie określono wprost, że odpowiedzialność tych osób trzecich jest solidarna z odpowiedzialnością podatnika. W tych wszystkich wypadkach solidarna odpowiedzialność wynika z konkretnego przepisu ustawy, nie zaś z decyzji orzekającej odpowiedzialność. Nie ma żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do wynikającej z ustawy odpowiedzialności solidarnej wymienionych podmiotów. Źródłem odpowiedzialności solidarnej jest ustawa, a nie wyłącznie decyzja, a zatem osoba trzecia nie będzie miała trudności prawnych w zakresie dochodzenia ewentualnych roszczeń regresowych (wyrok z 13 stycznia 2012 r., I FSK 408/11).

W świetle przepisów o.p. określenie zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług ciążącego na rozwiązanej spółce cywilnej może nastąpić tylko w ramach decyzji wydanej przeciwko byłym wspólnikom spółki, w trybie art. 115, orzekającej o odpowiedzialności wspólników spółki za jej zobowiązania. Regulacja pomieszczona w art. 115 § 2, § 4 i § 5 o.p. powoduje, że odpowiedzialność wspólników za zaległości podatkowe zlikwidowanej spółki traci swój subsydiarny charakter, dając podstawę do bezpośredniego orzeczenia o takiej ich odpowiedzialności, bez konieczności uprzedniego określenia w odrębnej decyzji zobowiązań spółki skutkujących taką zaległością, czyniąc jednak takie orzeczenie elementem koniecznym decyzji o odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki. Decyzja wydana w tym postępowaniu obejmuje zatem zarówno wymiar podatku wobec zlikwidowanej spółki, jak i orzeczenie o odpowiedzialności byłych wspólników za zaległość wynikłą z tytułu tego zobowiązania[23]. Stanowisko to znajduje szerszą akceptację w judykaturze[24]. Organ podatkowy nie może wybierać, przeciwko któremu podatnikowi skieruje decyzję opartą na podstawie art. 115 § 1, § 4 i § 5 o.p. Każdy ze wspólników rozwiązywanej spółki cywilnej ma przymiot strony, ponieważ decyzja dotyczy jego interesu[25] (wyrok z 18 października 2012 r., I FSK 1970/11).

Oceniając możliwość uznania w świetle art. 116 § 1 pkt 1 w związku z art. 116 o.p. wszczęcia postępowania układowego za przesłankę zwalniającą członka zarządu stowarzyszenia od odpowiedzialności za zaległości podatkowe tego podmiotu, gdy w toku postępowania układowego wystąpiły przesłanki do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości,

[23] Zob. wyrok z 10 listopada 2006 r., I FSK 236/06.

[24] Np. wyroki: NSA OZ w Bydgoszczy z 18 lutego 2003 r., SA/Bd 193/03 oraz OZ w Łodzi z 5 listopada 2003 r., I SA/Łd 452/02, a także NSA z 26 października 2006 r., I FSK 140/06 (Lex nr 263135).

[25] Wyrok NSA OZ w Łodzi z 5 listopada 2003 r., I SA/Łd 452/02, Dor. Podat. 2004/12/47.

a wniosek taki nie został zgłoszony, NSA w wyroku wydanym w składzie 7 sędziów z 26 listopada 2012 r., I FPS 4/11, zauważył, że zgodnie z art. 15 § 1 Prawa o postępowaniu układowym od daty otwarcia postępowania układowego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia co do układu lub umorzenia postępowania nie może być ogłoszona upadłość dłużnika. Z przepisu tego wynika, że datą graniczną, do której niemożliwe jest ogłoszenie upadłości dłużnika, jest moment uprawomocnienia się postanowienia o otwarciu układu, a także uprawomocnienia się postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia układu albo umorzenia postępowania na etapie postępowania o otwarcie postępowania układu lub na etapie zawierania albo zatwierdzenia układu, ale nie uchylenia układu. Takie ustawowe pierwszeństwo postępowania układowego przed postępowaniem upadłościowym powoduje, że ewentualne wnioski o ogłoszenie upadłości złożone po otwarciu postępowania układowego podlegałyby oddaleniu, co jednoznacznie wynika z art. 15 § 2 Prawa o postępowaniu układowym. Wystąpienie zatem przesłanki egzoneracyjnej co do zaległości podatkowych z tytułu zobowiązań powstałych po zatwierdzeniu układu wymaga wykazania, że we właściwym czasie po wystąpieniu przesłanek upadłości został zgłoszony wniosek o jej ogłoszenie bądź że niezgłoszenie takiego wniosku nastąpiło bez winy zobowiązanego[26]. Za decydującą w sprawie uznał okoliczność, że układ zatwierdzony przez Sąd Rejonowy w Poznaniu dotyczył wierzytelności powstałych wcześniej, przed datą zawarcia i zatwierdzenia układu. Zaległości w podatku od towarów i usług, o które chodziło w rozpoznawanej sprawie, dotyczyły okresu po zatwierdzeniu układu. Powoduje to konieczność uznania, że sporne zaległości podatkowe nie były objęte postępowaniem układowym, ponieważ możliwość uwolnienia się członka zarządu Stowarzyszenia od odpowiedzialności za zaległości podatkowe Stowarzyszenia przez wykazanie, że we właściwym czasie wszczęto postępowanie układowe następuje tylko w odniesieniu do zaległości powstałych przed zatwierdzeniem układu. Jeżeli natomiast po zawarciu i zatwierdzeniu postępowaniu układowego Stowarzyszenie stało się lub nadal było niewypłacalne, zaistniały podstawy do zgłoszenia wniosku o upadłość.

W wyroku z 10 stycznia 2012 r., II FSK 1329/10 stwierdzono, że fakt, iż Skarb Państwa był jedynym wierzycielem spółki, nie może stanowić przeszkody w zastosowaniu art. 116 § 1 o.p.

3.1.6. *Pełnomocnicy w postępowaniu podatkowym*

Jeżeli pełnomocnictwo udzielone przez zainteresowanego w postępowaniu o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego nie obejmuje czynności Ministra Finansów dotyczących zmiany interpretacji, zmieniona interpretacja powinna być doręczona zainteresowanemu, nie zaś pełnomocnikowi ustanowionemu w innym postępowaniu. Rozstrzygnięcie to zapadło na podstawie art. 14e § o.p., zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych może z urzędu zmienić wydaną interpretację ogólną lub indywidualną, jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, TK lub TSUE. Zawiadomienie o zmienionej interpretacji indywidualnej doręcza się podmiotowi, któremu w danej sprawie interpretacja została wydana (wyrok z 11 stycznia 2012 r., II FSK 1242/10).

Organ podatkowy powinien zawiadamiać pełnomocnika o wszystkich podejmowanych przez siebie czynnościach i wzywać go do udziału w nich na równi ze stroną dopiero od daty przyjęcia zgłoszenia pełnomocnictwa do protokołu lub też od daty doręczenia oryginału lub uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa. Z tego powodu przystępując do

[26] Wyroki Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2010 r., I UK 278/10 oraz z 14 stycznia 2011 r., II UK 171/10.

działania w danej sprawie pełnomocnik na podstawie art. 137 § 2 i § 3 o.p. obowiązany jest zgłosić ustnie do protokołu lub złożyć do akt sprawy oryginał pełnomocnictwa lub jego potwierdzony urzędowo odpis (wyrok z 15 maja 2012 r., II FSK 2173/11).

Profesjonalni pełnomocnicy (adwokat, radca prawny, doradca podatkowy) mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa (art. 137 § 3 o.p.). Pełnomocnik procesowy może uwierzytelnić tylko jemu udzielone pełnomocnictwo. Artykuł 137 § 2 o.p. stanowi jedynie, że pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone ustnie do protokołu. W sytuacji gdy w postępowaniu podatkowym ustanowiono kilku pełnomocników (art. 145 § 3 o.p.), a żaden przepis nie wymaga, aby zostało to dokonane w odrębnych dla poszczególnych pełnomocników dokumentach pełnomocnictw, to dopuszczalne jest ustanowienie kilku pełnomocników w jednym dokumencie. Wskazuje na to także treść art. 107 Kodeksu cywilnego, znajdującego w postępowaniu podatkowym zastosowanie na mocy art. 137 § 4 o.p. (wyrok z 18 kwietnia 2012 r., I FSK 934/11).

3.1.7. *Rygor natychmiastowej wykonalności*

Wydane w trybie art. 239 b o.p. postanowienie o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności wywołuje skutki prawne dopóty, dopóki istnieje w obrocie prawnym dotycząca go decyzja nieostateczna lub też do czasu, gdy nie stanie się ona ostateczna. Z chwilą wyeliminowania decyzji wymiarowej z obrotu prawnego wygasa rygor natychmiastowej wykonalności, a zatem postanowienie w tym przedmiocie przestaje wywoływać skutki w sferze praw i obowiązków i tym samym pozostaje bez wpływu na sytuację prawną podatnika. Uchylenie postanowienia przez organ odwoławczy oznacza wyeliminowanie postanowienia ze skutkiem od daty uchylenia (*ex nunc*). Stwierdzenie jego nieważności wywołuje natomiast skutki od chwili jego wydania (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji postanowienie należy potraktować tak, jakby nigdy nie zostało wydane. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiego postanowienia, w tym dla zastosowania środka egzekucyjnego. Zastosowanie środka egzekucyjnego przerywa bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Wydanie postanowienia w tym przedmiocie, a następnie zastosowanie środka egzekucyjnego stanowi ciąg czynności, które podejmuje organ podatkowy chcąc uchronić się przed skutkami upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Gdyby jednak postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności zostało wyeliminowane z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, to automatycznie przyjąć by należało, że podjęta czynność egzekucyjna została wydana bezprawnie, a zatem nie mogłaby zostać uznana za czynność prawną wywołującą skutki prawne, wśród których w myśl art. 70 § 4 o.p. wymienić należy przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (wyrok z 9 lutego 2012 r., I FSK 508/11).

3.1.8. *Doręczenia w postępowaniu podatkowym*

W art. 150 § 1a o.p. został uregulowany tylko jeden siedmiodniowy termin, który ma zastosowanie tylko do powtórnego awizowania. Ponowne awizowanie o pozostawieniu przesyłki, o którym mowa w art. 150 § 1a o.p., nie jest zdarzeniem, z którym ustawa wiąże obowiązek nowego, odrębnego liczenia terminu. Ten termin jest jeden i wynika z art. 150 § 1 w zw. z art. 150 § 2 *in fine* o.p. (wyrok z 21 lutego 2012 r., I FSK 734/11).

Strona może kwestionować stanowisko organu podatkowego co do skuteczności doręczenia pisma w trybie art. 149 o.p. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu pisma doręcza się je za pokwitowaniem pełnoletniemu domownikowi, gdy osoba ta podjęła się oddania pisma adresatowi. Jeśli zatem w rzeczywistości nie zostanie spełniony choćby jeden ze wskazanych warunków, wówczas możliwe jest wzruszenie

twierdzenia organu podatkowego o skuteczności dokonanego doręczenia. Tylko i wyłącznie w takim zakresie można więc ewentualnie mówić o dopuszczalności obalenia domniemania doręczenia. Dalsza bowiem czynność faktycznego doręczenia pisma do rąk jego adresata, mająca nastąpić w wyniku podjętego przez domownika zobowiązania do oddania pisma, wykracza już poza treść art. 149 o.p. Podstawą obalenia domniemania doręczenia pisma w trybie art. 149 o.p. nie mogą być okoliczności związane z jego przekazaniem adresatowi. Prawidłowe więc doręczenie pisma domownikowi w warunkach przewidzianych w art. 149 o.p. rozpoczyna bieg terminu, który jest z tym pismem związany, niezależnie od tego, czy i kiedy pismo zostanie oddane adresatowi (wyrok z 8 sierpnia 2012 r., I FSK 1442/11).

3.1.9. *Stwierdzenie nieważności decyzji*

Zgodnie z art. 247 § 1 o.p., w przypadku stwierdzenia kwalifikowanych wad, organ podatkowy stwierdza nieważność decyzji ostatecznej. Z mocy art. 219 o.p. przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie również do postanowień, na które przysługuje zażalenie. Nie można stwierdzić nieważności decyzji lub postanowienia, które nie stały się ostateczne. Podstawowym celem tego uregulowania jest zakaz wprowadzenia konkurencyjności środków zaskarżenia czy ewentualnej weryfikacji w różnych trybach decyzji i postanowień podatkowych. Zgodnie z art. 207 § 2 o.p. decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty albo w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji. Cechą wspólną decyzji statuujących skutki materialnoprawne dla podmiotów stosunków prawnopodatkowych (rozstrzygających co do istoty) oraz wywołujących skutki jedynie formalne (rozstrzygających w inny sposób) jest zakończenie pewnego etapu sprawy podatkowej w sposób władczy i definitywny. Przepis ten nie znajduje zastosowania do postanowień z uwagi na brak odesłania z art. 219 o.p. Stosownie do art. 216 § 2 o.p. postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania podatkowego, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej. Postanowienia w toku postępowania podatkowego mają przede wszystkim charakter uboczny i rozstrzygają kwestie wpadkowe, często jedynie proceduralne, w stosunku do toku głównego postępowania. Czasami mają one charakter tymczasowy. Klasycznym przykładem jest postanowienie wydawane w trybie art. 239b § 3 o.p. o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji organu podatkowego pierwszej instancji. Jego byt z zasady ograniczony jest do czasu wydania decyzji ostatecznej. Przepisy dotyczące stwierdzania nieważności decyzji z uwagi na zapis art. 219 o.p. mają w stosunku do postanowień jedynie odpowiednie zastosowanie. Odpowiednie stosowanie przepisów art. 247–249 o.p. do postanowień musi uwzględniać ich specyfikę. Przepis art. 219 o.p. nie ogranicza w żaden sposób możliwości stosowania instytucji stwierdzania nieważności tylko i wyłącznie do postanowień kończących postępowanie, jak np. do tych z art. 14g o.p. (o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w przedmiocie interpretacji przepisów prawa podatkowego) czy z art. 165a o.p. (o odmowie wszczęcia postępowania podatkowego), lecz odnosi się do wszystkich postanowień, które z natury rzeczy mają charakter wpadkowy. Przepisu art. 247 § 1 o.p. nie stosuje się wprost do postanowień, należy bowiem wziąć pod uwagę, czy ostateczne postanowienie wywołało skutki o charakterze materialnoprawnym, zanim z przyczyn faktycznych utraciło swój byt (wyrok z 9 lutego 2012 r., I FSK 508/11),

3.1.10. *Przedawnienie zobowiązań podatkowych*

W uchwale z 3 grudnia 2012 r., I FPS 1/12, NSA uznał, że w świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. po upływie przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobo-

wiązania podatkowego w podatku od towarów i usług, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 o.p.).

Zgodnie z art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne umarza się, jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu albo jeżeli obowiązek nie istniał oraz z racji uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych na podstawie art. 60 § 1 u.p.e.a., w myśl którego umorzenie postępowania egzekucyjnego z przyczyny, o której mowa w art. 59 § 1 pkt 1–8 i 10, powoduje uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Pozostają jednak w mocy prawa osób trzecich nabyte na skutek tych czynności z art. 70 § 4 o.p., stwierdzającego, że bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny. Zgodnie z wykładnią art. 70 § 4 o.p. nie ma normatywnego związku pomiędzy zastosowaniem środka egzekucyjnego, który przerywa bieg przedawnienia, a kwestią skuteczności egzekucji na poczet konkretnego zobowiązania przekazanego do postępowania egzekucyjnego. Umorzenie postępowania egzekucyjnego i uchylenie czynności egzekucyjnych nie działa wstecz i nie unicestwia skutku przerwania biegu terminu przedawnienia wywołanego skutecznie dokonaną czynnością egzekucyjną (wyroki z 13 czerwca 2012 r., II FSK 491/11 i z 7 marca 2012 r., II FSK 1680/10).

3.1.11. *Postępowanie dowodowe*

W świetle art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[27] oraz art. 122 o.p. organy podatkowe są zobowiązane do uwzględnienia w postępowaniu podatkowym danych zwartych w ewidencji gruntów (nawet jeżeli ustawa regulująca dany typ podatku nie odsyła *explicite* do prawa geodezyjnego i kartograficznego) i nie są uprawione do weryfikowania klasyfikacji wskazanej w tej ewidencji. Jednakże w sytuacji, gdy podatnik wykaże w postępowaniu podatkowym w trybie art. 194 § 3 o.p., że wbrew wskazanym w stosownej procedurze administracyjnej przesłankom do zmiany klasyfikacji w ewidencji, tak aby była ona zgodna ze stanem rzeczywistym, organy ewidencyjne nie dokonały właściwej zmiany, organy podatkowe muszą taką okoliczność zweryfikować, aby podjąć swoje rozstrzygnięcie w oparciu o prawdę obiektywną (wyrok z 11 lipca 2012 r., II FSK 2632/10). Unormowane w art. 196 § 1 o.p. prawo odmowy zeznań różni się od unormowanego przysługującego świadkowi prawa odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania w art. 196 § 2 o.p. Świadek może skorzystać z prawa odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania w trakcie przesłuchania, na które został wezwany do osobistego stawiennictwa. Przepis art. 196 § 2 o.p. nie upoważnia jednak wezwanego świadka do odmowy zeznań lub do odmowy stawienia się w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 155 § 1 o.p., jak również do odmowy odpowiedzi na jakiekolwiek pytania, które mogłyby zostać sformułowane przez organ w trakcie przesłuchania świadka (wyrok z 19 lipca 2012 r., II FSK 131/11).

Przesłanką wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia stosunku prawnego w rozumieniu art. 199a § 3 o.p. nie może być wyłącznie brak możliwości przesłuchania świadka będącego stroną tego stosunku. Treść art. 199a § 3 o.p. wskazuje, że organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej samodzielnie ustalają istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego lub prawa. W sytuacji gdy po stronie organów prowadzących postępowanie nie po-

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

wstały wątpliwości, że dany stosunek prawny nie istniał, brakuje podstaw do wystąpienia z powództwem o ustalenie tego stosunku do sądu powszechnego w oparciu o art. 199a § 3 o.p. (wyrok z 27 marca 2012 r., II FSK 1847/10).

Organy podatkowe w postępowaniu podatkowym obowiązane są udzielać niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego pozostających w związku z przedmiotem tego postępowania (art. 121 o.p.). W sytuacji gdy z akt postępowania podatkowego wynikało, że stronie przysługuje ulga podatkowa, to organ podatkowy powinien poinformować o możliwości skorzystania z niej. Takie działalnie należałoby potraktować jako realizację zarówno zasady prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, jak i zasady udzielania przez organ podatkowy stronom niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego (wyroki z 27 kwietnia 2012 r., II FSK 2138/10 oraz z 15 maja 2012 r., II FSK 2140/10). Nadto z art. 121 § 1 o.p. wynika obowiązek wykazania w uzasadnieniu decyzji sposobu rozumowania i uzasadnienia twierdzeń interpretacyjnych uwzględnionych przez organ dyrektyw wykładni potwierdzających punkt widzenia organu, a w rezultacie wyjaśnienia przyjętego znaczenia przepisu, który budzi wątpliwości (wyrok z 27 listopada 2012 r., II FSK 615/11).

3.2. Podatek od towarów i usług

3.2.1. *Uchwały NSA*

W uchwale z 25 czerwca 2012 r., I FPS 2/12 NSA uznał, że wypłata kontrahentowi bonusu warunkowego (premii pieniężnej) z tytułu osiągnięcia określonej wielkości sprzedaży lub terminowości regulowania należności stanowi rabat w rozumieniu art. 29 ust. 4 ustawy VAT z 2004 r., zmniejszający podstawę opodatkowania. Z art. 1 ust. 2, art. 73 i art. 79 Dyrektywy 2006/112/WE wynika, że konstrukcja podstawy opodatkowania w Dyrektywie oparta jest na założeniu proporcjonalności VAT do ceny towarów i usług. Skoro każda transakcja podlega podatkowi od towarów i usług obliczonemu od ceny towarów lub usług według stawki, jaka ma zastosowanie do takich towarów i usług, po odjęciu kwoty podatku od towarów i usług poniesionego bezpośrednio w składnikach kosztów, to i obniżenie podstawy opodatkowania winno odnosić się do cen transakcyjnych w myśl art. 79 Dyrektywy stwierdzającego, że podstawa opodatkowania nie obejmuje obniżek cen w formie rabatu z tytułu wcześniejszej zapłaty oraz opustów i obniżek cen udzielonych nabywcy lub usługobiorcy i uwzględnionych w momencie transakcji. Także art. 90 ust. 1 Dyrektywy odnosi się do ceny transakcyjnej stanowiąc, że w przypadku anulowania, wypowiedzenia, rozwiązania, całkowitego lub częściowego niewywiązania się z płatności lub też w przypadku obniżenia ceny po dokonaniu dostawy podstawa opodatkowania jest stosownie obniżana na warunkach określonych przez państwa członkowskie. A zatem premia pieniężna za dany okres, w ujęciu ekonomicznym, sprowadza się w istocie do zwrotu nabywcy przez sprzedawcę części uiszczonego wcześniej wynagrodzenia z tytułu dokonanych z nabywcą transakcji, w następstwie czego zmniejszeniu ulega wcześniej określona z tytułu tych transakcji ich globalna wartość, a tym samym wartość pojedynczych transakcji, pomniejszona proporcjonalnie. Udzielenie premii pieniężnej (rabatowej) powinno skutkować u podatnika zmniejszeniem jego podstawy opodatkowania oraz podatku należnego, co czyniłoby u niego zadość zasadzie neutralności oraz proporcjonalności VAT w stosunku do otrzymanej przez niego ceny z transakcji w danym przedziale czasowym.

Natomiast w uchwale z 25 czerwca 2012 r., I FPS 3/12, NSA uznał, że w świetle art. 2 pkt 8 ustawy o VAT z 2004 r. w brzmieniu obowiązującym w 2010 r. warunek „wywozu towarów z terytorium kraju poza terytorium Wspólnoty" jest spełniony nie tylko wtedy, gdy procedura wywozu towarów, o której mowa w art. 161 WKC, rozpocznie się poprzez zgłoszenie do wywozu złożone w urzędzie celnym położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dla zastosowania przez podatnika stawki 0% w Polsce z tytułu eksportu towaru konieczne jest, aby miejscem dostawy tej czynności była Polska. Wymaga to wykazania, że wywóz tego towaru poza obszar Unii Europejskiej następuje – stosownie do art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r. – w ramach transportu, który rozpoczął się na terytorium Polski, w wykonaniu czynności określonej w art. 7 ustawy. Zgłoszenie towaru do procedury wywozu towarów, o której mowa w art. 161 WKC, w krajowym urzędzie celnym należy traktować jako niewątpliwy dowód rozpoczęcia takiego transportu na terytorium Polski. Zgłoszenie to nie ma jednak charakteru wyłącznego. Definicja eksportu, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy o VAT z 2004 r., będzie spełniona, jeśli miejscem dostawy zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r. będzie Polska jako miejsce rozpoczęcia wysyłki lub transportu eksportowanych towarów. Transport od momentu rozpoczęcia wywozu w Polsce do momentu potwierdzenia wywozu towarów poza UE przez urząd celny w innym państwie członkowskim powinien mieć charakter nieprzerwany, a więc np. bez rozładowania towaru i magazynowania poza składem celnym na terenie innego państwa członkowskiego.

3.2.2. *Obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług*

Dla zastosowania art. 19 ust. 13 pkt 1 lit. a) ustawy o VAT z 2004 r. nie jest konieczne, aby gaz był dostarczany za pomocą sieci przewodowej łączącej bezpośrednio sprzedającego z klientami. Przepis ten ma zastosowanie również wówczas, gdy obrót gazem grzewczym przebiega w ten sposób, że najpierw gaz jest przemieszczany przez podatnika do będących jego własnością zbiorników, które z obiektami klienta są połączone przewodami, i dopiero w miarę zużycia gazu przez klienta jest on sprzedawany odbiorcy, a ostateczne rozliczenie pomiędzy dostawcą a odbiorcą następuje po dokonaniu odczytu licznika. Należy odróżnić sytuację, kiedy sprzedaż gazu następuje poprzez sprzedaż zbiornika napełnionego gazem albo poprzez napełnienie gazem zbiornika stanowiącego własność klienta, od sytuacji, w której zbiorniki cały czas pozostają własnością spółki. W tej ostatniej sytuacji w momencie „nalewu" gazu do zbiornika pozostaje on własnością spółki. Klient nie może dysponować gazem znajdującym się w zbiornikach w sposób dowolny, w szczególności nie jest uprawniony do odsprzedaży tego gazu ani do jakiegokolwiek innego zadysponowania tym gazem niż poprzez jego zużycie do celów grzewczych (wyrok z 20 stycznia 2012 r., I FSK 621/11).

3.2.3. *Obniżenie podstawy opodatkowania*

Obniżenie za dany okres rozliczeniowy podstawy opodatkowania wynikającej z pierwotnej faktury zależne jest od posiadania przez podatnika przed upływem terminu do złożenia deklaracji podatkowej za ten okres potwierdzenia w dowolnej formie otrzymania korekty faktury przez nabywcę towarów lub usług (art. 29 ust. 4a i 4c ustawy o VAT z 2004 r.). Jeżeli jednak uzyskanie takiego potwierdzenia w rozsądnym terminie jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, to obniżenie podstawy opodatkowania jest możliwe w sytuacji, gdy podatnik wykazał, że dochował należytej staranności w okolicznościach danej sprawy celem upewnienia się, że nabywca towarów lub usług jest w posiadaniu korekty faktury i że zapoznał się z nią oraz że dana transakcja została w rzeczywistości zrealizowana na warunkach określonych w owej korekcie faktury. Jako dowód można przedstawić kopie ko-

rekty faktury i pisma z przypomnieniem skierowane do nabywcy towarów lub usług celem wysłania potwierdzenia odbioru, dowody zapłaty lub dokumenty księgowe umożliwiające określenie kwoty rzeczywiście zapłaconej na rzecz podatnika z tytułu danej transakcji przez nabywcę towarów lub usług (wyrok z 3 lutego 2012 r., I FSK 589/11).

3.2.4. *Korekta wstępnego odliczenia podatku naliczonego*

W razie nabycia przez podatnika VAT towaru, od którego nie przysługiwało prawo do odliczenia podatku naliczonego z uwagi na jego przeznaczenie dla realizacji czynności zwolnionych od podatku, późniejsze jego zbycie jako towaru używanego w rozumieniu art. 136 lit a/ Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[28] i art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r. powoduje, że sprzedaż jest zwolniona od podatku, a w konsekwencji nie daje prawa do korekty na podstawie art. 91 ust. 7 ww. ustawy podatku naliczonego związanego z jego nabyciem (wyrok z 12 marca 2012 r., I FSK 705/11).

Pojęcie nieruchomości, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r., obejmuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, co powoduje, że obowiązek przeprowadzenia korekty podatku naliczonego z tytułu jego nabycia wynosi 10 lat. Skoro ani ustawa o podatku od towarów i usług, ani też Dyrektywa VAT nie precyzują pojęcia „nieruchomość" dla potrzeb tego podatku, to przy definiowaniu tego pojęcia należy uwzględnić, że – z uwagi na jego użycie w art. 187 Dyrektywy 2006/112/WE – pojęcie to powinno być rozumiane jednolicie na całym obszarze UE. Należy przy tym uwzględnić, że w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy o VAT z 2004 r. dostawą towarów jest m.in. ustanowienie oraz zbycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Unormowania te wskazują na zakwalifikowanie przez ustawodawcę tego prawa spółdzielczego do kategorii towarów, a więc na skorzystanie w tym zakresie z uprawnienia przewidzianego w art. 5(3)(b) VI Dyrektywy (obecnie art. 15 ust. 2 lit. b) Dyrektywy 2006/112/WE), stanowiącego, że państwa członkowskie mogą uznać za rzeczy prawa rzeczowe dające ich posiadaczowi prawo do korzystania z nieruchomości – w oparciu o te prawa – jak właściciel. Skoro obrót spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu na gruncie podatku od towarów i usług traktowany jest jako dostawa towaru, naliczony z tytułu takiej czynności (dostawy towaru) podatek podlega odliczeniu z tytułu nabycia towaru, a nie usługi. Jeżeli jest to natomiast towar, którym w rozumieniu ustawy jest rzecz (por. art. 2 pkt 6 ustawy o VAT z 2004 r.), to niewątpliwie mamy do czynienia z ograniczonym prawem rzeczowym (uznanym dla potrzeb VAT za rzecz), dającym podatnikowi – nabywcy tego prawa – uprawnienie do korzystania z lokalu objętego tym prawem jak właściciel. Termin ten musi mieć jednakowe znaczenie w ramach wszystkich przepisów normujących ten podatek. Posłużenie się w treści jakiejś normy VAT pojęciem nieruchomości oznacza, że w pojęciu tym mieści się również spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Za traktowaniem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – na gruncie podatku od towarów i usług – jako nieruchomości przemawia również treść art. 43 ust. 1 pkt 10 ustawy o VAT z 2004 r. Podatnik dokonując sprzedaży lub przekazania do majątku osobistego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego dokonuje dostawy towaru podlegającej zwolnieniu określonemu w art. 43 ust. 1 pkt 10 ustawy o VAT z 2004 r. Jeżeli przepis ten normuje również zwolnienie od podatku dostawy lokali mieszkalnych, do których podatnikowi przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, to oznacza to, że pojęcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkal-

[28] Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 347, poz. 1.

nego mieści się w pojęciu części budynku, określonego w hipotezie art. 43 ust. 1 pkt 10 ustawy o VAT z 2004 r., co potwierdza stanowisko, że należy je traktować jako nieruchomość (wyrok z 17 kwietnia 2012 r., I FSK 900/11).

W przypadku rezygnacji ze zwolnienia od podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 113 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., wyłącznym sposobem „odzyskania" podatku naliczonego z tytułu nabycia towarów zaliczonych do środków trwałych i posiadających nadal taki status jest zastosowanie systemu korekty na podstawie art. 91 ust. 7a w związku z ust. 7 na zasadach określonych w ust. 2 zdanie pierwsze i drugie oraz ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. Przepisy art. 91 ust. 7a w związku z ust. 7 ww. ustawy o VAT z 2004 r. stanowią *lex specialis* wobec postanowień dotyczących systemu odliczeń zawartych w art. 113 ust. 7 w związku z ust. 5 tej ustawy (wyrok z 11 maja 2012 r., I FSK 1045/11).

3.2.5. *Prawo do odliczenia podatku naliczonego*

Przepis art. 86 ust. 7 ustawy o VAT z 2004 r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2010 r. należy rozumieć w ten sposób, że użytkowanie przez usługobiorcę samochodów osobowych oraz innych pojazdów samochodowych, o których mowa w art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r., na podstawie umowy najmu, dzierżawy, leasingu lub innej umowy o podobnym charakterze obejmuje „używanie rzeczy" oraz „pobieranie pożytków" rzeczy, co oznacza, że w hipotezie tego przepisu mieści się także użytkowanie tych samochodów przez usługobiorcę za pośrednictwem osób trzecich poprzez czerpanie z tego tytułu pożytków cywilnych w postaci czynszów z podnajmu (poddzierżawy) tych pojazdów (wyrok z 20 marca 2012 r., I FSK 739/11).

3.2.6. *Zwrot bezpośredni podatku naliczonego*

Przepis art. 87 ust. 5a ustawy o VAT z 2004 r. należy interpretować w ten sposób, że podatnikowi przysługuje, na jego umotywowany wniosek złożony wraz z deklaracją podatkową, zwrot kwoty podatku naliczonego, podlegającego odliczeniu od podatku należnego również wówczas, gdy nie wykonał on w okresie rozliczeniowym czynności opodatkowanych na terytorium kraju oraz czynności wymienionych w art. 86 ust. 8 pkt 1 tej ustawy, ale poniesione wydatki związane były z prowadzoną działalnością gospodarczą, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy. Związek z prowadzoną działalnością gospodarczą zachodzi także wtedy, kiedy podatnik poniósł wstępne wydatki inwestycyjne w celu uruchomienia tej działalności. Działalność gospodarcza, o której mowa w art. 15 ust.1 i 2 ustawy o VAT z 2004 r., nie jest uzależniona od jej rezultatu i ma miejsce także wówczas, gdy nie przyniosła żadnych widocznych efektów. Powołując się na orzeczenia TSUE[29], a także zasadę neutralności podatku VAT, NSA stwierdził, że wstępne wydatki inwestycyjne poniesione w celu uruchomienia działalności gospodarczej przesądzają o fakcie jej prowadzenia, nadając podmiotowi status podatnika VAT. W związku z tym ma on prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z zakupem towarów i usług, które miałyby być przeznaczone do wykonywania działalności gospodarczej (wyrok z 29 sierpnia 2012 r., I FSK 1639/11).

3.2.7. *Faktura korygująca*

Przepisy art. 29 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. należy tak interpretować, że gdy po zakończeniu produkcji danego towaru okaże się, że rzeczywiste koszty jego produkcji przewyższają koszty założone, podwyższenie ceny sprzedaży tego towaru

[29] Wyrok w sprawie C-268/83 (D.A. Rompelman, E.A. Rompelman v. Minister van Financiën) oraz C-110/94 (INZO v. Belgian State).

udokumentowane fakturą korygującą powinno być wykazane w deklaracji za okres, w którym dokonano korekty, to znaczy skalkulowano nową wyższą cenę uwzględniającą te okoliczności. Kalkulacja może dotyczyć kosztów produkcji wyrobu oraz ceny sprzedaży wyrobu. Kalkulacja kosztów produkcji jest to czynność obliczeniowa zmierzająca do ustalenia kwoty kosztów przypadających na przedmiot kalkulacji i dokonywana w dwóch ujęciach czasowych: *ex ante*, czyli przed przystąpieniem do produkcji, oraz *ex post*, czyli po pewnym okresie produkcji. Dla ustalenia ceny sprzedaży produktu istotna jest natomiast kalkulacja ceny sprzedaży produktu uwzględniająca jednostkowy koszt produkcji i pożądany narzut zysku. Jeżeli kalkulacja *ex post* dokonana po danym okresie produkcji z uwzględnieniem okoliczności, których producent nie był w stanie wcześniej uwzględnić, wykaże, że cena sprzedaży dokonana z uwzględnieniem kalkulacji *ex ante* była zaniżona w stosunku do kosztów rzeczywistych, co rzutuje w sposób niekorzystny na poziom ceny produktu, w tym na pożądany zysk, to jest to niewątpliwie nowa okoliczność, która ujawniła się po sprzedaży towaru i należy uznać ją za okoliczność powstałą po powstaniu obowiązku podatkowego z tytułu takiej sprzedaży. W przypadku natomiast gdy przyczyna korekty powstaje po wystawieniu faktury dokumentującej sprzedaż towaru, korekta *in plus* powinna zostać ujęta w rozliczeniu za okres, w którym powstała przyczyna korekty, gdyż faktura pierwotna została wystawiona poprawnie, tzn. nie była wynikiem błędu czy pomyłki ze strony wystawiającego fakturę (wyrok z 3 kwietnia 2012 r., I FSK 850/11).

3.2.8. *Dostawa towarów, od których dokonano zwrotu podatku podróżnemu*

Pozbawienie podatnika-sprzedawcy wynikającego z art. 129 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. prawa do stosowania stawki 0% podatku w stosunku do dostawy towarów wywiezionych poza terytorium Unii Europejskiej, od których dokonał on zwrotu podatku podróżnemu, tylko z uwagi na to, że podatnik ten nie spełnił formalnych warunków informacyjnych, o których mowa w art. 127 ust. 4 pkt 1 i 4 ustawy o VAT z 2004 r., narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W sytuacji gdy nie podważono faktu, że przedmiotowe towary nabyte przez podróżnych opuściły obszar Unii Europejskiej i w konsekwencji tego podatnik dokonał w stosunku do podróżnego stosownego zwrotu podatku zapłaconego przy nabyciu tych towarów na terytorium kraju, pozbawienie podatnika prawa do stosowania stawki 0% (zwolnienia wspólnotowego) z tego tylko względu, że nie dopełnił on warunków formalno-administracyjnych (art. 129 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 127 ust. 4 pkt 1 i 4 ustawy o VAT z 2004 r.), poprzedzających w ogóle realizację będących przedmiotem opodatkowania czynności, naruszałoby zasadę neutralności, gdyż powodowałoby obciążenie podatnika podwójną kwotą podatku od tych towarów, których konsumpcja będzie miała miejsce poza terytorium Unii Europejskiej (wyrok z 12 czerwca 2012 r., I FSK 841/11).

3.3. Podatek akcyzowy

W 2012 r. NSA orzekał na podstawie przepisów ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[30], następnie ustawy z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[31], a obecnie ustawy z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcy-

[30] Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm., dalej: ustawa z 1993 r.

[31] Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm., dalej: ustawa z 2004 r.

zowym[32] oraz rozporządzeniami wykonawczymi do ww. ustaw. Weryfikując orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych NSA szczególną uwagę skierował na kwestię nadpłaty w tym podatku oraz zgodność norm krajowych z przepisami unijnymi.

3.3.1. *Podatek akcyzowy z tytułu importu towarów*

W kwestii towaru importowanego, który został przez organ podatkowy błędnie uznany za wyrób akcyzowy, uznając za zasadne żądanie strony zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym, NSA wskazał, że jeśli strona twierdzi, iż importowany przez nią produkt nie jest wyrobem akcyzowym, to organ podatkowy powinien w sposób bezsporny wykazać jego kwalifikację grupową wskazującą, że jest on wyrobem akcyzowym. NSA wskazał też na wagę dowodu z opinii klasyfikacyjnej stosownego organu statystycznego upoważnionego do klasyfikowania wyrobów do poszczególnych grupowań statystycznych w takich sprawach (np. wyrok z 24 stycznia 2012 r., m.in. I FSK 68/11).

3.3.2. *Moment zapłaty podatku akcyzowego od energii elektrycznej*

Zapłata podatku od energii elektrycznej winna być wymagalna nie w momencie jej wydania przez producenta, a w momencie jej dostarczenia przez dystrybutora lub redystrybutora. Gdy producent sam nie jest odbiorcą końcowym i nie sprzedaje energii bezpośrednio odbiorcy końcowemu, nie ciąży na nim obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym. Energia elektryczna podlega opodatkowaniu na ostatnim etapie dystrybucji[33] (wyroki z 31 stycznia 2012 r., I FSK 332/11 i I FSK 543/11).

3.3.3. Nadpłata podatku akcyzowego

W odniesieniu do nadpłaty podatku akcyzowego w przypadku braku uszczuplenia majątku podatnika oddalano skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w przedmiocie podatku akcyzowego oparte na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2009 r., SK 49/06[34] w sytuacji, gdy podatnik uiścił podatek na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, ale nie wykazał zubożenia, a więc istnienia ewentualnej nadpłaty w podatku akcyzowym[35] (wyrok z 20 marca 2012 r., I FSK 169/11).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W uchwale z 2 kwietnia 2012 r., II FPS 3/11, NSA przesądził, że tzw. ulga meldunkowa przewidziana w art. 21 ust. 1 pkt 126 lit. a/ u.p.d.o.f., w stanie prawnym obowiązującym do końca 2008 r. obejmowała swoim zakresem nie tylko przychody uzyskane z odpłatnego zbycia budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku, ale także gruntu, na którym budynek ten został posadowiony. Wykładnia systemowa i celowościowa daje podstawę do stwierdzenia, że przychodem zwolnionym od opodatkowania, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 126 lit. a/ u.p.d.o.f. jest przychód uzyskany ze zbycia nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, a nie przychód wyłącznie ze zbycia budynku. Nadto ustawodawca w przepisach regulujących ulgę z u.p.d.o.f. nie dokonał ograniczenia zakresu przedmiotowego tej ulgi, przez co nie ma podstaw do przyjęcia za-

[32] Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm., dalej: u.p.a.

[33] Zob. wyrok TSUE C-475/07 z 12 lutego 2009 r. dotyczący zgodności art. 6 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. z art. 21 ust. 5 Dyrektywy 2003/96/WE oraz uchwałę z 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11.

[34] Stwierdzającym niekonstytucyjność przepisów wykonawczych w zakresie podatku akcyzowego.

[35] Uchwała z 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11.

wężającej wykładni art. 21 ust. 1 pkt 126 lit. a/ u.p.d.o.f., w myśl której z zakresu ww. ulgi wyłączone są grunty, na których posadowiono budynki mieszkalne będące przedmiotem zbycia.

W uchwale z 11 czerwca 2012 r., I FPS 3/11, NSA stwierdził, że zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów straty z tytułu odpłatnego zbycia wierzytelności na podstawie art. 22 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.f. albo na podstawie art. 15 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p. następuje przy uwzględnieniu wartości wierzytelności z należnym podatkiem od towarów i usług. Przyjęcie poglądu przeciwnego niż wskazany w sentencji uchwały prowadziłoby do istotnego ograniczenia możliwości zaliczania strat powstałych ze zbycia wierzytelności do kosztów uzyskania przychodów w sprzeczności z celem przepisów kreujących tę instytucję prawną. Taka wykładnia byłaby też nie do pogodzenia z wnioskami wypływającymi z analizy zasad systemowych podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych zwłaszcza ze względu na naruszenie zasady ekonomicznej neutralności podatku od towarów i usług dla podatnika tego podatku oraz ze względu na zniekształcenie rachunku podatkowego w podatkach dochodowych prowadzące do wykreowania nieprawidłowej podstawy opodatkowania tymi podatkami.

3.4.1. *Zagadnienia ogólne*

W orzecznictwie NSA poruszano zagadnienia dotyczące prawnopodatkowych konsekwencji działalności spółek osobowych. Na szczególną uwagę zasługuje w tym zakresie kwestia sposobu opodatkowania przychodów uzyskiwanych przez akcjonariuszy w spółkach komandytowo-akcyjnych, w szczególności zaś obowiązek wpłacania przez tę grupę wspólników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. W wyroku z 23 października 2012 r., II FSK 382/11, NSA stwierdził, że art. 5b ust. 2 u.p.d.o.f. stwarza fikcję prawną uzyskiwania przez wspólnika spółki niemającej osobowości prawnej przychodów ze źródła określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. Przychody akcjonariusza będącego osobą fizyczną z udziału w spółce komandytowo-akcyjnej ujmuje się dla celów podatku dochodowego od osób fizycznych w sposób memoriałowy. W konsekwencji wobec akcjonariusza, który jest osobą fizyczną, zastosowanie powinny znaleźć przepisy art. 44 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f., zgodnie z którymi podatnicy osiągający dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej, a więc z udziału w spółce komandytowo-akcyjnej, są obowiązani bez wezwania wpłacać miesięczne zaliczki na podatek dochodowy w sposób określony w art. 44 ust. 3 u.p.d.o.f. Natomiast w wyrokach z: 10 stycznia 2012 r., II FSK 1326/10, 26 kwietnia 2012 r., II FSK 1070/10, 20 lipca 2012 r., II FSK 36/11 oraz 28 września 2012 r., II FSK 487/11 NSA stwierdził, że jakkolwiek dochody uzyskiwane przez wspólnika w spółce komandytowo-akcyjnej należy kwalifikować do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.), to ponieważ w trakcie roku podatkowego nie stają się one należne (art. 14 ust. 1 u.p.d.o.f.), niemożliwe jest zastosowanie art. 44 ust. 1 i 3 u.p.d.o.f. Dopóki nie można stwierdzić istnienia podstaw prawnych dla dokonania podziału zysku spółki na rzecz akcjonariuszy i opartego na niej roszczenia akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej, dopóty nie będzie można mówić o istnieniu przychodu z zysku podlegającego opodatkowaniu w formie zaliczek na podatek. Powyższe zagadnienie postanowieniem z 18 grudnia 2012 r., II FSK 754/11, NSA przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów.

Zagadnienia opodatkowania przychodów ze sprzedaży nieruchomości dotyczył wyrok z 14 sierpnia 2012 r., II FSK 2429/10. W sprawie tej wyłonił się problem wykładni przepisu intertemporalnego, tj. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o po-

datku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[36], który stanowi, że do przychodu (dochodu) z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/–c/ ustawy wymienionej w art. 1, nabytych lub wybudowanych (oddanych do użytkowania) do dnia 31 grudnia 2006 r., stosuje się zasady określone w ustawie wymienionej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2007 r. Wątpliwość interpretacyjna dotyczyła rozumienia pojęcia „nabycie" lub „wybudowanie" nieruchomości. Na tle rozpoznawanej sprawy wyłoniło się pytanie, czy przepis ten dotyczy jedynie nieruchomości wybudowanych/nabytych przez samego podatnika, czy też obejmuje swym zakresem również nieruchomości nabyte bądź wybudowane przez osobę trzecią. NSA przesądził, że określenie nieruchomości nabytych lub wybudowanych (oddanych do użytkowania), użyte w art. 7 ust. 1 ustawy zmieniającej, należy odnieść do nabycia lub wybudowania (oddania do użytkowania) przez podatnika, a nie przez osobę trzecią.

Z kolei w wyroku z 1 czerwca 2012 r., II FSK 2364/10, NSA orzekł, że przy obliczeniu przychodu, którego źródłem miałoby być wniesienie aportu do spółki osobowej, nie mają zastosowania ogólne zasady ustalenia przychodu, uregulowane w art. 19 u.p.d.o.f. Przepis ten bowiem jednoznacznie posiłkuje się pojęciem ceny, podczas gdy udział w spółce osobowej nie stanowi ceny nabycia aportu. Otrzymując udziały wspólnik nabywa nie określoną kwotę pieniężną – cenę, ale całokształt praw i obowiązków związanych z uczestnictwem w przedsięwzięciu gospodarczym sformalizowanym w ramach spółki jawnej jako spółki osobowej.

W wyroku z 9 listopada 2012 r., II FSK 628/11, NSA odniósł się do kwestii możliwości dokonania korekty rocznego obliczenia podatku, o którym mowa w art. 34 ust. 7 u.p.d.o.f., sporządzanego i przekazywanego do urzędu skarbowego przez organ rentowy. W ocenie NSA żaden z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak też innej ustawy, nie zawiera zakazu złożenia korekty odpowiednika zeznania podatkowego po upływie terminu przewidzianego dla złożenia takiego zeznania, czyli po dniu 30 kwietnia danego roku podatkowego. Przeciwna interpretacja przepisu art. 81 o.p. godziłaby zdaniem NSA w wyrażoną w art. 32 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji RP zasadę równego traktowania podmiotów prawa przez władze publiczne i obrażała powszechne poczucie sprawiedliwości.

NSA wypowiedział się także w kwestii opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wynagrodzenia uzyskiwanego przez osobę, która z własnych środków wybudowała urządzenie wodociągowo-kanalizacyjne i następnie odpłatnie przekazała je gminie. Urządzenie wodociągowo-kanalizacyjne służące do doprowadzania do nieruchomości wody i odprowadzania z niej ścieków, z chwilą połączenia z siecią przestaje być częścią składową nieruchomości, uzyskując status samoistnej rzeczy ruchomej. Wynagrodzenie otrzymane przez osobę, która urządzenie takie wybudowała z własnych środków i zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[37] odpłatnie przekazała je gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, stanowi przychód z odpłatnego zbycia innych rzeczy w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. d/ u.p.d.o.f (wyrok z 24 października 2010 r., II FSK 421/11).

Przepis art. 24 oraz powiązany z nim art. 24a u.p.d.o.f. stanowiący, że u podatników, którzy prowadzą księgi rachunkowe, za dochód z działalności gospodarczej uważa się dochód wykazany na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg (art. 24 ust. 1 u.p.d.o.f.),

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

[37] Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

a u podatników osiągających przychody z działalności gospodarczej i prowadzących księgi przychodów i rozchodów dochodem jest różnica pomiędzy przychodem a kosztami jego uzyskania powiększona o różnice remanentowe (art. 24 ust. 2 u.p.d.o.f.). Zgodnie z art. 24 ust. 1 i ust. 2 u.p.d.o.f. obowiązek należytego dokumentowania zdarzeń gospodarczych ma podstawę normatywną i w sposób określony przez prawo wpływa na ustalenie podstawy opodatkowania u podatników, którzy są obowiązani do prowadzenia ksiąg (wyrok z 17 października 2012 r., II FSK 543/11).

3.4.2. *Przychody pracownika*

W odniesieniu do zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, świadczeń socjalnych otrzymywanych przez pracowników, sfinansowanych w całości ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych lub funduszy związków zawodowych, uznano, że kupony kulturalno-rekreacyjne uprawniające do skorzystania z określonych usług kulturalnych i rekreacyjnych nie mogą być zaliczone do świadczeń rzeczowych podlegających zwolnieniu z art. 21 ust. 1 pkt 67 u.p.d.o.f. (wyrok z 23 listopada 2012 r., II FSK 675/11).

Nieodpłatne świadczenie transportu dokonywane przez zakład pracy na rzecz pracowników, w sytuacji kiedy nie można ustalić, którzy pracownicy i w jakim zakresie korzystali z tego świadczenia, nie powoduje powstania obowiązku podatkowego po stronie pracownika. Przychód nie może bowiem zostać hipotetycznie przypisany podatnikowi, lecz musi być ustalony zgodnie ze wskazaniami art. 11 ust. 1 i ust. 2a pkt 1–4 w związku z art. 12 ust. 1 i 3 u.p.d.o.f. (wyroki z 11 marca 2012 r., II FSK 1730/11 i II FSK 1724/10).

3.4.3. *Koszty uzyskania przychodów*

Odnosząc się do możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kosztów reprezentacji, o których jest mowa w art. 23 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.f., w wyroku z 25 maja 2012 r., II FSK 2200/10 NSA stwierdził, że stosownie do treści art. 23 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.f. reprezentacyjny charakter wydatku należy oceniać przez pryzmat definicji słownikowej pojęcia reprezentacji. Reprezentacją będą wszelkie wydatki, które w sposób ponadstandardowy kreują pozytywny wizerunek firmy, w tym wobec innych podmiotów, z którymi podmiot gospodarczy współpracuje. Wydatki te jednak muszą być poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów i nie mogą odbiegać od standardów przyjętych w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. O zaliczeniu danego wydatku do kosztów uzyskania przychodów decyduje konkretny stan faktyczny sprawy. Powyższą kwestię odmiennie rozstrzygnął NSA w wyrokach z: 25 stycznia 2012 r., II FSK 1445/10 oraz 1 czerwca 2012 r., II FSK 2438/10 i II FSK 2361/10, w których uznał, że koszty reprezentacji, o jakich mowa w art. 23 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.f., to wydatki związane z przedstawicielstwem podatnika lub prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa, bez względu na ich wystawność lub miejsce świadczenia. Na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych „reprezentację" należy postrzegać bowiem jako wszelkie działania związane z tworzeniem wizerunku przedsiębiorcy, utrzymywaniem dobrych relacji z kontrahentami, które wprawdzie nie są konieczne dla osiągania przychodu lub zabezpieczenia jego źródła, ale sprzyjają temu celowi, są z nim w sposób pośredni powiązane. W takim rozumieniu kosztów reprezentacji mieszczą się wydatki ponoszone na obiady spożywane podczas spotkań z kontrahentami odbywanymi w celu omówienia kwestii biznesowych. Prokurator Generalny złożył wniosek o podjęcie uchwały odpowiadającej na pytanie: Czy w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 23 w zw. z art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. do kosztów reprezentacji należą koszty poniesione na usługi gastronomiczne, zakup żywności

oraz napojów, w tym alkoholowych, jedynie gdy nie noszą one cech „okazałości", „wystawności" lub „wytworności", a jednocześnie nie przekraczają wydatków zwyczajowo przyjętych w obecnych realiach życia gospodarczego?[38]

3.4.4. *Zwolnienia i ulgi podatkowe*

W sprawach dotyczących możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego, o którym jest mowa w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. e/ u.p.d.o.f., w przypadku przeznaczenia środków uzyskanych przed dniem 1 stycznia 2009 r. ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na spłatę tzw kredytu refinansowego, NSA w wyrokach z 26 czerwca 2012 r., II FSK 2566/10 oraz 28 marca 2012 r., II FSK 1781/10, orzekł, że spłata kredytu refinansowego zaciągniętego na spłatę kredytu hipotecznego nie jest realizacją celów mieszkaniowych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. e/ u.p.d.o.f. Prawo to przysługuje wyłącznie wówczas, gdy spłata ta dotyczy kredytu lub pożyczki zaciągniętych bezpośrednio na nabycie innej nieruchomości lub prawa majątkowego służących zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych. Odmienny pogląd wyraził NSA w wyroku z 1 marca 2012 r., II FSK 1627/10, uznając, że ustawodawca przyjmując regulacje zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 32 u.p.d.o.f. wyznaczył cel – podejmowanie przez podatników inwestycji mieszkaniowych służących zaspakajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Kredyt refinansowy bowiem w równym stopniu służy podatnikowi do sfinansowania inwestycji mającej na celu zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych jak kredyt zaciągnięty na zakup lokalu mieszkalnego. W konsekwencji postanowieniem z 9 maja 2012 r., II FSK 2041/10, NSA przekazał to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów. NSA na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a. przejął sprawę do rozpoznania i w wyroku z 4 grudnia 2012 r., II FPS 3/12 stwierdził, że spłata kredytu wraz z odsetkami (tzw. kredytu refinansowego), przeznaczonego na spłatę kredytu na cele wymienione w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f., środkami stanowiącymi przychód uzyskany ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/–c/ u.p.d.o.f. nie mieści się w celach objętych zwolnieniem, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. e/ u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym w latach 2004–2006.

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

W uchwale z 16 stycznia 2012 r., II FPS 1/11 NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym w 2008 r. przychód (dochód) spółki kapitałowej posiadającej status akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej podlega opodatkowaniu w dniu otrzymania dywidendy wypłaconej akcjonariuszom na podstawie uchwały walnego zgromadzenia o podziale zysku, tj. zgodnie z art. 5 ust. 1 u.p.d.o.p. Odnosząc się do wskazanych przez skład orzekający rozbieżnych poglądów na tle stosowania wskazanego w pytaniu prawnym przepisu, NSA powiedział, że dla określenia momentu powstania przychodu do opodatkowania istotne są zasady wypłaty środków pieniężnych lub wartości pieniężnych z zysku przez spółkę komandytowo-akcyjną, które regulują normy prawa handlowego. Obowiązek podatkowy w podatku dochodowym od osób prawnych powstaje wówczas, gdy u akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej powstał przychód (dochód) z podziału zysku. Jeżeli nie powstał przychód (dochód) z tytułu udziału w zysku, podatnik nie ma także obowiązku wpłacania z tego tytułu zaliczek na podatek dochodowy. Natomiast w przypadku otrzymania przez akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej przychodu z dywidendy, zgodnie z art. 5 ust 1

[38] Wniosek zarejestrowano pod sygnaturą II FPS 7/12.

powołanej ustawy przychody z udziału w spółce komandytowo-akcyjnej łączy się z innymi przychodami akcjonariusza.

3.5.1. *Koszty uzyskania przychodów*

W uchwale z 25 czerwca 2012 r., II FPS 2/12 NSA uznał, że strata odpowiadająca niezamortyzowanej wartości początkowej inwestycji w obcym środku trwałym, niespełniająca przesłanek z art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p., może zostać zaliczona do kosztów uzyskania przychodów, jeżeli jej powstanie wynika z działań podatnika podjętych dla realizacji celu określonego w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Wszelkie rozważania dotyczące podłoża i motywacji działania podatnika oraz przyczyn, które złożyły się np. na rozwiązanie umowy najmu i zakończenie inwestycji w obcym środku trwałym, dotyczą w istocie rzeczy aktu likwidacji tej inwestycji, czego prostą konsekwencją jest powstanie straty w kształcie wynikającym z treści art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p., czyli jako niezamortyzowana wartość inwestycji w obcym środku trwałym. Chodzi tu zatem o stratę w ujęciu podatkowym, rozumianą jako niemożność pełnej amortyzacji środka trwałego, nie zaś o stratę w ujęciu czysto finansowym, traktowaną jako uszczerbek majątkowy mogący być ewentualnie zrekompensowany realizacją roszczeń wobec wynajmującego z tytułu zwrotu wartości poniesionych nakładów (ulepszeń). Nadto zasygnalizowano fakt, że w świetle treści art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. decydującym kryterium przy kwalifikacji prawnej danego kosztu jako kosztu uzyskania przychodów w rozumieniu tego przepisu pozostaje kryterium celu poniesienia kosztu, a poza tym niezbędne jest istnienie bezpośredniego lub pośredniego związku pomiędzy kosztem a realizacją wymienionych w tym przepisie celów. Podjęte przez podatnika działania polegające np. na skróceniu okresu obowiązywania umów najmu, w których ramach czynione były inwestycje w obcych środkach trwałych, nie mogą być traktowane jako oddzielne zdarzenia, odseparowane od całokształtu jego działalności gospodarczej. Poszczególne podejmowane w ramach tej działalności przedsięwzięcia, jedne bardziej zyskowne, inne mniej lub wręcz deficytowe, składają się na ostateczny finansowo-ekonomiczny wynik podatnika.

Wydatki poniesione na sfinansowanie odsetek od pożyczki zaciągniętej przez spółkę w celu wniesienia dopłat do kapitału innej spółki zależnej nie stanowią kosztów uzyskania przychodów tej spółki w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Koszty uzyskania pożyczki w postaci m.in. odsetek są bezpośrednio związane z uzyskaniem pożyczki. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 53 u.p.d.o.p. dopłat, o których mowa w art. 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p. oraz ich zwrotu, nie uważa się za koszty uzyskania przychodów. Zgodnie natomiast z art. 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p. dopłat wnoszonych do spółki, jeżeli ich wniesienie następuje w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach, tj. w przepisach kodeksu spółek handlowych, nie zalicza się do przychodów podatkowych. Treść przepisów ustawy podatkowej wskazuje zatem, że dokonywane dopłaty oraz ich ewentualne zwroty są w swych skutkach podatkowych neutralne (wyrok z 3 lipca 2012 r., II FSK 2620/10).

Przedmiotem opodatkowania akcyzą w przypadku energii elektrycznej jest m.in. sprzedaż energii elektrycznej nabywcy końcowemu na terytorium kraju, w tym przez podmiot nieposiadający koncesji na wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję lub obrót energią elektryczną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, który wyprodukował tę energię. W przypadku sprzedaży energii elektrycznej na terytorium kraju obowiązek podatkowy powstaje z momentem wydania energii elektrycznej nabywcy końcowemu poprzez wystawienie przez podatnika faktury lub innego dokumentu, z którego wynika zapłata należności za sprzedaną przez podatnika energię elektryczną. Konieczność odrębnego określenia zakresu czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą,

w przypadku energii elektrycznej wynika również z faktu, iż energia elektryczna jako towar niematerialny nie podlega regulacjom odnoszącym się do kontroli i nadzoru nad przemieszczaniem wyrobów akcyzowych, tj. energia elektryczna nie musi być produkowana w składzie podatkowym, a jej przemieszczanie nie może odbywać się w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. Brak jest podstaw do zaliczenia do kosztów pośrednich uzyskania przychodów podatku akcyzowego należnego od energii elektrycznej sprzedanej końcowym odbiorcom (wyrok z 26 czerwca 2012 r., II FSK 2307/11).

W odniesieniu do podatkowej kwalifikacji kosztów związanych z zakupem świadectw pochodzenia energii elektrycznej w celu ich umorzenia jako kosztów bezpośrednio związanych z przychodami lub innych niż bezpośrednio związane z przychodami uznano, że niezbędność poniesienia tych kosztów dla uzyskania przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej wynika przede wszystkim z ukształtowanej przepisami Prawa energetycznego regulacji rynku energii elektrycznej, której elementem istotnym jest nałożenie na sprzedawców energii elektrycznej ustawowego obowiązku nabycia świadectw pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych w ilości odpowiadającej określonemu odsetkowi ilości energii elektrycznej sprzedanej w określonym czasie. Skoro wydatki te są konieczne dla uzyskania przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej, a ich poniesienie zdeterminowane jest celem, którym jest uzyskanie przychodów z jej sprzedaży, należy stwierdzić, że wydatki na nabycie świadectw pochodzenia energii w celu ich umorzenia, jak również koszty opłaty zastępczej oraz związane z nabyciem świadectw opłaty giełdowe są kosztami uzyskania przychodów bezpośrednio związanymi z przychodami w rozumieniu art. 15 ust. 4 u.p.d.o.p. (wyrok z 31 maja 2010 r., II FSK 2286/10).

Kryterium uznania kary umownej z tytułu rozwiązania umowy leasingu operacyjnego samochodu osobowego przed upływem okresu leasingu za koszt podatkowy jest ustalenie, czy poniesiona ona została „w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia przychodów". Dodanie z dniem 1 stycznia 2007 r. do art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. zwrotu „lub zachowania albo zabezpieczenia źródeł przychodów" nakazuje odczytywać treść całego przepisu w znacznie szerszym kontekście niż przed nowelizacją, nie ograniczając określonych wydatków do „osiągnięcia przychodów". W pojęciu tym bowiem nie muszą się mieścić wydatki poniesione w celu „zachowania albo zabezpieczenia źródeł przychodów". Przy ocenie danego wydatku jako kosztu uzyskania przychodów nie sposób także pominąć dynamiki procesów i zjawisk gospodarczych, w których ramach dochodzi do zmiany pierwotnie podejmowanych decyzji, a która to zmiana związana jest zwłaszcza z zachowaniem lub zabezpieczeniem źródła przychodów. A zatem w określonym stanie faktycznym spełniającym przesłanki określone w art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p. kara umowna może być uznana za koszt uzyskania przychodów (wyrok z 17 stycznia 2012 r., II FSK 1365/10).

Kary umowne i odszkodowania wypłacane z tytułów innych niż określone w art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p., jeżeli miałyby związek z przychodem lub miałyby na celu zachowanie lub zabezpieczenie źródła przychodów, będą stanowić koszt uzyskania przychodów. Niewykonanie zobowiązania jest odmiennym tytułem i uprawnieniem do żądania odszkodowania niż nienależyte wykonanie zobowiązania. Wynika to wprost z art. 471 k.c. oraz art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p. Niewykonanie zobowiązania jest tytułem do żądania odszkodowania, jednakże odrębnym od tytułów wskazanych w art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p., jako że tytuły wymienione w tym przepisie związane są z nienależytym wykonaniem umowy dostawy, robót budowlanych czy świadczenia usług. Zachowanie albo zabezpieczenie źró-

dła przychodów, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., może odnosić się do podmiotu uzyskującego przychód, jak i do podmiotów dostarczających przychodów (wyrok z 4 kwietnia 2012 r., II FSK 1770/10).

Wykładnia art. 7 ust 2 oraz art. 15 i art. 16 u.p.d.o.p. nie pozwala powtórnie ujmować w kosztach uzyskania przychodów wydatków poniesionych na wynagrodzenia pracowników oraz nagród wypłaconych pracownikom z zysku netto, a więc po wcześniejszym obciążeniu tego dochodu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Doliczanie do kosztów uzyskania przychodów osoby prawnej wypłaconych nagród z zysku spowodowałoby, niezgodne z przepisami art. 7 ust. 2 oraz art. 15 i art. 16 u.p.d.o.p., powiększenie kosztów uzyskania przychodów o tę kwotę. Skutkiem tego byłoby pomniejszenie obliczonego wcześniej dochodu do opodatkowania, z którego wypłacono nagrody. Operacje takie mogłyby w następnych latach doprowadzić do skorygowania dochodu podatkowego do poziomu zerowego. W rezultacie takich korekt przychód zrównałby się z kosztami uzyskania przychodów. Jednocześnie oznaczałoby to zmianę źródła finansowania nagród, które w istocie nie były finansowane z zysku, lecz w całości z kosztów uzyskania przychodów, tak jak pozostałe wynagrodzenia za pracę. Natomiast koszty uzyskania przychodów nie są elementem podatkowego stanu faktycznego podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Kształtują one źródło podatkowe oraz wielkość podstawy opodatkowania (wyrok z 29 maja 2012 r., II FSK 2208/10).

Wykładni treści postanowień *murabaha facility agrement* (stanowiącej ograniczenie zakazujące muzułmanom stosowania odsetek jako wynagrodzenia z tytułu udostępniania kapitału) należy dokonać stosując regułę interpretacyjną zawartą w art. 65 § 2 k.c. Stanowi ona, że w umowach należy badać przede wszystkim, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, na dalszym planie pozostawiając dosłowne jej brzmienie. Warstwa językowa nie musi decydować o treści danego stosunku prawnego w świetle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwie, w którym ma ona wywoływać skutki prawne. Dlatego też nabycie udziałów i wierzytelności kreuje po stronie kupującej spółki przychód podatkowy, natomiast wynagrodzenie za korzystanie z kapitału polegające na odroczeniu przez instytucję finansującą terminu płatności ceny stanowi w świetle art. 16 ust. 1 pkt 11 u.p.d.o.p. koszty uzyskania tego przychodu. Wynagrodzenia z tytułu odroczenia płatności w czasie części ceny nie można uznać za cenę nabycia udziałów i wierzytelności. Nie jest ona wydatkiem na nabycie tych praw majątkowych (wyrok z 26 lipca 2012 r., II FSK 103/11).

Odwołując się do art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 pkt 8b u.p.d.o.p. uznano, że nie zalicza się do kosztów uzyskania przychodów wydatków związanych z nabyciem pochodnych instrumentów finansowych. Wydatki te stanowią koszt uzyskania przychodu tylko w przypadkach i czasie wskazanym w art. 16 ust. 1 pkt 8b u.p.d.o.p., tj.: a) w chwili realizacji praw wynikających z opcji, b) rezygnacji z realizacji praw lub c) ich zbycia. Wydatkiem związanym z nabyciem opcji jest wydatek poniesiony na wcześniejsze zamknięcie opcji walutowych, gdyż nie byłoby możliwe jego poniesienie bez wcześniejszego nabycia opcji, a skoro tak, to wydatek poniesiony z tytułu wcześniejszego zamknięcia kontraktu opcyjnego związany jest z nabyciem opcji, a to przesądza o tym, że nie może stanowić kosztu uzyskania przychodu. Wydatki te stanowią koszt uzyskania przychodu tylko w przypadkach i czasie wskazanym w przepisie art. 16 ust. 1 pkt 8b u.p.d.o.p., tj. w chwili realizacji praw wynikających z opcji, rezygnacji z realizacji praw lub ich zbycia. Przepis art. 16 ust. 1 pkt 8b u.p.d.o.p wprowadza ogólną zasadę, że wydatków związanych z nabyciem opcji nie zalicza się do kosztów uzyskania przychodów poza wyjątkami wymienionymi w tym przepisie (wyroki

z: 22 listopada 2012 r., II FSK 717/11, 17 września 2012 r., II FSK 1725/09 i 29 maja 2012 r., II FSK 2330/10).

Dla ustalania warunków transakcji handlowych, zasad współpracy gospodarczej czy też negocjowania, zawierania i podpisywania umów obrotu gospodarczego ponoszenie wydatków na usługi gastronomiczne nie jest warunkiem istotnym. Jeżeli podatnik koszty takie ponosi, to są to w istocie rzeczy koszty kreowania i/lub utrwalania jego dobrego wizerunku jako podmiotu oraz kontrahenta gospodarczego. Wydatki tego rodzaju są kosztami reprezentacji podatnika. Zaakceptowanie stanowiska, że wydatki na zakup usług gastronomicznych (posiłków) stanowić mogą na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. koszt uzyskania przychodów, stanowiłoby inwersję bądź też zignorowanie unormowania wynikającego z art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p (wyrok z 27 kwietnia 2012 r., II FSK 2066/10). Podawanie napojów alkoholowych na imprezach szkoleniowych połączonych z integracją ma cechy reprezentacji i nie może być kosztem podatkowym firmy. Celem szkoleń jest pogłębienie wiedzy, poprawa sprawności zawodowej pracowników czy dostarczenie im wiadomości o wymaganiach pracodawcy. O ile nie powinny budzić wątpliwości wydatki na wynajęcie sal, ewentualne zakwaterowanie i wyżywienie pracowników podczas szkolenia, o tyle wydatki na alkohol nie wykazują cechy celowości i niezbędności. Ponoszone przez pracodawcę wydatki na spotkania integracyjne (okolicznościowe) pracowników mogą stanowić koszt uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 5 kwietnia 2012 r., II FSK 2101/10)[39].

3.5.2. *Przychody*

Biorąc pod uwagę pozycję prawną akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej posiadanie akcji oraz czerpanie przychodów z podziału zysku bez względu na to, kiedy akcjonariusz otrzyma z tego źródła pieniądze lub wartości pieniężne, nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej przez akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej. Przychód akcjonariusza z zysku do podziału wynika wyłącznie z posiadania prawa majątkowego w postaci akcji spółki komandytowo-akcyjnej. Ustalając prawidłowo moment uzyskania przychodu przez akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej z zysku do podziału należy uwzględnić treść przepisów art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p. wskazujących na kasową metodę ustalania przychodu podatkowego. Oceniając kwestię, czy na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.p. powstaje po stronie wspólnika spółki z o.o. przychód podlegający opodatkowaniu wynikający z podwyższenia wartości nominalnej udziałów, w sytuacji wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego nie będącego zorganizowanym przedsiębiorstwem ani jego częścią na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego uznano, że przychodem jest nominalna wartość udziałów w spółce kapitałowej objętych w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, przy czym przychód ten powstaje zarówno w sytuacji objęcia nowo utworzonych udziałów w spółce kapitałowej, jak i w sytuacji objęcia udziałów, których wartość nominalna ma być podwyższona[40] (wyroki z: 3 kwietnia 2012 r., II FSK 975/10 i 25 maja 2012 r., II FSK 2155/10).

[39] NSA przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia: „Czy wydatki na zakup usług gastronomicznych, podawanych i świadczonych w trakcie spotkań z kontrahentami, odbywającymi się w siedzibie podatnika, jak też poza tą siedzibą, należące do kategorii wydatków, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., w każdym przypadku należy zaliczyć do kosztów reprezentacji, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p., nie stanowiących kosztów uzyskania przychodów?" – postanowienie z 17 grudnia 2012 r., II FSK 702/11.

[40] Art. 257 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych – Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

Wypłata z zysku w formie niepieniężnej w drodze przeniesienia własności części nieruchomości na udziałowców nie spowoduje po stronie spółki wypłacającej powstania przychodu z odpłatnego zbycia na podstawie art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p. W wyniku wypłaty z zysku w formie rzeczowej wartość rynkowa pozostałych w spółce aktywów nie wzrośnie. Zmianie ulegną jedynie rodzaj i struktura aktywów spółki. Wypłata z zysku w formie rzeczowej spowoduje natomiast przesunięcie danej pozycji z aktywów na pasywa w bilansie spółki. Nie powstanie jednak z tego tytułu żadne przysporzenie majątkowe, a więc przychód podatkowy w spółce. Wypłata dywidendy w formie rzeczowej przez przyznanie udziału w nieruchomości jako substytut świadczenia pieniężnego nie powoduje zatem powstania przychodu po stronie spółki (wyrok z 8 sierpnia 2012 r., II FSK 1384/10).

3.5.3. *Rozliczanie strat przedsiębiorstw państwowych przejmowanych na podstawie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji*

Zakaz rozliczania strat przedsiębiorstw państwowych przejmowanych na podstawie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji wyrażony w art. 7 ust. 3 pkt 5 u.p.d.o.p. nie dotyczy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w drodze komercjalizacji, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji[41], wówczas nie dochodzi bowiem do przejęcia lub nabycia przedsiębiorstwa państwowego, ale do jego przekształcenia w spółkę kapitałową. Wykładnia systemowa art. 7 ust. 3 pkt 4 i 5 u.p.d.o.p. prowadzi do sytuacji pozytywnej dyskryminacji (faworyzacji) fiskalnej komercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Nie sprzeciwia się ona jednak zasadzie równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Przedsiębiorstwa państwowe realizują nie tylko funkcję ekonomiczną, ale także funkcję publiczną, polegającą na dostarczaniu dóbr, których wytworzenie byłoby nieopłacalne z ekonomicznego punktu widzenia, co uzasadnia to odmienne traktowanie obu kategorii podmiotów. Ponadto w samym pkt 4 ust. 3 art. 7 u.p.d.o.p. ustawodawca dokonał zróżnicowania sytuacji spółek kapitałowych i innych rodzajów spółek, co prowadzi do odczytania zabiegu ustawodawcy jako celowego różnicowania sytuacji różnych podmiotów: przedsiębiorców będących spółkami kapitałowymi, pozostałych przedsiębiorców oraz przedsiębiorstw państwowych, które przekształcono w drodze komercjalizacji w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Przedsiębiorstwa państwowe poddane komercjalizacji nadal pozostają w domenie władzy publicznej i mogą kontynuować realizację przypisanych funkcji publicznych (wyrok z 8 sierpnia 2012 r., II FSK 55/12).

3.5.4. *Transakcje z podmiotami powiązanymi*

Przepis art. 9a ust. 1 u.p.d.o.p. ma zastosowanie także do podmiotów powiązanych, o których mowa w art. 11 ust. 5 u.p.d.o.p. Treść art. 11 ust. 5 u.p.d.o.p odnosi się wyłącznie do wykazania podmiotowego charakteru powiązań rodzinnych, wynikających ze stosunku pracy, oraz majątkowych pomiędzy podmiotami krajowymi lub osobami pełniącymi w tych podmiotach funkcje zarządzające (co donosi się do rozpatrywanego w niniejszej sprawie przypadku) bądź kontrolne albo nadzorcze oraz jeśli którakolwiek osoba łączy funkcje zarządzające lub kontrolne albo nadzorcze w tych podmiotach. Przepis ten, podobnie jak art. 11 ust. 4 u.p.d.o.p., nie odnosi się do przedmiotowego charakteru i konsekwencji tych powiązań. Pozostaje to w ścisłym związku z wykładnią art. 9a ust. 1 u.p.d.o.p. Pełni on funkcję gwarancyjną, to znaczy że gwarantuje podmiotom powiąza-

[41] Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

nym, że przedłożenie merytorycznie poprawnej dokumentacji pozwoli ocenić transakcje między nimi jako spełniające warunki transakcji rynkowych (wyrok z 10 stycznia 2012 r., II FSK 1319/10).

3.5.5. *Pozostałe zagadnienia*

Nie ma podstaw do przyjęcia, że wspólnota gruntowa może być uznana za jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.p.d.o.p. i tym samym za podatnika podatku dochodowego od osób prawnych. Pieniądze otrzymane ze sprzedaży gruntu wspólnoty gruntowej stanowią przychód utworzonej na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych[42] spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty, która to spółka jako osoba prawna jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie art. 1 u.p.d.o.p (wyrok z 12 czerwca 2012 r., II FSK 2409/10).

Po utworzeniu kapitałowej grupy podatkowej żadna ze spółek wchodzących w jej skład nie może korzystać ze zwolnienia podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych na podstawie odrębnych ustaw. Zwolnienie, o którym mowa w art. 12 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[43] i art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p., to zwolnienie przedmiotowe. Dotyczy ono przedmiotu opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, jakim jest zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.d.o.p. dochód. Przepis dotyczący zwolnienia musi w związku z tym określać sytuację faktyczną lub prawną, która jest wyłączona spod opodatkowania. Przepis ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wskazuje ogólnie na możliwość zwolnienia przedmiotowego, natomiast w zakresie przesłanek tego zwolnienia odsyła do przepisów ustaw podatkowych, nie dając możliwości odtworzenia na ich podstawie pełnej normy dotyczącej zwolnienia, a przeciwnie – wskazując, że zwolnienie to udzielane jest na zasadach określonych w przepisach ustaw podatkowych (te ostatnie określają więc warunki zwolnienia). Skoro podstawą zwolnienia dochodu osiąganego w specjalnych strefach ekonomicznych jest art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p., to korzystanie z tego zwolnienia przez jedną ze spółek tworzących podatkową grupę kapitałową, która uzyskała zezwolenie na działanie w strefie po 1 stycznia 2001 r., nie powoduje naruszenia warunku, o którym mowa w art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. a/ u.p.d.o.p. i utraty statusu grupy jako podatnika podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie art. 1a ust. 10 u.p.d.o.p. (wyrok z 2 sierpnia 2012 r., II FSK 1614/11).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

W uchwale z 19 listopada 2012 r., II FPS 1/12 NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2007 r. w przypadku wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego (aportu) dochodziło do wyłączenia opodatkowania w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych zgodnie z art. 2 pkt 4 u.p.c.c. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że będące przedmiotem opodatkowania na gruncie u.p.c.c. wniesienie aportu do spółki kapitałowej w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2007 r. podlegało regulacjom z zakresu podatku od towarów i usług i w zależności od wykładni prawa unijnego (dyrektywy 2006/112/WE) było albo objęte podatkiem od towarów i usług, albo od niego zwolnione na mocy przepisów

[42] Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.

[43] Dz.U. Nr 123, poz. 600 ze zm.

ww. dyrektywy. Porównanie brzmienia art. 2 pkt 4 u.p.c.c. sprzed nowelizacji i po niej prowadzi do konkluzji, że była to prawotwórcza zmiana przepisów prawa.

Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy Rady nr 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitałów[44], zmienionej dyrektywą Rady 85/303/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r.[45], powinien być interpretowany – zgodnie z wyrokiem TSUE z dnia 16 lutego 2012 r., C-372/10 *Pak-Holdco* – w ten sposób, że przewidziane w nim obowiązkowe zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych dotyczy wyłącznie czynności objętych zakresem zastosowania tej Dyrektywy, jak np. zmiana umowy spółki, które to czynności w dniu 1 lipca 1984 r. były w Polsce zwolnione od podatku kapitałowego lub które były opodatkowane tym podatkiem wg stawki obniżonej wynoszącej 0,5% lub niższej (wyrok z 25 maja 2012 r., II FSK 564/12).

Umowa pożyczki, od której skuteczności uzależniono zmianę umowy spółki kapitałowej, jest objęta obowiązkiem podatkowym na podstawie art. 1 ust. 1 lit. b/ u.p.c.c. Umowa pożyczki o charakterze rewolwingowym nie jest uregulowana przepisami kodeksu cywilnego. Określa jedynie, zgodnie z autonomią woli stron stosunków cywilnoprawnych, górną granicę zadłużenia, a więc ilość pieniędzy, jaką zobowiązują się przenieść na własność biorącego dający pożyczkę. Wobec tego mając na uwadze hipotezę normy wywiedzionej z art. 1 ust. 1 lit. b/ u.p.c.c, należy przyjąć, iż wypełnia ją wyłącznie czynność regulowana art. 720 k.c., czyli umowa pożyczki, a nie tzw. pożyczka rewolwingowa. W świetle tego przepisu udzielanie pożyczki przez wspólnika spółce kapitałowej w ramach limitu określającego ilość pieniędzy przenoszonych na własność pożyczkobiorcy będzie opodatkowane za każdym razem zawarcia umowy pożyczki. Obowiązkiem podatkowym objęto bowiem zawarcie umowy pożyczki, a więc czynności prawnej, w której wyniku pożyczkodawca zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy. Czynność taka dla swej ważności i skuteczności nie wymaga zachowania formy przewidzianej prawem (wyrok z 20 listopada 2012 r., II FSK 661/11).

Ustanowienie hipoteki lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego nie ma wpływu na wartość rynkową przedmiotu czynności cywilnoprawnej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 6 ust. 2 u.p.c.c. (wyrok z 20 kwietnia 2012 r., II FSK 2109/10).

3.7. Podatek od spadków i darowizn

3.7.1. *Opodatkowanie nieodpłatnego zniesienia współwłasności*

Skoro art. 65 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece[46] określa hipotekę jako ciężar nieruchomości, to o wartość tego ciężaru należy zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.s.d. potrącić wartość nabytych rzeczy i praw majątkowych, by ustalić podstawę opodatkowania jako wartość czystą. Przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn wartość nieruchomości w przypadku nieodpłatnego zniesienia współwłasności może być pomniejszona o faktyczną wartość zadłużenia z tytułu kredytu. W przypadku gdy ciężarem obciążającym nabytą rzecz zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.s.d. i art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece jest hipoteka, to całkowita wartość hipo-

[44] Dz.Urz. L 249, s. 25.

[45] Dz.Urz. L 156, s. 23.

[46] Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.

teki powinna być odliczona od wartości nabytej rzeczy i prawa majątkowego (wyrok z 18 maja 2012 r., II FSK 2158/10).

3.7.2. *Gospodarstwo rolne jako element masy spadkowej*

Gdy z akt postępowania podatkowego w zakresie podatku od spadków i darowizn wynikało, że w skład masy spadkowej wchodziło gospodarstwo rolne, to organ podatkowy w ramach obowiązku wynikającego z art. 121 § 1 i § 2 o.p. powinien poinformować strony o możliwości skorzystania z ulgi podatkowej przewidzianej w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. Takie działalnie należałoby potraktować jako realizację zarówno zasady prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, jak i zasady udzielania przez organ podatkowy stronom niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego (wyrok z 15 maja 2012 r., II FSK 2138/10).

3.7.3. *Podstawa opodatkowania*

Obowiązki o charakterze publicznoprawnym (art. 922 k.c.), a takim jest zobowiązanie podatkowe spadkodawcy, nie należą do spadku. Skoro zobowiązanie podatkowe spadkodawcy nie mieści się w pojęciu długu spadkowego, o którym mowa w art. 7 ust. 3 u.p.s.d., to nie może mieć wpływu na określenie wysokości podstawy opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn (art. 7 ust. 1 u.p.s.d.). Decyzje o odpowiedzialności podatkowej spadkobierców podatnika jako osób trzecich w stosunku do spadkodawcy, na którym ciążyły zobowiązania podatkowe, mają charakter prawny decyzji konstytutywnie ustalających tę odpowiedzialność, a więc stanowią w istocie decyzje wskazane w art. 21 ust. 1 pkt 2 o.p. (wyrok z 23 lutego 2012 r., II FSK 1653/10).

3.8. Podatki i opłaty lokalne

W uchwale z 27 lutego 2012 r., II FPS 4/11, odnosząc się do zagadnienia prawnego budzącego rozbieżności w orzecznictwie w przedmiocie opodatkowania podatkiem od nieruchomości garaży stanowiących przedmiot odrębnej własności, usytuowanych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, NSA uznał, że w świetle art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. garaż stanowiący przedmiot odrębnej własności, usytuowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawki podatku przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e/ tej ustawy (tzn. według stawki jak dla „budynków lub ich części pozostałych", a nie budynków mieszkalnych). Zakwalifikowanie przedmiotu opodatkowania w postaci odrębnej własności lokalowej – garażu – będzie uzależnione od tego, czy uznamy, że ma ona charakter mieszkalny, czy też nie. W sytuacji gdy ma on charakter odrębny od innych części budynku, przedmiot opodatkowania nie dzieli losu innych części tego budynku (mieszkalnych), nawet jeżeli cały budynek ma charakter mieszkalny. Naczelny Sąd Administracyjny w ramach wskazanej uchwały podkreślił, iż za tym, że garaż stanowiący odrębną nieruchomość opodatkowany jest stawką wyższą niż garaż będący przynależnością lokalu mieszkalnego, przemawia wykładnia systemowa zewnętrzna oraz względy celowościowe.

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

Wyciąg narciarski (kolejka linowa) jest budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 1b ustawy Prawo budowlane w zw. z art. art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Przewóz osób przy użyciu pojazdów lub urządzeń wyciągowych za pomocą lin oraz orczyków czy krzesełek jest podstawowym przeznaczeniem wyciągu narciarskiego, tj. budowli stanowiącej całość techniczno-użytkową. Wybrane elementy wyciągu, takie jak słupy nośne wraz

z fundamentami, liny napinające oraz osprzęt, tworzą całość techniczną, a nie techniczno-użytkową wyciągu, jak wymaga tego art. 3 pkt 1 lit. b/ ustawy Prawo budowlane. Pomimo że elementy budowlane nie są technicznie tożsame z pozostałymi urządzeniami wyciągu, to jednak dopiero wszystkie łącznie tworzą całość techniczno-użytkową składającą się na budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b/ ustawy Prawo budowlane (wyrok z 14 lutego 2012 r., II FSK 1589/10).

Wyrobisko górnicze nie podlega podatkowi od nieruchomości, ale przedmiotem opodatkowania mogą być obiekty i urządzenia zlokalizowane w wyrobiskach górniczych. Organy podatkowe powinny w toku postępowania podatkowego ustalić, które z tych obiektów i urządzeń spełniają kryterium uznania ich za budowle podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. i jaka jest ich wartość. Podstawa opodatkowania będąca konkretyzacją przedmiotu podatkowego nie może uwzględniać wartości wyrobiska górniczego liczonej kosztami jego wydrążenia oraz kosztami poniesionymi przed aktywowaniem środków trwałych usytuowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych. Opodatkowaniu podlegają bowiem budowle zlokalizowane w podziemnym wyrobisku górniczym, nie zaś wyrobiska[47]. Wartość poszczególnych budowli i urządzeń podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie może być ustalana wyłącznie na podstawie ewidencji środków trwałych i zapisów księgowych. Fakt zaklasyfikowania wyrobiska górniczego jako obiektów i urządzeń do budowli dla górnictwa i kopalnictwa według Klasyfikacji Środków Trwałych nie jest wystarczający do tego, by uznać je, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w związku z art. 16g ust. 1 pkt 3 oraz art. 16g ust. 3 u.p.d.p., w całości za przedmiot opodatkowania, a ich wartość zaliczyć do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości (wyrok z 13 września 2012 r., II FSK 1048/12).

3.8.2. *Podatnik*

Spółka wodna prowadząca działalność umożliwiającą uzyskanie zysku netto, o której mowa w art. 164 ust. 2 w związku z ust. 3 ustawy Prawo wodne, na rzecz podmiotów w niej niezrzeszonych[48], a zatem wykorzystywane w tej działalności nieruchomości podlegają na mocy art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Warunkiem uznania danego gruntu, budynku lub budowli za związany z działalnością gospodarczą jest wykazanie, że znajduje się on w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.). Zatem nie tylko przedsiębiorcy, ale również inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą są zobowiązane do opłacania podatku od nieruchomości według najwyższych stawek wskazanych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy. Do podmiotów tych należy zaliczyć szczególną formę organizacyjną, jaką jest spółka wodna. Ocena, czy dana spółka wodna prowadzi działalność gospodarczą, zależy od tego, czy jej działalność ma charakter zarobkowy, przy czym jest to możliwe w przypadku świadczenia usług w postaci czynności, o których mowa w art. 164 ust. 3 ustawy Prawo wodne, na rzecz podmiotów niezrzeszonych w spółce. W tym bowiem wymiarze „zewnętrznym" możliwa jest działalność spółki wodnej nastawiona na uzyskanie zysku netto (a nie tylko zarobku przekazywanego na cele statutowe) (wyrok z 18 kwietnia 2012 r., II FSK 1954/10).

[47] Por. wyrok TK z 13 września 2011 r., P 33/09.

[48] W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

3.8.3. *Zwolnienie z opodatkowania (podatek od nieruchomości)*

W art. 7 ust. 1 pkt. 1 lit. a/ u.p.o.l. mowa jest o zwolnieniu od podatku budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej oraz zajętych pod nie gruntów, jeżeli zarządca infrastruktury jest obowiązany do jej udostępniania licencjonowanym przewoźnikom kolejowym. Sformułowanie „zarządca infrastruktury jest obowiązany do jej udostępniania" należy rozumieć w ten sposób, że zarządca ma obowiązek jedynie pozostawania w gotowości do udostępniania budowli w każdym czasie licencjonowanym przewoźnikom kolejowym. Zwolnione od podatku są te budowle, których zarządca ma obowiązek ich udostępnienia, jeśli zwróci się o to właściwy podmiot (wyrok z 24 kwietnia 2012 r., II FSK 2014/10).

3.8.4. *Wyłączenie z opodatkowania (podatek od nieruchomości)*

W stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. z opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. nie są wyłączone zlokalizowane w pasach drogowych dróg publicznych budowle w postaci słupów oświetleniowych, jeżeli są one związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad płatnych (wyrok z 13 września 2012 r., II FSK 203/11).

3.9. Podatek od gier

Brak jest rzeczowych argumentów przemawiających za przypisaniem normie podatkowej ujętej w art. 129 ust. 3 i w art. 139 ust. 1 ustawy o grach hazardowych cech „przepisów technicznych" w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Gra na automatach o niskich wygranych w punktach gier nie podlega, jako usługa, regulacjom dyrektywy Nr 98/34/WE, gdyż nie mieści się w definicji usługi tam zawartej. Tym samym ustawa o grach hazardowych w tym zakresie nie wymagała notyfikacji. Zgodnie z art. 129 ust. 3 ustawy o grach hazardowych przez gry na automatach o niskich wygranych rozumie się gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,50 zł. Z kolei według art. 1 pkt 3 dyrektywy 98/34/WE „«specyfikacja techniczna» oznacza specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności". Definicja legalna „gier na automatach o niskich wygranych" nie odpowiada pojęciu tak rozumianej „specyfikacji technicznej". Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do wniosku, iż obowiązkowi notyfikacji podlegałaby bliżej nieokreślona liczba ustaw i innych aktów zawierających powszechnie obowiązujące przepisy prawa, operujących definicjami opisowymi (wyrok z 16 lutego 2012 r., II FSK 2266/11).

3.10. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.10.1. *Właściwość rzeczowa i miejscowa organu egzekucyjnego*

Organem egzekucyjnym wskazanym w art. 19 § 2 u.p.e.a. jest właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach (oraz gminy wchodzącej w skład

powiatu warszawskiego), posiadający właściwość rzeczową do ustalania lub określania wysokości i pobierania podlegających egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Z treści art. 19 § 2 u.p.e.a. nie wynika, że właściwy organ gminy o statusie miasta lub gminy wchodzący w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym tylko w tych sprawach (w rozpoznanej sprawie w sprawach podatkowych), w których orzekł o ustaleniu bądź określeniu wysokości egzekwowanej następnie należności pieniężnej, albo też był właściwy miejscowo do orzeczenia w tym przedmiocie. Analizowany przepis 19 § 2 u.p.e.a. nie wypowiada się w formie dokonanej o zrealizowanym odpowiednim aktem administracyjnym ustaleniu lub określeniu wysokości należności pieniężnych, do których należą niewątpliwie zobowiązania podatkowe. Burmistrz albo prezydent miasta wskazany w art. 19 § 2 u.p.e.a. nie musi wydać decyzji o ustaleniu bądź określeniu wysokości zobowiązania podatkowego, aby móc być w tym zakresie następnie organem prowadzącym egzekucję administracyjną. Nie musi być nawet organem właściwym miejscowo do wydania decyzji w tym przedmiocie, ponieważ art. 19 § 2 u.p.e.a. o przywoływanej właściwości miejscowej nie stanowi. Końcową część zapisu prawnego art. 19 § 2 u.p.e.a. w postaci sformułowania „należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest ten organ" należy rozumieć jako odwołanie się do właściwości rzeczowej organu, który – w rozpoznanej sprawie jako organ podatkowy z art. 13 § 1 pkt 1 o.p. – w granicach właściwości rzeczowej wskazanej odrębnymi przepisami może orzekać o ustaleniu lub określeniu wysokości zobowiązań podatkowych. Uzyskanie statusu prawnego organu egzekucyjnego nie jest natomiast uzależnione od spełnienia nieznanych art. 19 § 2 u.p.e.a. przesłanek: wydania lub właściwości miejscowej do wydania rozstrzygnięcia o ustaleniu lub określeniu wysokości należności pieniężnych. Ocena ta zgodna jest z art. 22 § 2 u.p.e.a., według którego właściwość miejscową organu egzekucyjnego w egzekucji należności pieniężnych z praw majątkowych lub ruchomości ustala się według miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego, nie zaś na podstawie właściwości miejscowej organu, który orzekł lub może orzec o egzekwowanych należnościach (wyrok z 18 maja 2012 r., II FSK 2309/10).

3.10.2. *Wydanie postanowienia określającego wysokość nieprzekazanej kwoty przez dłużnika zajętej wierzytelności*

Postanowienie, w którym organ egzekucyjny określa wysokość nieprzekazanej kwoty przez dłużnika zajętej wierzytelności (art. 71a § 9 u.p.e.a.), może być wydane tylko po przeprowadzeniu kontroli prawidłowości realizacji zastosowanego środka egzekucyjnego, której tryb uregulowany jest w art. 71a u.p.e.a. Warunkiem niezbędnym do wydania postanowienia określającego wysokość nieprzekazanej przez dłużnika kwoty jest uprzednie przeprowadzenie kontroli u dłużnika, o której mowa w art. 71a § 1 u.p.e.a. (wyrok z 29 lutego 2012 r., II FSK 1685/10).

3.10.3. *Kontrola zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym*

O ile w świetle art. 29 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny nie ma uprawnienia do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, o tyle wierzyciel ma nie tylko takie prawo, ale i wynikający z art. 34 § 1 u.p.e.a. obowiązek, bez którego wypełnienia organ egzekucyjny nie może kontynuować postępowania egzekucyjnego, lecz powinien zawiesić postępowanie na podstawie art. 34 § 4 tej ustawy (wyrok z 31 stycznia 2012 r., II FSK 1412/10).

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

4.1. Ordynacja podatkowa

W wyrokach odnoszących się do przepisów o.p. w 2012 r. poruszono wiele interesujących zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym. Do zagadnień o charakterze procesowym wzbogacających dotychczasowy dorobek orzeczniczy zaliczyć można m.in. wyroki, w których przyjęto, że:

- treść art. 137 § 3 o.p. nie upoważnia do wywiedzenia wniosku, że uwierzytelnienie odpisu pełnomocnictwa udzielonego profesjonalnemu pełnomocnikowi może dotyczyć tylko pewnego wycinka (części) tego dokumentu. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia poglądu, że w sytuacji, gdy w jednym dokumencie udzielono pełnomocnictwa procesowego kilku profesjonalistom, każdy z nich może z osobna uwierzytelnić odpis tego dokumentu tylko w tej części, która odnosi się do jego umocowania (zob. wyrok z 18 kwietnia 2012 r., I FSK 934/11);
- podstawą obalenia domniemania doręczenia pisma w trybie art. 149 o.p. nie mogą być okoliczności związane z jego przekazaniem adresatowi. Prawidłowe doręczenie pisma domownikowi w warunkach przewidzianych w art. 149 o.p. rozpoczyna bieg terminu, który jest z tym pismem związany niezależnie od tego, czy i kiedy pismo zostanie oddane adresatowi (zob. wyrok z 8 sierpnia 2012 r., I FSK 1442/11);
- wymogi logiki i ekonomiki procesowej nakazują przyjąć, że rozpatrzenie sprawy z wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania w trybie art. 162 o.p. jest na osi czasu etapem następującym po wydaniu postanowienia stwierdzającego uchybienie temu terminowi na podstawie art. 228 § 1 pkt 2 ww. ustawy niezależnie od tego, kiedy ów wniosek został złożony (po wniesieniu odwołania czy jednocześnie z nim) (zob. wyrok z 8 sierpnia 2012 r., I FSK 1443/11);
- badanie przesłanek dopuszczalności odwołania i ewentualne stwierdzenie jego niedopuszczalności (art. 228 § 1 o.p.) następuje w ramach postępowania wszczętego tym odwołaniem. Niedopuszczalne jest wszczynanie i prowadzenie odrębnego postępowania w tym przedmiocie, dlatego w przypadku złożenia takiego wniosku przez stronę organ podatkowy obowiązany jest odmówić wszczęcia postępowania w tak wyznaczonym zakresie na podstawie art. 165a § 1 o.p. (zob. wyrok z 12 grudnia 2012 r., I FSK 1738/11);
- w art. 240 § 1 pkt 1 o.p. chodzi o fałszywość konkretnego dowodu, np. zeznań świadka, opinii biegłego, dokumentu. Natomiast w hipotezie tego przepisu nie mieści się niezgodność z rzeczywistością stanu faktycznego ustalonego w toku postępowania. Z kolei sformułowanie „decyzja wydana w wyniku przestępstwa" zawarte w art. 240 § 1 pkt 2 o.p. odnosi się wyłącznie do przestępstw dotyczących podejmowania decyzji przez organ administracji publicznej. Natomiast norma ta nie ma zastosowania, gdy okoliczności faktyczne w sprawie powstały w wyniku przestępstwa (zob. wyrok z 16 listopada 2012 r., I FSK 1930/11).

Odnotować należy także odnoszący się do zagadnień materialnoprocesowych wyrok z 18 października 2012 r., I FSK 1970/11, w którym postawiono tezę, że orzeczenie o odpowiedzialności wspólników rozwiązanej spółki cywilnej za jej zobowiązania po-

datkowe powinno nastąpić na podstawie art. 115 § 1 i § 4 w związku z art. 108 § 1 o.p. po przeprowadzeniu postępowania z udziałem wszystkich wspólników tej spółki jako stron tego postępowania, w ramach jednej decyzji adresowanej do tych wspólników. Powyższy wyrok jawi się jako szczególnie interesujący w kontekście uchwały NSA z dnia 9 marca 2009 r., I FPS 4/08. W jej sentencji stwierdzono bowiem, że przepis art. 116 § 1 o.p. nakłada na organ podatkowy obowiązek prowadzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki z o.o. wobec wszystkich osób mogących ponosić taką odpowiedzialność. W jej uzasadnieniu natomiast wskazano, że jakkolwiek pożądane byłoby prowadzenie jednego postępowania przeciwko wszystkim zobowiązanym osobom, do czego podstawy dostarcza art. 166 § 1 o.p., to w świetle regulacji procesowych nie może być poczytywane za błąd prowadzenie odrębnych postępowań pod warunkiem, iż postępowania te obejmą wskazany wyżej krąg osób (tj. wszystkich zobowiązanych).

W sferze materialnoprawnej orzecznictwa z zakresu Ordynacji podatkowej należało natomiast zwrócić uwagę na wyroki, w których przyjęto, że:

- obniżona stawka odsetek za zwłokę, o której mowa w art. 56 § 1a o.p., wprowadzona od dnia 1 stycznia 2009 r. przez art. 1 pkt 11 lit. a/ ustawy z dnia 7 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw[49], ma zastosowanie również do odsetek należnych za okres poprzedzający 1 stycznia 2009 r. w przypadku złożenia po tej dacie prawnie skutecznej korekty deklaracji wraz z uzasadnieniem przyczyn korekty i zapłaty w całości, w ciągu 7 dni od dnia złożenia korekty, zaległości podatkowej (zob. wyrok z 6 marca 2012 r., I FSK 669/11);
- gdy ustawodawca z dniem 1 stycznia 2009 r., zmieniając określony w art. 79 § 2 o.p. termin wygaśnięcia prawa do stwierdzenia nadpłaty, nie przewidział regulacji intertemporalnej uwzględniającej uprawnienia podatników do żądania stwierdzenia nadpłaty na podstawie poprzednio regulującej tę instytucję normy art. 79 § 2 pkt 2 lit. a/ o.p., zaistniałą kolizję ustaw w czasie należy rozwiązać z uwzględnieniem art. 2 Konstytucji RP w ten sposób, że należy stosować normę nową, chyba że norma poprzednio obowiązująca jest względniejsza (korzystniejsza) dla podatnika (zob. wyrok z 16 października 2012 r., I FSK 1996/11).

W uchwale z 3 grudnia 2012 r., I FPS 1/12, NSA przesądził, że w świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 o.p. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2005 r. po upływie przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 o.p.). Na marginesie powyższej uchwały zaznaczyć należy, że jakkolwiek problematyka dotycząca przedawnienia zobowiązań podatkowych doczekała się bogatego dorobku orzeczniczego, to wciąż w jej obrębie występują zagadnienia budzące poważne wątpliwości. Ocena ta jest uzasadniona, jeśli uwzględni się m.in.:

- zakresowy wyrok TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, którym orzeczono, że art. 70 § 6 pkt 1 o.p., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[50], w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podat-

[49] Dz.U. Nr 209, poz. 1318.

[50] Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.

nik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 o.p., jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, czy też

- zagadnienie prawne zawarte w postanowieniu NSA z 16 października 2012 r., I FSK 2011/11, przekazane do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA: „Czy do przerwania biegu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 o.p. zawiadomienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego musi nastąpić przed upływem terminu przedawnienia?"

Natomiast zagadnienie przedstawione postanowieniem z 23 listopada 2011 r., I FSK 1338/10: „Czy wszczęcie postępowania układowego stanowi, w świetle art. 116 § 1 pkt 1 w związku z art. 116a o.p., przesłankę zwalniającą członka zarządu stowarzyszenia od odpowiedzialności, za zaległości podatkowe tego podmiotu, w sytuacji gdy w toku postępowania układowego wystąpiły przesłanki do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości, a wniosek taki nie został zgłoszony?" NSA przejął do rozpoznania i w wyroku z 26 listopada 2012 r., I FPS 4/11 przyjął, że możliwość uwolnienia się członka zarządu stowarzyszenia od odpowiedzialności za zaległości podatkowe stowarzyszenia przez wykazanie, że we właściwym czasie wszczęto postępowanie układowe, następuje tylko w odniesieniu do zaległości powstałych przed zatwierdzeniem układu. Jeżeli natomiast po zawarciu i zatwierdzeniu postępowaniu układowego stowarzyszenie stało się lub nadal było niewypłacalne, zaistniały podstawy do zgłoszenia wniosku o upadłość.

W minionym roku nie doszło do ostatecznego ukształtowania linii orzeczniczej w zakresie dopuszczalności, w kontekście regulacji zawartej w art. 239a o.p., zaliczenia kwoty nadpłaty lub kwoty zwrotu podatku na poczet zaległości podatkowych wynikających z decyzji nieostatecznej, której nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności. Otóż stanowisko o zgodności z prawem takiego zaliczenia zawarto w wyrokach NSA z 18 maja 2012 r., II FSK 2078/10 i z 24 sierpnia 2011 r., II FSK 688/10, a także WSA we Wrocławiu z 9 sierpnia 2011 r., I SA/Wr 752/11. Odmienne zapatrywania w omawianej kwestii, sprowadzające się do twierdzenia o niedopuszczalności takiego zaliczenia, wyrażono w wyrokach NSA z 25 października 2012 r., II FSK 624/11 i II FSK 625/11; z 30 czerwca 2011 r., II FSK 2674/10 i II FSK 2675/10; WSA w Bydgoszczy z 25 października 2011 r., I SA/Bd 487/11; WSA w Gdańsku z 16 marca 2011 r., I SA/Gd 26/11; WSA w Łodzi z 25 maja 2010 r., I SA/Łd 366/10 i WSA we Wrocławiu z 3 września 2010 r., I SA/Wr 620/10.

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy o VAT z 2004 r. Spory na tle regulacji zawartej w nieobowiązującej już ustawie o VAT z 1993 r. należały w 2012 r. do zdecydowanej mniejszości.

Zasadniczo problematyka spraw nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych w latach ubiegłych. Odnotować przy tym należy, że określone koncepcje orzecznicze były w 2012 r. kontynuowane.

W tej grupie wyroków należy plasować m.in. orzeczenia dotyczące statusu podatkowego osób dokonujących sprzedaży działek budowlanych lub przeznaczonych pod budowę, uwzględniające wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 15 września 2011 r. w połączonych sprawach C-180/10 i C-181/10 oraz wcześniejszy do-

robek orzeczniczy NSA[51]. Można do niej zaliczyć także wyrok NSA z 27 kwietnia 2012 r., I FSK 925/11, dotyczący problematyki sposobu potwierdzenia wywozu towaru poza terytorium Wspólnoty w przypadku tzw. eksportu pośredniego. NSA stawiając w tym wyroku tezę, że zgodnie z art. 41 ust. 11 ustawy o VAT z 2004 r. uprawnione jest stosowanie 0% stawki podatku VAT w odniesieniu do eksportu, o którym mowa w art. 2 pkt 8 lit. b/ tej ustawy (tzw. eksportu pośredniego), jeśli podatnik dysponuje fakturą VAT oraz komunikatem IE599 w formie pliku XML, jeżeli wynika z niego tożsamość towaru będącego przedmiotem dostawy i wywozu, nawiązał do motywów uchwały NSA z 11 października 2010 r., I FPS 1/10, dotyczącej kwestii dokumentowania wspólnotowej dostawy towarów na użytek stosowania 0% stawki podatku VAT, oraz wyroku NSA z dnia 25 2010 r., I FSK 953/09.

Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2012 r. sądy administracyjne w szeregu spraw 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 niemające miejsca w rzeczywistości, jak i sprawy, w których kwestionowano prawo podatnika otrzymującego takie faktury do obniżenia podatku należnego na ich podstawie. W tej kategorii spraw na szczególną uwagę zasługiwały te, w których odniesiono się do wyroku TSUE z dnia 21 czerwca 2012 r. wydanego w połączonych sprawach C-80/11 i C--142/11[52]. W wpisującym się w tę problematykę wyroku z 8 listopada 2012 r., I SA/Po 814/12, WSA w Poznaniu przypomniał, że możliwość nakładania krajowych ograniczeń w odliczaniu podatku naliczonego w związku z nadużyciem prawa lub oszustwem nie została w wyroku w połączonych sprawach C-80/11 i C-142/11 odrzucona. W wyroku tym TSUE podtrzymał bowiem dotychczasowe stanowisko, że tylko gdy podmiot gospodarczy podjął wszelkie działania, jakich można od niego w sposób uzasadniony oczekiwać w celu upewnienia się, że transakcje, w których uczestniczy nie wiążą się z przestępstwem czy to w zakresie VAT, czy w innej dziedzinie, może on domniemywać legalność tych transakcji bez ryzyka utraty prawa do odliczenia naliczonego VAT. Nie jest przy tym sprzeczne z prawem Unii Europejskiej wymaganie, aby podmiot przedsięwziął wszystkie działania, jakich można od niego racjonalnie oczekiwać w celu upewnienia się, że dokonywana przez niego transakcja nie prowadzi do udziału w przestępstwie podatkowym. Określenie działań, jakich podjęcia w konkretnym przypadku można w sposób uzasadniony oczekiwać od podatnika, który zamierza skorzystać z prawa do odliczenia VAT, w celu upewnienia się, że dokonywane przez niego transakcje nie wiążą się z popełnieniem przestępstwa przez podmiot działający na wcześniejszym etapie obrotu, zależy przede wszystkim od okoliczności rozpatrywanego przypadku. Wskazana problematyka, jak należy wnioskować na podstawie przedstawionego przez WSA w Łodzi pytania prejudycjalnego, będzie nadal rozwijana[53].

Generalnie w 2012 r. skalę rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług należy oceniać jako znikomą. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miała wpływ działalność NSA oraz orzecznictwo TSUE. Okreś-

[51] Zob. np. wyroki NSA z: 16 maja 2012 r., I FSK 1031/11; 21 września 2012, I FSK 1842/11; 26 października 2012 r., I FSK 2170/11.

[52] Zob. wyroki NSA z: 5 listopada 2012 r., I FSK 74/12; 30 października 2012 r., I FSK 2110/11; 26 października 2012 r., I FSK 2089/11; 25 października 2012 r., I FSK 164/12; 6 września 2012 r., I FSK 1315/11.

[53] Postanowienie z 12 grudnia 2012 r., I SA/Łd 1140/12, omówione w części dotyczącej stosowania prawa UE.

lone zagadnienia, które w poprzednich latach były dyskusyjne, zostały w minionym roku rozstrzygnięte.

I tak w orzecznictwie zapadłym na tle problematyki dotyczącej opodatkowania podatkiem od towarów i usług nabywania wierzytelności na własny rachunek przyjęto, że dla jej kształtowania zasadnicze znaczenie mają dwa orzeczenia, a mianowicie wyrok TSUE z 27 października 2011 r. w sprawie C-93/10 oraz wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 19 marca 2012 r., I FPS 5/11[54]. W sentencji ww. wyroku TSUE stwierdzono, że podmiot, który na własne ryzyko nabywa trudne wierzytelności po cenie niższej od ich wartości nominalnej, nie świadczy odpłatnie usługi i nie dokonuje tym samym czynności z zakresu działalności gospodarczej objętej zakresem stosowania VI Dyrektywy, jeżeli różnica między wartością nominalną tych wierzytelności a ceną ich sprzedaży odzwierciedla rzeczywistą ekonomiczną wartość owych wierzytelności w chwili sprzedaży. W powołanym wyżej wyroku z 19 marca 2012 r. NSA uznał, że skoro TSUE przesądził już w sposób wiążący dla sądów krajowych kwestię objętą pytaniem składu zwykłego, to zbędne jest podejmowanie uchwały. Podkreślił jednak, że podstawowym i koniecznym warunkiem do uznania transakcji za odpłatną usługę, a więc czynność opodatkowaną, jest wystąpienie wynagrodzenia bezpośrednio związanego z tą czynnością, rzeczywiście otrzymanego (bądź należnego), jako świadczenia wzajemnego za wykonaną usługę. Zatem transakcja nabycia na własne ryzyko wierzytelności trudnej po cenie niższej od jej wartości nominalnej nie będzie mogła być zakwalifikowana jako świadczona przez nabywcę wierzytelności usługa w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 8 ust. ustawy o VAT z 2004 r. ze względu na fakt, że w takim przypadku nie mamy do czynienia ze zobowiązaniem się przez usługodawcę do ściągnięcia długu w zamian za wynagrodzenie.

W formie uchwały, a więc w sposób formalnie wiążący, NSA w 2012 r. przesądził, że wypłata kontrahentowi bonusu warunkowego (premii pieniężnej) z tytułu osiągnięcia określonej wielkości sprzedaży lub terminowości regulowania należności stanowi rabat w rozumieniu art. 29 ust. 4 ustawy o VAT z 2004 r., zmniejszający podstawę opodatkowania (zob. uchwałę z 25 czerwca 2012 r., I FPS 2/12). W świetle art. 2 pkt 8 ustawy o VAT z 2004 r. w brzmieniu obowiązującym w 2010 r. warunek „wywozu towarów z terytorium kraju poza terytorium Wspólnoty" jest spełniony nie tylko wtedy, kiedy procedura wywozu towarów, o której mowa w art. 161 Wspólnotowego Kodeksu Celnego, rozpocznie się poprzez zgłoszenie do wywozu złożone w urzędzie celnym położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dla zastosowania przez podatnika stawki 0% w Polsce z tytułu eksportu towaru konieczne jest, aby miejscem dostawy tej czynności była Polska, co wymaga wykazania, że wywóz tego towaru poza obszar Unii Europejskiej następuje stosownie do art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r. w ramach transportu, który rozpoczął się na terytorium Polski, w wykonaniu czynności określonej w art. 7 ustawy. Zgłoszenie towaru do procedury wywozu towarów, o której mowa w art. 161 Wspólnotowego Kodeksu Celnego, w krajowym urzędzie celnym należy traktować jako niewątpliwy dowód rozpoczęcia takiego transportu na terytorium Polski, niemający jednak charakteru wyłącznego (zob. uchwałę z 25 czerwca 2012 r., I FPS 3/12).

Na tle orzecznictwa dotyczącego zakresu podatku od towarów i usług z 2012 r. ujawniła się natomiast rozbieżność w zakresie stosowania przepisów o obniżonej stawce podatku

[54] Zob. np. wyroki z 9 listopada 2012 r. o sygnaturze I FSK 562/12, I FSK 496/12 – I FSK 504/12; z 28 sierpnia 2012 r., I FSK 865/12.

od towarów i usług do szeroko pojmowanych robót dotyczących obiektów budownictwa mieszkaniowego zarówno objętego społecznym programem mieszkaniowym, jak i tym programem nie objętego, która skutkowała wystąpieniem w dniu 13 listopada 2012 r. przez Prezesa NSA z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej[55]. Poszczególne składy orzekające NSA wyraziły bowiem odmienne zapatrywania co do możliwości zastosowania obniżonej stawki podatku VAT do robót wykonywanych poza bryłą (na zewnątrz) wskazanych obiektów budownictwa mieszkaniowego. Według pierwszego z poglądów orzeczniczych obniżona stawka podatku VAT może znaleźć zastosowanie wyłącznie do robót dotyczących obiektów budownictwa mieszkaniowego (objętego społecznym programem mieszkaniowym, jak i nie objętego tym programem) wykonywanych w obiektach tego budownictwa (w ich bryle). Do robót wykraczających poza bryłę takich obiektów znajduje zaś zastosowanie stawka podstawowa podatku VAT w wysokości 22% (zob. np. wyrok z 19 kwietnia 2012 r., I FSK 1189/11). W drugim nurcie orzeczniczym wskazano natomiast, że skoro z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz obowiązujących kolejno po sobie rozporządzeń do niej nie wynika, aby obniżoną stawką podatku VAT w wysokości 7% mogły być opodatkowane wyłącznie roboty wewnątrz bryły obiektu budownictwa mieszkaniowego, to dopuszczalne jest stosowanie obniżonej stawki podatku VAT wynikającej z powołanych przepisów do robót dotyczących obiektów budownictwa mieszkaniowego, lecz wykonywanych na zewnętrz (poza bryłą) tych obiektów (zob. np. wyrok z 27 kwietnia 2012 r., I FSK 978/11).

Niezależnie od powyższego w orzecznictwie zapadłym w 2012 r. odnotować należy występowanie szeregu wypowiedzi istotnych z punktu widzenia życia gospodarczego. Tytułem przykładu, w wyrokach przyjęto, że:

- wybór w przetargu oferenta stanowi jednoznaczne określenie dostawy towaru pod względem podmiotowo-przedmiotowym, a gdy towarzyszy mu zaliczenie wadium na poczet ceny nabycia oznacza uiszczenie części ceny przed wykonaniem dostawy towaru, co stosownie do art. 19 ust. 11 ustawy o VAT z 2004 r. rodzi w podatku od towarów i usług powstanie obowiązku podatkowego z tego tytułu (zob. wyrok z 20 marca 2012 r., I FSK 834/11);
- z prowspólnotowej wykładni ww. przepisu wynika, że dopóki nie zostanie zidentyfikowany tytuł dokonanej wpłaty, nie ma podstaw do traktowania tej kwoty jako zaliczki/przedpłaty i wywodzenia na tej podstawie obowiązku podatkowego z chwilą dokonania wpłaty na niezidentyfikowane świadczenie. Opodatkowaniu podatkiem VAT nie podlega zapłata, ale skonkretyzowana czynność (dostawa towarów lub świadczenie usług) i obowiązek podatkowy – również w zaliczkach (art. 19 ust. 11) – wiąże się ściśle z konkretną czynnością, nawet gdy czynność ta będzie wykonana w przyszłości. Dopóki istnieją wątpliwości w określeniu czynności, z jaką wiąże się nadpłacona kwota, nie można wywodzić obowiązku podatkowego z samej tylko wpłaty, nie jest to bowiem czynność skutkująca po-

[55] „Czy obniżona stawka podatku od towarów i usług, o której mowa w art. 41 ust. 12 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) oraz w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 212, poz. 1336) i w § 37 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2009 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 224, poz. 1799), może także znaleźć zastosowanie do robót dotyczących obiektów budownictwa mieszkaniowego, ale wykonywanych poza bryłą takich obiektów?"

wstaniem obowiązku podatkowego w VAT (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 23 sierpnia 2012 r., I SA/Wr 736/12);

- w przypadku rezygnacji ze zwolnienia od podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 113 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., wyłącznym sposobem „odzyskania" podatku naliczonego z tytułu nabycia towarów zaliczonych do środków trwałych i posiadających nadal taki status jest zastosowanie systemu korekty na podstawie art. 91 ust. 7a w związku z ust. 7 na zasadach określonych w ust. 2 zdaniu pierwszym i drugim oraz ust. 3 tej ustawy. Przepisy art. 91 ust. 7a w związku z ust. 7 ww. ustawy stanowią bowiem *lex specialis* wobec postanowień dotyczących systemu odliczeń zawartych w art. 113 ust. 7 w związku z ust. 5 tej ustawy (zob. wyrok z 11 maja 2012 r., I FSK 1045/11);
- pojęcie nieruchomości, o którym mowa w art. 91 ust. 2 u.p.t.u., obejmuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, co powoduje, że obowiązek przeprowadzenia korekty podatku naliczonego z tytułu jego nabycia wynosi 10 lat (zob. wyrok z 17 kwietnia 2012 r., I FSK 900/11).

Podkreślenia wymaga również i to, że niejednokrotnie w swoich wyrokach NSA odwoływał się do wartości konstytucyjnych. W wyroku z 12 czerwca 2012 r., I FSK 841/11, wyraził pogląd, że pozbawienie podatnika wynikającego z art. 129 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. prawa do stosowania 0% stawki podatku w stosunku do dostawy towarów wywiezionych poza terytorium Unii Europejskiej, od których dokonał on zwrotu podatku podróżnemu tylko z uwagi na fakt, że podatnik ten nie spełnił formalnych warunków informacyjnych, o których mowa w art. 127 ust. 4 pkt 1 i 4 ustawy o VAT z 2004 r., narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Natomiast w wyroku z 3 lipca 2012 r., I FSK 1381/11, uwzględniając zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa stwierdził, że w sytuacji gdy ustawodawca zmieniając z dniem 1 grudnia 2008 r. w sposób zaskakujący i radykalny termin określony w art. 89a ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT z 2004 r. nie przewidział żadnej regulacji intertemporalnej, do wierzytelności powstałych przed tym dniem powinien znaleźć zastosowanie art. 89a ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT z 2004 r. w brzmieniu obowiązującym do tej daty.

Formułując powyższą ocenę NSA zwrócił uwagę, że w momencie wejścia w życie przepisów normujących instytucję rozliczenia podatku w odniesieniu do nieściągalnych wierzytelności, czyli tzw. ulgi za złe długi, określonej w art. 89a i art. 89b ustawy o VAT z 2004 r., w art. 8 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw[56] postanowiono, że wchodzące w życie z dniem 1 czerwca 2005 r. przepisy art. 89a i art. 89b ustawy mają zastosowanie do wierzytelności powstałych od dnia wejścia w życie tej ustawy. Analogicznego unormowania nie zawarto w ustawie nowelizującej z 2008 r., którą od dnia 1 grudnia 2008 r. nadano nowe brzmienie m.in. art. 89a ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT z 2004 r.

Mogłoby to wskazywać, że nowe unormowanie ma zastosowanie do wszystkich wierzytelności o charakterze nieściągalnych, niezależnie od dnia ich powstania. Jednak taka wykładnia musi być uznana za sprzeczną z art. 2 Konstytucji RP. Tego rodzaju wykładnia art. 89a ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT z 2004 r. powodowałaby, że do nieściągalnych wierzytelności powstałych od dnia 1 czerwca do dnia 31 grudnia 2005 r. instytucja rozliczenia podatku – w odniesieniu do nieściągalnych wierzytelności określona w art. 89a ustawy o VAT z 2004 r. – po wejściu w życie nowej regulacji skracającej termin, w którym podat-

[56] Dz.U. Nr 90, poz. 756.

nik może skorygować podatek należny z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju w przypadku wierzytelności odpisanych jako nieściągalne do 2 lat, licząc od końca roku, w którym faktura ta została wystawiona, nie mogłaby w ogóle znaleźć zastosowania. Natomiast w przypadku takich wierzytelności powstałych w 2006 r. mogłaby znaleźć zastosowanie jedynie w okresie od dnia 1 grudnia do dnia 31 grudnia 2008 r., podczas gdy w oparciu o uprzednie brzmienie art. 89a ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT z 2004 r. podatnik mógł z instytucji tej skorzystać w stosunku do wierzytelności powstałych od dnia 1 czerwca do dnia 31 grudnia 2005 r. – do dnia 31 grudnia 2009 r., a powstałych w 2006 r. – do dnia 31 grudnia 2010 r. Tym samym podatnicy, którzy pozostawali w przeświadczeniu, że z tzw. ulgi za złe długi z tytułu wierzytelności z 2005 r. mogą skorzystać do dnia 31 grudnia 2009 r., z momentem wejścia w życie nowej regulacji utraciliby możliwość skorzystania z tej instytucji w stosunku do tych wierzytelności z chwilą wejścia w życie z dniem 1 grudnia 2008 r. nowej regulacji art. 89a ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT z 2004 r., a w przypadku wierzytelności z 2006 r. musieliby spełnić wszystkie warunki formalne związane z tą instytucją w ciągu jednego miesiąca, gdy poprzednia regulacja dawała im czas do końca 2010 r.

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

NSA w 2012 r. rozpoznał dwa wnioski o podjęcie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnych sprawach w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych. Wnioski te dotyczyły zakresu obowiązywania tzw. ulgi meldunkowej uregulowanej w art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f.[57] oraz możliwości zaliczenia spłaty kredytu refinansowego, przeznaczonego na spłatę kredytu na cele wymienione w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f., do celów objętych zwolnieniem, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt. 32 lit. e/ u.p.d.o.f.[58]

Należy zauważyć, że nawiązując do motywów uchwały o syg. akt II FPS 3/11 w orzecznictwie przyjęto, że ulga przewidziana w art. 21 ust. 1 pkt 126 lit. a/ u.p.d.o.f. może obejmować swoim zakresem także udziały w użytkowaniu wieczystym gruntu[59].

W uzasadnieniu wyroku o sygn. akt II FPS 3/12 NSA – odmiennie niż sąd pierwszej instancji – uznał, że przepisy dotyczące ulg podatkowych jako stanowiące wyjątek od zasady powszechności opodatkowania powinny być interpretowane ściśle, nie zaś w sposób rozszerzający zakres wprowadzanych takimi przepisami ulg. W ocenie NSA art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. e/ u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym we wskazanych latach jako warunek uzyskania przez podatnika ulgi ustanowił wydatkowanie środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości lub praw majątkowych na spłatę kredytu lub pożyczki spożytkowanych bezpośrednio na zakup np. lokalu mieszkalnego.

Z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych na rozstrzygnięcie uchwałodawcze oczekują jeszcze dwa wnioski, które dotyczą zasad opodatkowania przychodów

[57] Uchwała z 2 kwietnia 2012 r., II FPS 3/11, została omówiona wyżej.

[58] Postanowieniem z 19 listopada 2012 r., II FPS 3/12, przejął sprawę do rozpoznania na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a., a następnie wyrokiem z 4 grudnia 2012 r., II FPS 3/12 uchylił wyrok WSA w Warszawie z 7 lipca 2010 r., III SA/Wa 1932/09 i oddalił skargę.

[59] Zob. wyroki: z 28 czerwca 2012 r., II FSK 2612/10; WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2012 r., III SA/Wa 2357/11.

akcjonariuszy spółek komandytowo-akcyjnych będących osobami fizycznymi[60] oraz wydatków wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów w postaci wydatków na reprezentację[61].

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

NSA w 2012 r. podjął dwie uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnych sprawach sądowoadministracyjnych w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie opodatkowania dochodu z tytułu udziału w zyskach spółki komandytowo-akcyjnej w części przypadającej na akcje[62] oraz zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów straty odpowiadającej niezamortyzowanej wartości początkowej inwestycji w obcy środek trwały[63]. Ponadto NSA postanowieniem z 17 grudnia 2012 r., II FSK 702/11, przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA, analogicznie jak w podatku dochodowym od osób fizycznych, zagadnienie: „Czy wydatki na zakup usług gastronomicznych, podawanych i świadczonych w trakcie spotkań z kontrahentami odbywającymi się w siedzibie podatnika, jak też poza tą siedzibą, należące do kategorii wydatków, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., w każdym przypadku należy zaliczyć do kosztów reprezentacji, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. niestanowiących kosztów uzyskania przychodów".

[60] Postanowienie z 18 grudnia 2012 r., II FSK 754/11, omówione wyżej.
[61] Omówiono wyżej pytanie prawne zainicjowano wnioskiem Prokuratora Generalnego.
[62] Z 16 stycznia 2012 r., II FPS 1/11, omówiona wyżej.
[63] Z 25 czerwca 2012 r., II FPS 2/12, omówiona wyżej.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2012 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
3 655	3 743	7 398	3 074	41,55	4 324

Spośród skarg kasacyjnych w 2012 r. 1621 wniesionych było przez osoby fizyczne, 2085 przez osoby prawne, 6 przez prokuratora oraz 31 przez organizacje społeczne.

W rozprawach wzięło udział 1051 pełnomocników organów oraz jako pełnomocników stron 341 adwokatów, 453 radców prawnych, 39 rzeczników patentowych, 176 doradców podatkowych. Prokurator uczestniczył w 10 rozprawach, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich w jednej sprawie.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2012 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
60	945	1 005	934	92,94	71

W 2012 r. podjęto 5 uchwał w składzie 7 sędziów NSA, 3 z w trybie konkretnym oraz 2 w trybie abstrakcyjnym[1], rozpoznano 22 spory kompetencyjne – w 13 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy[2], rozstrzygnięto 8 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – 5 spośród nich dotyczyło przewlekłości postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, natomiast 3 przez NSA. W 5 sprawach skargi zostały oddalone, w 2 odrzucone, natomiast w 1 sprawie umorzono postępowanie na podstawie art. 161 p.p.s.a.[3]

[1] Uchwały omówiono w części II *Informacji*, dotyczącej zagadnień wynikających z orzecznictwa Izby oraz zagadnień procesowych.

[2] Spory kompetencyjne omówiono w I części *Informacji.*

[3] Omówiono w części I *Informacji*.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Nadzór NSA, głównie instancyjny, nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Izby

W ramach nadzoru nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych należy zwrócić uwagę na praktykę kierowania, niejako poza wiedzą NSA i bez jakiejkolwiek z nim konsultacji, pytań przez składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunału Konstytucyjnego. Korzystanie przez wojewódzkie sądy administracyjne z tego ich prawa rodzi, przy braku należytej w tym zakresie komunikacji pomiędzy sądami I instancji i NSA, pewne trudności organizacyjne i orzecznicze. Wiąże się to bowiem w większości przypadków z zawieszeniem postępowania. Ponadto kierowanie takich pytań (nie zawsze w pełni uzasadnione) w sprawach występujących w sądach w dużej liczbie powoduje zakłócenia toku orzekania, wymaga niewyznaczania terminów rozpoznania spraw objętych daną problematyką, w konsekwencji powstają zaległości orzecznicze i zagrożenie przewlekłością postępowania sądowoadministracyjnego. Taka sytuacja miała miejsce w sprawach dotyczących ustawy o grach hazardowych z uwagi na pytania WSA w Gdańsku do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (postanowienia z 16 listopada 2010 r., III SA/Gd 352/10, III SA/Gd 261/10 i III SA/Gd 262/10) oraz WSA w Poznaniu do Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 8 grudnia 2010 r., II SA/Po 549/10). W 17 sprawach spowodowało to zawieszenie postępowań przed NSA, a około 500 spraw oczekuje w NSA na wyznaczenie terminu rozprawy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej udzielił już odpowiedzi na pytania WSA w Gdańsku wyrokiem z 19 lipca 2012 r. wydanym w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11, natomiast sprawa w Trybunale Konstytucyjnym nadal oczekuje na rozpoznanie. Podobnie wyglądają sprawy dotyczące podatku akcyzowego na wyroby energetyczne wskutek pytań zadanych przez WSA we Wrocławiu postanowieniem z 5 grudnia 2011 r., I SA/Wr 1184/11 oraz WSA w Białymstoku postanowieniem z 21 czerwca 2011 r., I SA/Bk 99/11. Z tego powodu w Izbie Gospodarczej na wyznaczenie terminu rozprawy oczekuje około 500 takich spraw.

Praktyka zadawania pytań Trybunałom przez niektóre wojewódzkie sądy administracyjne budzi wątpliwości również wtedy, kiedy pytania te dotyczą spraw, które były już wielokrotnie rozstrzygane przez sądy obu instancji, a rozbieżności interpretacyjne i wątpliwości z nimi związane wydawały się być rozwiązane w dotychczasowym orzecznictwie tych sądów. Taka sytuacja miała miejsce w sprawach o dofinansowanie projektów w ramach polityki rozwoju. WSA w Warszawie (postanowieniem z 24 listopada 2009 r., V SA/Wa 1613/09) zadał pytanie Trybunałowi Konstytucyjnemu. Podobne pytanie skierował WSA w Łodzi (postanowienie z 8 października 2010 r., II SA/Łd 973/10). Pomimo tych pytań sądy na ogół orzekały w tych sprawach kierując się wcześniej wypracowaną linią orzeczniczą.

2.2. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału I

W sprawach z zakresu właściwości Wydziału I Izby, tj. w sprawach celnych, większość stanowiły takie, których stan faktyczny został ukształtowany po wejściu Polski do UE. Sądy

I instancji stosowały się do linii orzeczniczej NSA wypracowanej w latach poprzednich w poszczególnych kategoriach spraw celnych. Z kolei w zakresie podatku akcyzowego pojawił się istotny problem orzeczniczy, w związku z którym skład orzekający uznał za niezbędne podjęcie uchwały w składzie powiększonym. W uchwale z 29 października 2012 r., I GPS 1/12, NSA przesądził, że państwa członkowskie wprowadzając zwolnienie od akcyzy dla olejów smarowych wykorzystywanych do innych celów niż opałowe lub napędowe mogą dowolnie określić warunki korzystania z tego zwolnienia[4].

Przechodząc do kwestii procesowych należy wskazać na problem, czy od skargi i od skargi kasacyjnej należy pobierać dwa wpisy (jeden w sprawie celnej, drugi w sprawie podatkowej)[5], czy tylko jeden w sprawie podatkowej. Praktyka wojewódzkich sądów administracyjnych z 2012 r. w omawianym zakresie wykazała, że sądy te traktowały tego typu sprawy jako sprawy celno-podatkowe i w związku z tym przewodniczący wydziałów orzeczniczych zarządzeniami wzywali strony postępowania do uzupełniania wpisów w sprawie celnej. NSA po rozpoznaniu kilku zażaleń na zarządzenia przewodniczących wydziałów uznał, że z postanowień organu I instancji wszczynających z urzędu postępowanie wynika, że kontrolowane przez sądy I instancji postępowania zostały wszczęte w sprawie określenia kwoty podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów objętych procedurą dopuszczenia do obrotu na podstawie zgłoszeń celnych. Jest to zatem postępowanie podatkowe wymiarowe, natomiast brak jest podstaw prawnych do uznania, że postępowanie przed organami administracji toczyło się również w sprawie celnej. W szczególności o uznaniu, że postępowanie miało charakter celno-podatkowy, nie może świadczyć okoliczność określenia w decyzji organu I instancji wartości celnej importowanego towaru, czynność ta została bowiem dokonana w postępowaniu podatkowym na potrzeby prawidłowego określenia należnego podatku z tytułu importu towarów, a podstawę prawną tej czynności stanowił art. 38 ust. 2 ustawy VAT z 2004 r.

2.3. Sprawy z zakresu właściwości Wydziału II

W sprawach z zakresu właściwości Wydziału II Izby spośród 2111 skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych największą liczbę stanowiły sprawy dotyczące subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych, w tym najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło płatności obszarowych oraz środków z budżetu UE przekazywanych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Rozbieżności w orzecznictwie zostały wyeliminowane w wyniku działalności uchwałodawczej Wydziału. Podjęto 4 uchwały w składzie siedmiu sędziów, 2 spośród nich to uchwały tzw. konkretne, a 2 to uchwały abstrakcyjne[6].

[4] Uchwała została omówiona w części orzeczniczej Izby.

[5] W postanowieniu w składzie siedmiu sędziów z 21 stycznia 2008 r., I GSK 2039/06, NSA zajął stanowisko, że w sprawach skarg na decyzje zawierające rozstrzygnięcia w dwóch sprawach w znaczeniu materialnoprawnym – celnej i podatkowej – pobiera się dwa wpisy, jeden w sprawie celnej, drugi w sprawie podatkowej.

[6] Uchwały z 11 marca 2012 r., II GPS 2/11, 30 maja 2012 r., II GPS 2/12, 24 maja 2012 r., II GPS 1/12 i 29 października 2012 r., II GPS 3/12 zostały omówione w części orzeczniczej Izby Gospodarczej i zagadnień procesowych.

W związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., SK 8/12, dotyczącym ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wzrosła liczba spraw, w których wpłynęła skarga o wznowienie postępowania (11 spraw w 2012 r. w porównaniu do 2 spraw w 2011 r.).

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

WYDZIAŁ I

3.1. Określenie kwoty długu celnego oraz klasyfikacja taryfowa

3.1.1. *Dług celny*

W sprawach dotyczących długu celnego podobnie jak w roku 2011 towarem najczęściej sprowadzanym na polski obszar celny były samochody, głównie z USA (np. sprawy o sygn. akt I GSK 150/11, I GSK 174/11, I GSK 374/11) oraz ze Szwajcarii (np. sprawy o sygn. akt I GSK 17/11, I GSK 1131/11, I GSK 1612/11). Przedmiotem rozstrzygnięcia był spór pomiędzy skarżącym a organem celnym, który kwestionował zadeklarowaną w zgłoszeniu celnym wartość transakcyjną importowanych pojazdów używanych oraz ustalanie ich wartości celnej tzw. metodą ostatniej szansy, uregulowaną w art. 31 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[7].

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem NSA uznawał, że w przypadku uzasadnionych wątpliwości organów celnych zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC przy ustalaniu wartości celnej importowanych samochodów używanych, dla których – z uwagi na ich zróżnicowany stan techniczny – trudno jest zastosować metody przewidziane w art. 30 ust. 2 WKC, toteż zasadne jest stosowanie „metody ostatniej szansy"[8]. W wyroku z 15 maja 2012 r., I GSK 374/11, NSA oddalając skargę kasacyjną uznał za nietrafny zarzut ustalania wartości celnej „metodą ostatniej szansy" z pominięciem poprzedzających ją „metod zastępczych" w przypadku importu używanych samochodów, dla których trudno znaleźć materiał porównawczy.

W sytuacji gdy na podstawie informacji uzyskanych od zgłaszającego lub z innych źródeł organy celne mają powody do uznania, że powiązanie pomiędzy kupującym a sprzedawcą (art. 29 ust. 2 lit. a/ WKC, w zw. z ust. 1) miało wpływ na cenę, zgłaszającemu zapewnia się możliwość ustosunkowania się do zastrzeżeń. Brak jest podstaw, aby z samego faktu zaistnienia powiązania wywodzić jakiekolwiek skutki prawne i automatycznie podważać deklarowaną wartość celną towaru (wyrok z 27 czerwca 2012 r., I GSK 1062/11).

Przepis art. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/93 z 28 marca 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych[9] uzależnia zwolnienie z należności celnych przywo-

[7] Dz.Urz. WE L 302 z 19.10.1992 r., s. 1 ze zm., dalej: WKC.

[8] To jest metodę wartości transakcyjnej identycznych (lit. a) lub podobnych (lit. b) towarów sprzedanych w celu wywozu do Wspólnoty i wywiezionych w tym samym lub zbliżonym czasie co towary, dla których ustalana jest wartość celna, metodę wartości opartej na cenie jednostkowej, po jakiej towary przywożone lub towary identyczne bądź podobne sprzedawane są we Wspólnocie w największych zbiorczych ilościach osobom niepowiązanym ze sprzedawcami (lit. c), metodę wartości kalkulowanej (lit. d).

[9] Dz.Urz. WE L 105 z 23.04.1983 r. ze zm.

zowych mienia osobistego przywożonego przez osoby fizyczne od „przeniesienia miejsca swojego zamieszkania" z państwa trzeciego na obszar celny Wspólnoty, jednakże nie definiuje tego pojęcia. Dla przyjęcia, że zaistniała przesłanka, o której mowa w art. 2 rozporządzenia Rady nr 918/93, nie ma znaczenia zamiar przeniesienia, lecz jego realizacja (wyrok z 17 kwietnia 2012 r., I GSK 6/11). Warunkiem zwolnienia z należności celnych składników mienia osobistego osoby fizycznej w rozumieniu art. 2 cyt. rozporządzenia jest faktyczne przeniesienie przez nią swojego miejsca zamieszkania z państwa trzeciego na obszar celny Wspólnoty, nie zaś jedynie deklaracja takiego zamiaru. Pojęcie „miejsca zamieszkania" prawodawca unijny łączy bowiem ze stałym zaprzestaniem zamieszkiwania w państwie trzecim i jego przeniesieniem na stałe na obszar celny Wspólnoty (wyrok z 15 czerwca 2012 r., I GSK 884/11).

3.1.2. *Klasyfikacja towarowa*

Z zakresu klasyfikacji taryfowej towarów 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.

Rozstrzygając spory dotyczące procedury dopuszczenia do obrotu nowych samochodów przeznaczonych do transportu towarowego, a zbudowanych na bazie samochodu osobowego o ładowności do 1000 kg, NSA podtrzymywał utrwaloną w roku poprzednim linię orzeczniczą m.in. w sprawach o sygn. akt I GSK 220/11, I GSK 248/11, I GSK 362/11, I GSK 769/11. Stwierdził m.in., że świadectwo homologacji jest urzędowym potwierdzeniem, iż dany typ pojazdu z punktu widzenia bezpieczeństwa może uczestniczyć w ruchu drogowym[10], natomiast fakt, że podmiot, który uzyskał świadectwo homologacji, może się nim posłużyć w celach prawem przewidzianych, nie skutkuje uznaniem tego świadectwa za decyzję administracyjną.

NSA podzielał wyrażone w roku ubiegłym poglądy orzecznicze w sprawach dotyczących klasyfikacji taryfowej sprowadzonego towaru w postaci sztucznych kwiatów, określonego jako „artykuły bożonarodzeniowe" lub „artykuły wielkanocne" (np. w sprawach o sygn. akt I GSK 942/11, I GSK 949/11, I GSK 934/11).

W odniesieniu do kwalifikacji importowanego towaru sprowadzanego w podzespołach stanowiących całość dla potrzeb zmontowania w pełni gotowego do użycia urządzenia przyjmowano, że należy je kwalifikować do kodu właściwego dla urządzenia. W myśl reguły nr 2(a) ORINS nie jest konieczne, aby sprowadzone z zagranicy elementy składowe stanowiły całość dla potrzeb zmontowania w pełni gotowego do użycia urządzenia spełniającego potrzeby konsumenta. Tunery do odbioru programów satelitarnych przesłane w stanie niezmontowanym, wprawdzie nienadające się jeszcze do spełnienia swej funkcji z punktu widzenia potrzeb finalnego odbiorcy, ale posiadające zasadniczy charakter towaru kompletnego lub gotowego, przesądzają o zakwalifikowaniu towaru do właściwego kodu, tj. PCN 8528 12 94 0 (wyrok z 16 października 2012 r., I GSK 1276/11).

[10] Oznacza to, że dany typ pojazdu przeszedł pozytywnie procedurę homologacyjną obejmującą sprawdzenie, czy dany typ pojazdu, przedmiot jego wyposażenia lub części odpowiada warunkom określonym w stosownych przepisach, w tym także w stanowiącym załącznik do Porozumienia dotyczącego przyjęcia jednolitych warunków homologacji i wzajemnego uznawania homologacji wyposażenia i części pojazdów samochodowych, sporządzonego w Genewie dnia 20 marca 1958 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 104, poz. 1135, 1136).

Podobny problem prawny pojawił się w sprawach dotyczących klasyfikacji towarowej części rejestratora cyfrowego (płyty główne – 12 sztuk, pokrywy górne – 12 sztuk, panele sterujące – 12 sztuk). Istota sporu sprawdzała się do tego, czy importowane towary winny być klasyfikowane – jak przyjął organ – do pozycji 8521 (aparatura video do zapisu i odtwarzania obrazu i dźwięku, nawet wyposażona w urządzenie do odbioru sygnałów wizyjnych i dźwiękowych), w szczególności do taryfy celnej CN 8521 90 00 90, czy też – zgodnie z deklaracją Spółki – do pozycji 8522 (części i akcesoria odpowiednie do stosowania wyłącznie lub głównie w aparaturach objętych pozycjami od 8519 do 8521). NSA przesądził, że importowane towary posiadają zasadniczy charakter wyrobu kompletnego, a zatem taryfikacja do kodu wskazanego przez organ odpowiada prawu zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 295/2009 z 18 marca 2009 r. dotyczącym klasyfikacji niektórych towarów według Nomenklatury Scalonej[11], w której przyjęto, że urządzenie posiadające wszystkie elementy elektroniczne niezbędne do wykonania funkcji objętych pozycją 8521, z wyjątkiem twardego dysku, skoro nie może być wykorzystane do żadnych innych funkcji niż zapis i odtwarzanie dźwięku i obrazu, na mocy reguły 2(a) ORINS należy uznać, że posiada ono zasadniczy charakter kompletnego lub gotowego produktu objętego pozycją 8521 (np. sprawa I GSK 845/11).

Z kolei w kwestii właściwego zakwalifikowania towaru o nazwie „wózki inwalidzkie napędzane elektrycznie z wyposażeniem QUEEN – 5 sztuk, J90FL/TL – 2 sztuki i J80 FL – 6 sztuk" przesądzono, że wyposażenie klasyfikowanych pojazdów w elektroniczną regulację prędkości, uchwyt na kule, fotel z podłokietnikami, hamulec elektromagnetyczny, dodatkowe koła przeciwwywrotne, dźwiękową sygnalizację wykonywanych manewrów, automatyczną blokadę kół w przypadku zasłabnięcia, ograniczenie prędkości do 12 km/h ułatwiają korzystanie z nich osobom niepełnosprawnym, lecz to nie oznacza, że te elementy pojazdów mogłyby decydować o uznaniu ich za pojazdy przeznaczone tylko dla osób niepełnosprawnych zakwalifikowanych do kodu 8713 90 00 00 WTC, obejmującego „pozostałe wózki dla osób niepełnosprawnych nawet z silnikiem lub napędzane mechanicznie w inny sposób", towar ten bowiem musiałby być wyłącznie wózkiem dla osób niepełnosprawnych posiadającym specjalne elementy świadczące o tym, że jest przeznaczony wyłącznie dla inwalidów. Wobec powyższego należało zastosować pozycję 8703 (wyrok z 26 czerwca 2012 r., I GSK 1197/11).

W sprawie dotyczącej klasyfikacji taryfowej srebrnych monet importowanych z USA, dla których skarżący wnioskował o zastosowanie kodu CN 9705 00 00 obejmującego przedmioty kolekcjonerskie, organ zaś zaklasyfikował towar pod kodem CN 7118 10 10 00 obejmującym monety (inne niż złote) niebędące pieniądzem obiegowym – monety ze srebra, NSA przesądził, że monety typu „proof", czyli „monety próbne", mimo ich kolekcjonerskiego przeznaczenia, nie przestały stanowić prawnych środków płatniczych. W związku z powyższym monety srebrne okolicznościowe, niebędące pieniądzem obiegowym, należało zaklasyfikować do kodu CN 7118 10 10 00 (sygn. akt I GSK 719/11).

Z kolei w odniesieniu do oceny, czy sprowadzony towar został prawidłowo zaklasyfikowany w zgłoszeniu celnym jako „testery trzeźwości" do kodu TARIC 9027 80 97 00 (obejmującego „pozostałe przyrządy i aparaturę") oraz „części testerów trzeźwości, sensory, ustniki" do kodu TARIC 9027 90 50 00 (obejmującego „części i akcesoria aparatury objętej pod pozycjami od 9027 do 9027 80"), czy też należało zaklasyfikować go odpowiednio do

[11] Dz.Urz. WE L 95 z 9 kwietnia 2009 r., s. 7.

kodu 9027 10 10 00 (obejmującego „elektroniczną aparaturę do analizy gazu lub dymu") i 9027 90 80 00 (obejmującego „części i akcesoria mikrotomów lub aparatury do analizy gazu lub dymu"), NSA wskazał, że tester trzeźwości należy uznać za swego rodzaju zespół urządzeń pomiarowych w połączeniu wykonujących określony pomiar, określoną metodą pomiarową. Nie można natomiast przyjąć, że zestawienie (celem współdziałania) sensora, układu elektronicznego i spirali grzejnej to przyrząd o konstrukcji dostosowanej do spełniania określonych funkcji, towar bowiem jako całość samodzielnie pełni przewidzianą dla niego funkcję, tj. wykonywanie pomiaru alkoholu w wydychanym powietrzu (wyrok z 19 czerwca 2012 r., I GSK 645/11).

3.2. Akcyza i opłata paliwowa

W sprawach dotyczących podatku akcyzowego rozstrzygane były m.in. kwestie związane ze statusem prawnym wspólników spółki cywilnej, wydawaniem zaświadczeń o niezaleganiu w zobowiązaniach z tytułu podatku akcyzowego, zwrotem i nadpłatą podatku akcyzowego, ustaleniem podmiotu zobowiązanego do zapłaty podatku akcyzowego w przypadku nabycia oleju napędowego z nieznanego źródła, wewnątrzwspólnotowym nabyciem i dostawą samochodów osobowych oraz objęciem podatkiem akcyzowym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania.

3.2.1. *W postępowaniu o stwierdzenie i zwrot nadpłaty w podatku akcyzowym* byli wspólnicy spółki cywilnej, będący osobami fizycznymi, działający w miejsce rozwiązanej spółki cywilnej posiadają przymiot strony w rozumieniu art. 241 § 1 w zw. z art. 133 § 1 i § 2 o.p. W art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[12] ustawodawca nie przyznał spółce cywilnej podmiotowości w postępowaniu dotyczącym podatku akcyzowego. Sama spółka cywilna nie jest stroną w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym i zwrotu nadpłaconej należności, natomiast w stosunku do każdego byłego wspólnika spółki cywilnej organ powinien wydać decyzję administracyjną stwierdzającą nadpłatę w podatku akcyzowym, a następnie orzec o zwrocie nienależnie zapłaconego podatku akcyzowego w części odpowiadającej jego udziałowi we współwłasności ułamkowej majątku spółki cywilnej powstałego po jej rozwiązaniu (por. wyroki z 31 stycznia 2012 r., I GSK 745/10 i 24 stycznia 2012 r., I GSK 743/10).

3.2.2. *Uchybienie terminowi zwrotu akcyzy* nie wywołuje takiego skutku, że zwrot podatku po terminie powinien być traktowany jak nadpłata (świadczenie nienależne), a przyjęcie w tej materii odmiennego poglądu byłoby sprzeczne z art. 72 § 1 pkt 1, art. 78 § 1 w związku z art. 76b o.p. Zarówno przepisy ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r., jak i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu akcyzy w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych[13] nie określają skutków niezachowania przez organ podatkowy terminów zwrotu podatku akcyzowego oraz nie przewidują oprocentowania takiego zwrotu podatku. Kwestii tej nie reguluje żaden z przepisów, do których odsyła art. 76b o.p. Wypłata oprocentowania nie może być również dokonana na podstawie art. 52 § 1 pkt 4 o.p., gdyż przepis ten reguluje odmienną sytuację – traktowania na równi z zaległością podatkową oprocentowania nienależnej nad-

[12] Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm., dalej: ustawa o podatku akcyzowym z 2004 r.

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

płaty bądź zwrotu podatku zwróconego lub zaliczonego na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych zobowiązań podatkowych. Oprocentowanie zwrotu podatku akcyzowego dokonanego z uchybieniem terminu powinno zatem wynikać z odrębnego przepisu, na którego podstawie organ byłby uprawniony do wypłaty takiego świadczenia (wyrok z 11 grudnia 2012 r., I GSK 990/12).

3.2.3. *Nadpłata w podatku akcyzowym w sytuacjach określonych w art. 73 § 2 o.p.* powstaje nie z dniem dokonania wpłaty kwoty nienależnej lub wyższej od należnej, ale po upływie okresu rozliczenia podatnika z organem podatkowym, które jest dokonywane w złożonym zeznaniu lub deklaracji podatkowej. W art. 73 § 2 pkt 2 o.p. ustawodawca określił rodzaj deklaracji podatkowej, której faktyczne złożenie określa dzień powstania nadpłaty w podatku akcyzowym nie wskazując, że ma to być deklaracja, z której wynika nadpłata czy korekta deklaracji. W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2008 r. art. 73 § 1 pkt 6 o.p. stanowił o złożeniu korekty deklaracji. W obowiązującym art. 77 o.p., regulującym termin zwrotu nadpłaty, określono sytuacje, w których początek tego terminu powiązany jest ze złożeniem skorygowanej deklaracji. Korekta deklaracji dokonana przez podatnika w oparciu o art. 81 § 1 o.p. polega na złożeniu deklaracji tego samego rodzaju co deklaracja korygowana, ale o innej treści. Ta inna treść skutkuje tym, że w momencie złożenia korekty deklaracji, z której wynika nadpłata, organ podatkowy dowiaduje się o istnieniu nadpłaty (wyrok z 30 października 2012 r., I GSK 786/11).

3.2.4. *Ciężar wykazania źródła pochodzenia wyrobu akcyzowego* obciąża organ i w zależności od rezultatu przeprowadzonego postępowania dowodowego w tym zakresie możliwe jest ustalenie podmiotu zobowiązanego do zapłaty podatku akcyzowego. W związku z tym udowodnienie przez organ, że paliwo było niewiadomego pochodzenia, tzn. zostało nabyte na podstawie „pustych" faktur wystawionych przez fikcyjną firmę, pozwala wnioskować, że podatek na wcześniejszym etapie jego sprzedaży nie został ani zadeklarowany, ani określony. W tej sytuacji obowiązek podatkowy obciąża nabywcę (art. 4 ust. 2 pkt 9 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r.), chyba że zostanie wykazane, iż akcyza na wcześniejszym etapie została zadeklarowana albo określona (art. 4. ust. 5) (wyrok z 19 kwietnia 2012 r., I GSK 169/11).

3.2.5. *W przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego* podstawą opodatkowania w podatku akcyzowym jest kwota, jaką nabywca obowiązany jest zapłacić (art. 82 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. – każda cena wynikająca z umowy lub z faktury zapłacona sprzedawcy pojazdu). Odstępstwo od powyższej zasady zostało wprowadzone w art. 82a ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r., dodanym ustawą z dnia 9 maja 2008 r. o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego[14]. Zastosowanie przez organy metody weryfikacji wartości transakcyjnej pojazdu określonej w art. 82a ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. jest uwarunkowane istnieniem „uzasadnionej przyczyny" co do podstawy opodatkowania podanej przez podatnika w deklaracji podatkowej i tylko wówczas przeprowadzenie weryfikacji na podstawie art. 82a ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. jest uzasadnione, gdy cena budzi wątpliwości organu co do „przyczyny" jej wysokości podanej przez podatnika (wyrok z 13 stycznia 2012 r., I GSK 802/10).

3.2.6. *Opodatkowaniu podatkiem akcyzowym podlega nabycie wewnątrzwspólnotowe i import takiego pojazdu*. Zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzo-

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

wym[15] zwrot akcyzy przysługuje podmiotowi, który nabył prawo rozporządzania samochodem jak właściciel, także wtedy, gdy dostawa wewnątrzwspólnotowa została dokonana w jego imieniu przez inny podmiot. Uprawnionym do zwrotu akcyzy jest ten, kto mając prawo rozporządzania pojazdem jak właściciel, zlecił jego przewiezienie np. spedytorowi, przewoźnikowi, a nawet nabywcy realizując w ten sposób dostawę wewnątrzwspólnotową. Uprawnienie to nie obejmuje podmiotu pośredniczącego w wykonaniu tej dostawy (spedytora, dostawcy). Jeżeli dostawy wewnątrzwspólnotowej dokonuje podmiot, który był podatnikiem podatku akcyzowego, to do wniosku o zwrot akcyzy dołącza dowód zapłaty podatku akcyzowego na terytorium kraju, jeżeli zaś dostawy wewnątrzwspólnotowej dokonał inny podmiot, który poniósł ekonomiczny ciężar tego podatku od samochodu, to do wniosku o zwrot akcyzy dołącza fakturę nabycia samochodu z wykazaną kwotą akcyzy. Prawo do zwrotu akcyzy wiąże się nie z jej naliczeniem czy zapłatą, lecz z dokonaniem we własnym imieniu dostawy wewnątrzwspólnotowej towaru, od którego akcyza została zapłacona w kraju (wyroki z 8 maja 2012 r., I GSK 344/11 i 13 grudnia 2012 r., I GSK 1214/11).

3.2.7. *Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych od 2010 r.* dotyczące dopuszczalności opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów smarowych zostały wyjaśnione w uchwale z 29 października 2012 r., I GPS 1/12, w której NSA przesądził, że objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których mowa w art. 2 pkt 2 w związku z pozycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust.1 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r., w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków określonych w art. 3 ust. 3 dyrektywy Rady 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania. NSA respektował stanowisko uchwały przy rozpoznawaniu spraw związanych z opodatkowaniem podatkiem wymienionej kategorii olejów smarowych stwierdzając, że samo wyłączenie tego wyrobu spod działania dyrektywy energetycznej oznacza jedynie, że przy jego opodatkowaniu Państwa Członkowskie nie są związane regułami harmonizacyjnymi ustanowionymi w przepisach tej dyrektywy. Ustalenie, że określony wyrób w świetle przepisów wspólnotowych nie podlega akcyzie zharmonizowanej, pomimo że z uwagi na art. 2 pkt 2 oraz treść pozycji numer 2 do ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. został zakwalifikowany do takich wyrobów, nie może automatycznie oznaczać, iż nie jest dopuszczalne objęcie takiego wyrobu podatkiem akcyzowym w przepisach prawa krajowego (por. wyroki z 28 listopada 2012 r., I GSK 73/12 i sI GSK 74/12).

3.3. Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego

W sprawach odnoszących się do pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego NSA:

- wskazywał na zagadnienia procesowe, np. na konieczność prawidłowego uzasadnienia interpretacji indywidualnej (wyroki z: 11 kwietnia 2012 r., I GSK 43/11; 15 listopada 2012 r., I GSK 36/12; 15 listopada 2012 r., I GSK 37/12);
- stwierdzał, że niejasne stanowisko sądu pierwszej instancji wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku lub brak wyjaśnienia w nim pojęć specjalistycznych użytych w prze-

[15] Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm., dalej: ustawa o podatku akcyzowym z 2008 r.

pisach prawa materialnego nie pozwalały na dokonanie kontroli instancyjnej takiego rozstrzygnięcia (wyroki z: 8 lutego 2012 r., I GSK 635/11; 8 lutego 2012 r., I GSK 680/11; 4 lipca 2012 r., I GSK 1395/11; 5 listopada 2012 r., I GSK 187/11; 5 listopada 2012 r., I GSK 192/11).

W uzasadnieniach wyroków wydanych w pozostałych sprawach NSA odnosił się natomiast do zagadnień merytorycznych związanych z poszczególnymi interpretacjami indywidualnymi. Interpretacje te dotyczyły różnorodnych zagadnień związanych z podatkiem akcyzowym. Odnosiły się one m.in. do:

- opodatkowania podatkiem akcyzowym w Polsce sprzedaży krajowej (lub nabycia wewnątrzwspólnotowego) olejów smarowych wykorzystywanych do celów innych niż napędowe i opałowe (I GSK 801/10, I GSK 817/10), np. w uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2012 r., I GSK 817/10, NSA stwierdził, że wyłączenie określonego wyrobu, który nie jest przeznaczony na cele napędowe lub grzewcze, spod działania dyrektywy energetycznej nie jest równoznaczne z nakazem zwolnienia takiego wyrobu od podatku akcyzowego, jak również wyłączenia stosowania wobec tego wyrobu przepisów dotyczących kontroli i przemieszczania przewidzianych w dyrektywie horyzontalnej;
- określenia, kto jest podatnikiem podatku akcyzowego od ubytków powstających w trakcie przemieszczenia wyrobów akcyzowych wyprowadzanych ze składu podatkowego w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy: w wyroku z 31 stycznia 2012 r., I GSK 814/10, NSA uznał, że podmiotem odpowiedzialnym za ubytki wyrobów akcyzowych, gdy zostaną one wyprowadzone ze składu podatkowego i są przemieszczane w trwającej procedurze zawieszenia poboru akcyzy, jest podmiot prowadzący skład podatkowy;
- opodatkowania podatkiem akcyzowym dodatków lub domieszek do paliw silnikowych: w wyroku z 7 lutego 2012 r., I GSK 837/10, NSA przyjął, że dodatki do paliw silnikowych kwalifikowane kodem CN 3811 są zawarte w klasyfikacji wyrobów energetycznych (art. 86 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r.), dodatki te mieszczą się bowiem w zakresie definicji paliw silnikowych zawartej w art. 86 ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym, gdyż ze swojej natury stanowią składniki paliw silnikowych i z chwilą przeznaczenia ich do dodania do paliw silnikowych stają się one paliwem silnikowym w rozumieniu tego przepisu;
- nanoszenia nowych podatkowych znaków akcyzy na wyroby tytoniowe z zapłaconą akcyzą, na których w poprzednim roku kalendarzowym zostały prawidłowo naniesione podatkowe znaki akcyzy z nadrukowanym poprzednim rokiem: w wyroku z 16 maja 2012 r. o sygn. akt I GSK 695/11 NSA stwierdził, że art. 134 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r.[16] nie może być interpretowany w oderwaniu od postanowień art. 117 ust. 1 i art. 116 ust. 3 tej ustawy, ponieważ konsekwencją zrealizowania przez podatnika obowiązku oznaczenia wyrobu podatkowymi znakami akcyzy jest wykonanie określonego obowiązku podatkowego o charakterze instrumentalnym, co oznacza, że wierzyciel podatkowy nie może domagać się jego ponownej realizacji, a podatnik nie może tego obowiązku skutecznie ponownie wykonać;
- obowiązku magazynowania wyrobów energetycznych w zbiornikach podlegających prawnej kontroli metrologicznej po 31 grudnia 2010 r., w sytuacji gdy część tych wyrobów będzie sprzedawana jako surowiec do produkcji paliw przez producenta: w wyroku

[16] Zgodnie z którym od 1 stycznia danego roku kalendarzowego na opakowania jednostkowe wyrobów tytoniowych lub na wyroby tytoniowe mogą być nanoszone wyłącznie znaki akcyzy z nadrukowanym rokiem wytworzenia odpowiadającym rozpoczynającemu się rokowi kalendarzowemu.

z 24 maja 2012 r., I GSK 391/11, NSA stwierdził, że gotowe wyroby energetyczne objęte stawką akcyzy inną niż stawka zerowa, które podlegają procedurze zawieszenia poboru akcyzy, a tym samym magazynowanie tych wyrobów odbywa się w zbiornikach podlegających prawnej kontroli metrologicznej na podstawie odrębnych przepisów stosownie do § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów[17], z dniem 1 stycznia 2011 r. wyroby te nie mogą już być magazynowane w zbiornikach wprowadzonych do użytkowania przed dniem 1 maja 2004 r., które nie posiadają dowodów legalizacji stosownie do przepisu § 13 wspomnianego rozporządzenia;

- określenia, czy występujące w trakcie procesu tłoczenia paliw rurociągiem dalekosiężnym różnice pomiędzy ilością wysłanego paliwa z jednego składu podatkowego a ilością przyjętego paliwa w drugim składzie podatkowym mogą być uznane za powstałe w procedurze zawieszenia poboru akcyzy w czasie produkcji, magazynowania, przerobu, zużycia lub przewozu wskutek zdarzenia losowego, siły wyższej lub innego zdarzenia wyłączającego bezprawność lub winę podatnika w rozumieniu przepisów prawa cywilnego i tym samym mogą być zwolnione z podatku akcyzowego od nadmiernych ubytków (I GSK 1349/11, I GSK 1355/11): w wyroku z 4 lipca 2012 r., I GSK 1349/11, NSA uznał, że przedstawione przez stronę przyczyny ubytków nie mogą świadczyć o tym, że powstały one na skutek siły wyższej, zdarzenia losowego lub innego zdarzenia wyłączającego bezprawność lub winę podatnika w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, a zatem do tak przedstawionego stanu faktycznego nie będzie znajdował zastosowania przepis prawa uzasadniający zwolnienie od podatku akcyzowego tak powstałych ubytków, tj. § 23 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietna 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[18];
- opodatkowania podatkiem akcyzowym sprowadzania i dystrybucji na terenie kraju antyperspirantów i płynów do higieny jamy ustnej w wyroku z 19 września 2012 r., I GSK 1350/11[19];
- obowiązku uzyskania przez podatników magazynujących w składzie podatkowym paliwa silnikowe lub oleje opałowe w zbiornikach dowodów legalizacji tychże zbiorników: w wyroku z 24 października 2012 r., I GSK 162/11, NSA przesądził, że gdy działalność spółki miała polegać na przyjmowaniu i magazynowaniu wyrobów akcyzowych, które następnie miały służyć produkcji, to zbiorniki, w których przechowywany był benzen, stanowiły miejsce magazynowania benzenu. Podatnik działający w ramach zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego w zakresie przyjmowania i magazynowania wykonywał czynność polegającą na magazynowaniu tych wyrobów, a zatem mając zezwolenie na prowadzenie składu od 1 sierpnia 2005 r. był zobowiązany do posiadania legalizowanego urządzenia pomiarowego od początku prowadzenia działalności;
- zwolnienia od podatku akcyzowego alkoholu etylowego pozostającego jako odpad w procesie produkcyjnym, w którym produkt końcowy nie zawiera alkoholu etylowego: w wyroku z 30 października 2012 r., I GSK 55/12, NSA wskazał, że użycie w § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[20] pojęcia „alkohol etylowy" odnosi się do wszelkich produktów wy-

[17] Z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie warunków prowadzenia składów podatkowych oraz ewidencji przez podmioty prowadzące składy podatkowe (Dz.U. Nr 32, poz. 231).

[18] Dz.U. z 2006 r. Nr 72, poz. 500 ze zm.

[19] Wyrok ten został omówiony w rozdziale dotyczącym stosowania prawa Unii Europejskiej.

[20] Dz.U. Nr 159, poz. 1070.

mienionych w dyrektywie Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych[21], a nie tylko alkoholu stanowiącego napój alkoholowy w rozumieniu działu II ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r. Zwolnienie to dotyczy alkoholu etylowego, a nie samej czynności produkcji tego alkoholu. Okoliczność, iż zwolnienie dotyczy alkoholu etylowego „powstającego jako odpad w procesie produkcyjnym", nie mogło mieć wpływu na odmienną wykładnię tego przepisu. Także warunek dotyczący przedstawienia dokumentu dostawy, o jakim mowa w § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, mieści się w upoważnieniu dla państwa członkowskiego zawartym w art. 27 ust. 2 dyrektywy, skoro upoważnienie to jest dość ogólne i ma zapewnić „prawidłowe i uczciwe stosowanie zwolnień". W świetle jednoznacznej treści § 16 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów dokument dostawy, o jakim mowa w tym przepisie, ma być „wystawiony przez podmiot prowadzący skład podatkowy". Nie może być on zastąpiony innymi dokumentami wystawionymi przez dostawę alkoholu do składu podatkowego;

- zwolnienia od akcyzy i obniżenia (pomniejszenia) zobowiązania w podatku akcyzowym w deklaracji miesięcznej od piwa wycofanego z rynku (lub niesprzedanego), od którego akcyza wcześniej została zapłacona, a piwo stało się nieprzydatne do spożycia z uwagi na upływ terminu przydatności do spożycia i zostanie zniszczone w składzie podatkowym (I GSK 772/11, I GSK 640/11): w wyroku z 30 października 2012 r., I GSK 640/11, NSA przesądził, że implementacja fakultatywnego zwolnienia od podatku akcyzowego realizowanego poprzez jego zwrot przewidziana art. 25 dyrektywy Rady 92/83/EWG do krajowego porządku prawnego nastąpiła w § 21 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[22]. Przepis § 21 rozporządzenia stanowi, że zwalnia się od akcyzy wyroby akcyzowe nieprzydatne do spożycia, dalszego przerobu lub zużycia, w przypadku ich zniszczenia (ust. 1), warunkując zastosowanie zwolnienia od zniszczenia wyrobów akcyzowych na warunkach i w trybie określonych w odrębnych przepisach (ust. 2). Zwolnienie określone w § 21 ust 1 rozporządzenia z mocy art. 25 dyrektywy 92/83 i art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym może być realizowane przez zwrot akcyzy, a to oznacza, że podatek został zapłacony, a więc po powstaniu obowiązku podatkowego, gdy wyrób akcyzowy (piwo) nie jest już objęty procedurą zawieszenia poboru akcyzy;
- uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o zwrot podatku akcyzowego od nabytej w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 28 lutego 2009 r. energii elektrycznej wykorzystywanej do procesów elektrolitycznych: w wyroku z 15 listopada 2012 r., I GSK 91/12, NSA stwierdził, że z akt sprawy nie wynika, aby w stanie faktycznym przedstawionym przez skarżącą spółkę można było dostrzec, iż w okresie do dnia 1 marca 2009 r. zapłaciła podatek akcyzowy od kupowanej energii elektrycznej w wysokości wyższej niż istniejące zobowiązanie podatkowe lub że zapłaciła podatek nienależny. Odwołał się w tym zakresie do stanowiska wyrażonego w uchwale Izby Gospodarczej z dnia 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11.

[21] Dz.Urz. UE L 316 z dnia 31 października 1992 r., s. 21, dalej: dyrektywa Rady 92/83/EWG.
[22] Dz.U. Nr 32, poz. 228.

3.4. Uznanie (weryfikacja) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe

3.4.1. *W sprawach z zakresu uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe* NSA zajmował się między innymi problematyką ustalania wartości celnej towaru.

Jednym z najczęściej sprowadzanych na polski obszar celny towarem były używane samochody, głównie ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (sygn. akt I GSK 1062/11, I GSK 1714/11, I GSK 54/12, I GSK 1138/11, I GSK 115/11, I GSK 150/11, I GSK 1370/11, I GSK 208/11, I GSK 1713/11). NSA zwracał uwagę na zasadnicze znaczenie art. 181a rozporządzenia Komisji (EWG) Nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92[23], zgodnie z którym w przypadku gdy organy celne mają uzasadnioną wątpliwość, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC, nie muszą ustalać wartości celnej przywożonych towarów z zastosowaniem metody wartości transakcyjnej towaru deklarowanej przez podmiot dokonujący importu. Jeżeli organy celne mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC, to mogą zażądać, zgodnie z art. 178 ust. 4, przedstawienia uzupełniających informacji. Konsekwencją zakwestionowania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej sprowadzanych samochodów było jej ustalenie w oparciu o jedną z metod określonych w art. 30–31 WKC. W omawianych sprawach do ustalenia wartości celnej samochodu używanego w większości spraw stosowano metodę „ostatniej szansy" opisaną w art. 31 ust. 1 WKC. Podstawę do zweryfikowania wartości celnej sprowadzanych pojazdów z USA daje między innymi przeprowadzanie przez organ celny analizy ofert cenowych na rynku amerykańskim samochodów tej samej marki o zbliżonych parametrach co pojazd zaimportowany i wykazanie znacznej rozbieżności pomiędzy wartością zadeklarowaną przez importera a cenami pojazdów na rynku eksportera (I GSK 1370/11, I GSK 208/11). Przy ustalaniu wartości celnej należy uwzględnić stan pojazdu i wszystkich elementów indywidualnych wpływających na jego wartość. Nowa wartość celna powinna być ustalona z zastosowaniem metod zastępczych, o których mowa w art. 30–31 WKC (I GSK 115/11, I GSK 150/11, I GSK 1062/11, I GSK 54/12).

Dokument obcojęzyczny nieprzetłumaczony jest dopuszczalny jako dowód w postępowaniu przed organami administracji celnej przy weryfikacji zgłoszenia celnego importowanego samochodu z USA. Tłumaczenie dokumentu sporządzonego w języku obcym służy jedynie ustaleniu jego treści. Dopuszczenie obcojęzycznego środka dowodowego jako dowodu nie narusza ani art. 180 § 1 o.p., ani wynikającego z Konstytucji RP i ustawy o języku polskim wymogu dokonywania czynności urzędowych przez organy administracji publicznej w języku polskim (I GSK 208/11).

Ustalenie, iż firma będąca wystawcą rachunku nie istnieje, dawało podstawy do uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe. Uzasadnione wątpliwości co do autentyczności rachunku stanowiły wystarczającą podstawę do odstąpienia od ustalenia wartości celnej sprowadzonego samochodu w oparciu o metodę wartości transakcyjnej określoną w art. 29 ust. 1 WKC. Stanowisko takie znajduje uzasadnienie w art. 181a RWKC (w sprawach I GSK 850/10, I GSK 985/10, I GSK 1389/11 odnoszono się do weryfikacji deklaracji pochodzenia i wartości celnej dokumentów sprzedaży sprowadzonych ze Szwajcarii i Belgii samochodów). Uznanie dokumentu zagranicznego za dokument urzędowy jest uzależnione od

[23] Dz.Urz. UE z dnia 11 października 1993 r. L 253., s 1, dalej: RWKC.

uregulowań zawartych w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Taką umową międzynarodową, którą Polska jest związana od czasu uzyskania członkostwa UE, jest również Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską (z 9 czerwca 1997 r.), uzupełniające Umowę między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską (...) o Protokół dodatkowy w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych, zatwierdzone w imieniu Wspólnoty decyzją Rady z 2 czerwca 1997 r.[24] NSA uznał, że w świetle art. 194 ust. 1 i 2 o.p. pismo szwajcarskiej administracji celnej jest zagranicznym dokumentem urzędowym i stanowi dowód tego, co zostało w nim „urzędowo stwierdzone". Pismo to należy uznać za wiarygodny i autentyczny dowód w sprawie (I GSK 850/10).

3.4.2. *Przedmiotem rozstrzygania przez NSA były* również kwestie związane z weryfikacją zgłoszeń celnych importowanych towarów poprzez badanie świadectwa pochodzenia, dokumentów pochodzenia i zakupu importowanego towaru.

Przepis art. 194 § 1 o.p. nie ogranicza pojęcia dokumentu urzędowego tylko do urzędowych dokumentów krajowych. Zgodnie z tym przepisem dokument powinien być sporządzony w określonej formie i przez prawem wskazany organ działający w imieniu innego państwa w ramach wiążących Polskę umów międzynarodowych. Na podstawie umów między Wspólnotą Europejską a innymi krajami o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych, organy celne mogą kierować wnioski do władz celnych krajów trzecich o uzyskanie informacji niezbędnych do zweryfikowania prawidłowości zgłoszenia celnego (I GSK 1017/11).

Wprawdzie nie w każdym wypadku brak rejestracji pieczęci jest równoznaczny z brakiem podstaw do stosowania preferencyjnej stawki celnej, ale w okolicznościach faktycznych rozstrzyganej sprawy popełnienie błędów w omawianym zakresie przez organy celne państwa trzeciego należało rozważyć w aspekcie art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC. Przepis art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC stanowi, że jeżeli preferencyjny status towaru potwierdzony został w ramach systemu współpracy administracyjnej z udziałem organów państwa trzeciego, wydanie przez te organy świadectwa, jeżeli stwierdzono jego nieprawidłowość, stanowi błąd, którego w racjonalny sposób nie można było wykryć w rozumieniu przepisów o retrospektywnym zaksięgowaniu kwoty długu celnego. Z powyższego przepisu wynika, że możliwość retrospektywnego zaksięgowania kwoty długu celnego jest ograniczona i dotyczy sytuacji, gdy niezaksięgowanie było następstwem błędu organów państwa trzeciego, a nie powinno budzić wątpliwości, że błędem organu wystawiającego świadectwo Form A było posłużenie się pieczęcią miasta Jeddah, w sytuacji gdy wbrew wymogom wynikającym z art. 93 rozporządzenia nr 2454/93 nie przesłano do Komisji wzoru tej pieczęci (I GSK 17/12).

Z art. 194 o.p. wynika, że dokumenty urzędowe sporządzone w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (§ 1); przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez inne jednostki, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów uprawnione są do ich wydawania (§ 2); przepisy § 1 i 2 nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko dokumentom wymienionym w tych przepisach (§ 3). Z art. 9 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999 z 25 maja 1999 r. dotyczących dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)[25] wynika wprost, że raport, o któ-

[24] Dz.Urz. UE L z dnia 27 czerwca 1997 r. – 97.169.77.; Dz.Urz. UE -sp.02-8-305.

[25] Dz.Urz. UE z dnia 31 maja 1999 r. L 136, s. 1, dalej: rozporządzenie 1073/1999.

rym mowa w art. 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, stanowi dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym Państwa Członkowskiego, który ponadto posiada ten sam walor (wartość) dowodowy jak podobne dokumenty generowane w postępowaniach prowadzonych przed organami krajowymi. Z kolei z ust. 4 art. 9 przywołanego rozporządzenia wynika, że wskazany raport, jak również wszystkie powiązane z nim dokumenty przesyłane są danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji, które podejmują działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne wymagane wynikami dochodzenia. Normatywna treść przywołanych przepisów stanowiąca rezultat jej wykładni nie może nie uwzględniać treści przepisów art. 1 i 2 rozporządzenia 1073/1999 r. Nie może również nie uwzględniać jego celów wyraźnie deklarowanych przez prawodawcę unijnego zwłaszcza w pkt 13, pkt 16 i pkt 21 preambuły przywołanego Rozporządzenia. Raport OLAF stanowił więc wyłącznie jak najbardziej dopuszczalny w świetle wyżej przywołanych argumentów dowód w prowadzonym przez odpowiednie polskie władze krajowe w pełni autonomicznym postępowaniu celnym ukierunkowanym na przeprowadzenie kontroli zgłoszenia celnego, na którego podstawie objęto procedurą dopuszczenia do obrotu wózki paletowe ręczne oraz części do nich, który to dowód podlegał ocenie organów na ogólnych zasadach. Raport ten nie stanowił więc rozstrzygnięcia podejmowanego w indywidualnej sprawie. Stanowisku tego rodzaju sprzeciwiają się nie dość, że wskazane wyżej cele i treść przywołanej regulacji, to również potwierdzające wskazany wyżej kierunek jej wykładni stanowisko prezentowane w orzecznictwie europejskim[26] (sprawy I GSK 1114/11, I GSK 1146/11, I GSK 1061/11 i I GSK 1145/11).

Fakt wstępnego przyjęcia świadectwa pochodzenia towaru przez organy celne państwa członkowskiego nie może stanowić argumentu na rzecz prawidłowości tego świadectwa, albowiem działania organów celnych podejmowane w ramach wstępnej akceptacji świadectw pochodzenia nie stanowią przeszkody do przeprowadzenia następczej ich weryfikacji[27]. Przyjęcie zgłoszenia celnego nie jest równoznaczne z akceptacją prawidłowości zadeklarowanych danych, gdyż jego materialna kontrola może zostać przeprowadzona zarówno przed zwolnieniem towaru, jak i po jego zwolnieniu, w trybie art. 78 WKC. Działania organów celnych podejmowane w ramach wstępnej akceptacji świadectwa pochodzenia nie stanowią przeszkody do przeprowadzenia następczej ich weryfikacji[28]. „Niezbędne działania w celu uregulowania sytuacji towaru", o których mowa w art. 78 ust. 3 WKC, to również działania podejmowane na podstawie art. 94 RWKC, w tym również jego ust. 6, których przedmiotem jest weryfikacja danych stanowiących podstawę deklarowanych (stosowanych) preferencji taryfowych, która to weryfikacja, jak wynika z przywołanego przepisu, następuje w trybie urzędowej współpracy WE i państwa eksportera (np. sprawy I GSK 1576/11 i I GSK 1607/11[29]).

Pojawiły się również sprawy dotyczące unieważnienia zgłoszeń celnych ze względu na to, iż zgłoszony do procedury dopuszczenia do obrotu towar nie spełniał wymagań w zakresie bezpieczeństwa, w związku z czym nie spełniał warunków dopuszczenia go do obrotu na terytorium RP. W sprawie I GSK 832/10 istniały uzasadnione wątpliwo-

[26] Por. postanowienie SPI z 13 lipca 2004 r., spawa T-29/03, zwłaszcza pkt 36–39; wyrok SPI z 6 kwietnia 2006 r., sprawa T-309/03, zwłaszcza pkt 48–51.

[27] Por. sprawa C-293/04.

[28] ETS z 9 marca 2006 r., w sprawie C-293/04.

[29] W 2012 r. zarejestrowano w Izbie Gospodarczej ok. 80 spraw dotyczących opisywanego problemu.

ści, czy zgłoszone do odprawy celnej wózki widłowe spełniały wymagania zasadnicze, uregulowane przepisem art. 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności[30], ponieważ nie były one oznaczone znakiem zgodności CE. Ponadto nie został przedłożony certyfikat zgodności oraz instrukcja w języku polskim, a napisy informacyjno-ostrzegawcze umieszczone na wózkach były w języku angielskim. Wskutek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego Państwowa Inspekcja Pracy uznała, że sprowadzone towary nie spełniają wymagań zasadniczych, nie przedłożono bowiem właściwych deklaracji zgodności odnoszących się do wszystkich dyrektyw wskazujących na zgodność z wymaganiami zasadniczymi, gdyż przedstawiona deklaracja zgodności odnosiła się jedynie do dyrektywy maszynowej 98/37/EC, a nie do dyrektywy 97/23/WE dotyczącej urządzeń ciśnieniowych i 2000/10/WE dotyczącej emisji hałasu do środowiska. NSA stwierdził, że organ celny, zastosowawszy przepis art. 75 WKC i art. 250 ust. 2 RWKC, zasadnie unieważnił zgłoszenia celne, ponieważ objęcie sprowadzonych wózków widłowych procedurą dopuszczenia do obrotu było uzależnione od wydania przez Państwową Inspekcję Pracy pozytywnej opinii w sprawie spełnienia przez nie zasadniczych lub innych wymagań (także I GSK 739/11).

WYDZIAŁ II

3.5. Ochrona własności przemysłowej

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

3.5.1. *Znaki towarowe*

W sprawach dotyczących znaków towarowych przedmiotem rozważań NSA były przede wszystkim: ocena zdolności odróżniającej znaków towarowych na gruncie ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych[31] i ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej[32], negatywne przesłanki udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy oraz inne zagadnienia w zakresie znaków towarowych.

3.5.1.1. Zdolność odróżniająca. W wyroku z 29 lutego 2012 r., II GSK 72/11, NSA oceniając znak słowno-graficzny HIGROSTEROWANIE stwierdził, że opisowo-informacyjny charakter oznaczenia eliminuje możliwość jego rejestracji. Oznaczenie „higrosterowanie" nie posiada dostatecznych znamion odróżniających w zwykłych warunkach obrotu gospodarczego, gdyż sporny znak niesie przekaz o właściwościach towaru, a więc spełnia funkcję informacyjno-opisową. Dla spełnienia przestanki informacyjnego charakteru znaku towarowego wystarczająca jest niewątpliwie możliwość skojarzenia oznaczenia wprost z właściwością, rodzajem czy przeznaczeniem oznaczonego towaru.

Oceniając zdolność odróżniającą znaku słownego ERAFISH przeciwstawionego znakowi słownemu EVRAFISH, NSA w wyroku z 11 kwietnia 2012 r., II GSK 391/11, stwierdził,

[30] Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935; dalej: u.s.o.z.

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

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

że przy ocenie znaku zasadą jest, że znaki towarowe porównuje się całościowo, tzn. biorąc pod uwagę wszystkie tworzące znak elementy łącznie. W znaku towarowym słownym jest to określone słowo lub słowa, a w znaku słowno-graficznym wszystkie tworzące ten znak elementy, a więc słowo (jeżeli jest), grafika, kolor i kompozycja. Nie jest dopuszczalne badanie podobieństwa znaków według dowolnie wybranych elementów oznaczenia, bez wcześniejszej analizy całego znaku.

3.5.1.2. Negatywne przesłanki rejestracyjne. W wyroku z 16 listopada 2012 r., II GSK 1601/11, NSA uznał, że skoro znak słowny niezawierający żadnych innych elementów odróżniających, np. grafiki, nie posiada zdolności odróżniającej z uwagi na swój charakter ogólnoinformacyjny, to zastosowanie przepisu art. 129 ust. 1 pkt 2 p.w.p. w zw. z art. 129 ust. 2 pkt 2 p.w.p. było konieczne i uzasadnione i w żadnym stopniu nie doprowadziło do naruszenia tych przepisów. Zgodnie z art. 129 ust. 1 pkt 2 p.w.p. nie udziela się praw ochronnych na oznaczenie, które nie ma dostatecznych znamion odróżniających, a w myśl ust. 2 pkt 2 tego przepisu nie mają dostatecznych znamion odróżniających oznaczenia, które składają się wyłącznie z elementów mogących służyć w obrocie do wskazania w szczególności rodzaju towaru, jego pochodzenia, jakości, ilości, wartości, przeznaczenia, sposobu wytwarzania, składu, funkcji lub przydatności. Opisowy charakter znaku wyraża się tym, że jedyną i bezpośrednią informacją jest wskazanie na cechę towaru lub usługi. Oznaczenie ogólnoinformacyjne składające się wyłącznie z elementów opisowych wypełnia przesłanki braku zdolności odróżniającej znaku z art. 129 ust. 2 pkt 2 p.w.p. Wyłączenie to nie dotyczy oznaczeń, które składają się z elementów opisowych i nieopisowych, lecz w sprawie niniejszej poza elementami opisowymi przedmiotowy słowny znak towarowy innych elementów nie zawierał.

W odniesieniu do podobieństwa znaku do znaku towarowego powszechnie znanego (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.z.t.), w sprawie dotyczącej unieważnienia znaku towarowego PIONER, w wyroku z 25 września 2012 r., II GSK 1195/11, NSA wskazał, że istotą sporu było ustalenie przez Urząd Patentowy, że podobieństwo jedynie znaków towarowych strony skarżącej ze znakiem zakwestionowanym we wniosku o unieważnienie prawa uczestnika nie jest wystarczające do uwzględnienia tego wniosku, przyjmując, że brak wymaganego podobieństwa towarów, dla których przeznaczone były przeciwstawione znaki towarowe, aby mogło to prowadzić to do konfuzji, oznacza, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 9 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.z.t. W ustalonym przez Urząd Patentowy stanie faktycznym nie było podstaw do przyjęcia, że sporny znak mógłby wprowadzić w błąd odbiorców co do pochodzenia towarów tylko z powodu podobieństwa przeciwstawionych znaków towarowych, bez stwierdzenia, że kryterium podobieństwa towarów zostało w tej sprawie udowodnione. W ramach stosowania art. 9 ust. 1 pkt 2 u.z.t. nie bez znaczenia było ustalenie podobieństwa towarów oraz możliwości wprowadzenia w błąd odbiorców co do pochodzenia towarów w zwykłych warunkach obrotu gospodarczego, a nie tylko cechy powszechnej znajomości znaku chronionego w Polsce i podobieństwa spornego znaku towarowego do znaku towarowego powszechnie znanego w Polsce.

Prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd należy ocenić całościowo, biorąc pod uwagę wszystkie czynniki istotne dla stanu faktycznego sprawy. Samo podobieństwo przeciwstawionych znaków towarowych nie przesądza o możliwości wprowadzenia w błąd odbiorców co do pochodzenia towarów. Zgodnie z utrwalonym poglądem w orzecznictwie NSA granice ochrony praw z tytułu nazwy przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 8 pkt 2 u.z.t. wyznacza zasięg terytorialny i przedmiotowy faktycznej działalności podmiotu używające-

go nazwy[33]. Jeżeli ze względu na odrębność zakresów działania uprawnionego do nazwy i uprawnionego z rejestracji znaku towarowego nie istnieje niebezpieczeństwo wprowadzenia ich klientów w błąd co do tożsamości przedsiębiorstw albo też uprawniony z późniejszego znaku towarowego nie wykorzystuje renomy związanej z wcześniejszą identyczną lub podobną nazwą przedsiębiorstw, to trudno mówić o kolizji tych dwóch praw i w konsekwencji o naruszeniu wcześniejszego prawa do nazwy przez późniejszy znak towarowy.

W kwestii zgłoszenia do ochrony w złej wierze (art. 8 pkt 1 u.z.t.) w sprawie dotyczącej unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy z powodu złej wiary zgłaszającego, w wyroku z 12 kwietnia 2012 r., II GSK 374/11, NSA stwierdził, że tylko zła wiara w dacie zgłoszenia znaku do rejestracji stanowi podstawę jego unieważnienia w oparciu o art. 8 pkt 1 u.z.t., tylko wtedy bowiem można mówić o istnieniu negatywnej przesłanki rejestracyjnej. Zła wiara oceniana jest na datę zgłoszenia, a przy ocenie jej istnienia brane są pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, także mające miejsce po zgłoszeniu, ale tylko w tym celu, aby udowodnić stan istniejący w dacie zgłoszenia[34]. Zła wiara jako przyczyna unieważnienia znaku towarowego musi istnieć w dacie dokonania zgłoszenia, a późniejsze zdarzenia mogą stanowić tylko dodatkowe potwierdzenie tego faktu.

3.5.1.3. W sprawie dotyczącej unieważnienia znaku towarowego z powodu kolizji ze znakiem renomowanym, w wyroku z 10 lipca 2012 r., II GSK 2324/11, NSA przyjął pogląd, że prawo ochronne na znak towarowy, jak na każdy przedmiot prawa własności, jest wprawdzie prawem podmiotowym bezwzględnym, skutecznym wobec wszystkich podmiotów (*erga omnes*), niemniej prawo to nie podlega absolutnej ochronie w świetle ogólnych zasad wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.). Wystąpienie na drogę postępowania spornego z wnioskiem o unieważnienie prawa ochronnego, z naruszeniem zasady *venire contra factum proprium*, może być uznane za niezasługujące na ochronę nadużycie prawa ochronnego z tytułu rejestracji znaku towarowego.

W sprawie dotyczącej możliwości stwierdzenia wygaśnięcia prawa do znaku towarowego należącego do dwóch wspólników spółki cywilnej w stosunku do jednego z tych wspólników, w wyroku z 13 grudnia 2012 r., II GSK 1794/11, NSA stwierdził, że możliwość uznania w decyzji na podstawie art. 169 ust. 7 p.w.p. wygaśnięcia prawa do znaku w stosunku do jednego ze współuprawnionych dotyczy tylko sytuacji określonych w tym przepisie, nie dotyczy natomiast indywidualnego prawa do znaku towarowego, jakie służyło wspólnikom spółki cywilnej także wtedy, kiedy umowa spółki uległa rozwiązaniu.

W sprawach dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia prawa do znaku towarowego z powodu jego nieużywania w charakterze znaku towarowego, w wyrokach z 21 listopada 2012 r., II GSK 1551/11 i II GSK 1646/11, NSA uznał, że ograniczenie dostępu do oznakowania, które pełni funkcję odmienną niż funkcja znaku towarowego w rozumieniu art. 120 p.w.p., stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej z przekroczeniem warunków określonych przepisami prawa (czyli p.w.p.), zatem narusza prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowane przez art. 20 i art. 22 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

3.5.2. *Wynalazki*

Wśród spraw dotyczących wynalazków można wskazać na cztery zasadnicze grupy problemów prawnych, odnoszące się przede wszystkim do dodatkowego prawa ochronnego,

[33] M.in. wyroki z 26 kwietnia 2006 r., II GSK 13/06, 15 stycznia 2008 r., II GSK 298/07.

[34] Zob. wyrok z 13 września 2006 r., II GSK 113/06.

sprostowania opisu patentowego, udzielenia patentu na wynalazek w świetle przepisów prawa międzynarodowego i krajowego oraz sprzeciwu w sprawie udzielenia patentu na wynalazek.

3.5.2.1. Dodatkowe prawo ochronne. W wyroku z 14 lutego 2012 r., II GSK 1224/10, NSA przyjął pogląd, że instytucja dodatkowego prawa ochronnego, o której mowa w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1768/92 z dnia 18 czerwca 1992 r. dotyczącym dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych[35] i art. 75^1 p.w.p., nie służy rozszerzeniu ochrony patentowej na składniki nie objęte patentem, a jedynie przedłużeniu istniejącej już ochrony o dodatkowy okres, jeżeli patentowany produkt jest aktywnym składnikiem dopuszczonego do obrotu produktu leczniczego. W sytuacji kiedy produkt leczniczy składa się z produktu chronionego patentem oraz z innych jeszcze aktywnych składników, dodatkowe świadectwo ochronne może być wydane tylko co do składników aktywnych objętych patentem, nie zaś do wszystkich składników aktywnych produktu leczniczego, ani też co do produktu leczniczego jako całości złożonej ze składników aktywnych objętych patentem i nieobjętych patentem.

3.5.2.2. Sprostowanie opisu patentowego. W wyroku z 1 marca 2012 r., II GSK 86/11, NSA przyjął pogląd, że konieczność zasięgnięcia opinii znawcy przedmiotu w celu ustalenia istnienia omyłki lub błędu językowego w opisie patentowym sporządzonym w hermetycznym/specjalistycznym języku danej dziedziny nie wyklucza przyjęcia, iż omyłka lub błąd mogą zostać sprostowane w trybie art. 55 p.w.p. To z opinii biegłego będzie wynikać, czy wnioskowana poprawka mieści się w kategorii błędów, o których mowa w komentowanym przepisie.

3.5.2.3. Udzielenie patentu na wynalazek w świetle przepisów prawa międzynarodowego i krajowego. W sprawie dotyczącej odmowy udzielenia patentu na wynalazek w wyroku z 12 kwietnia 2012 r., II GSK 864/11, rozważając spełnienie wymogu „technicznego charakteru wynalazku", NSA stwierdził, że z Preambuły i z art. 1 ust. 1 Porozumienia w sprawie handlowych aspektów prawa własności intelektualnej z 15 kwietnia 1994 r. (TRIPS) wynika obowiązek udzielania w praktyce krajowej ochrony praw własności intelektualnej (m.in. patentów na wynalazki) na poziomie nie niższym niż przewidują to postanowienia tego Porozumienia. NSA uznał, że prawo krajowe pochodzące sprzed ratyfikacji Konwencji monachijskiej powinno być interpretowane zgodnie z tą Konwencją. Obowiązek ujednolicenia zasad dotyczących patentów nie sprowadza się wyłącznie do ujednolicenia treści przepisów prawa, dotyczy również praktyki ich stosowania.

3.5.2.4. Sprzeciw w sprawie udzielenia patentu na wynalazek. W wyroku z 21 września 2012 r., II GSK 1490/11, w sprawie sprzeciwu co do udzielenia patentu NSA przyjął pogląd, że niedopuszczalne jest unieważnienie patentu w drodze wniesienia sprzeciwu w trybie art. 246–247 p.w.p. w oparciu o zarzuty naruszenia przepisów postępowania dotyczące poprawek i uzupełnień dokumentacji zgłoszeniowej dokonywanych na etapie postępowania zgłoszeniowego i rejestrowego. Podstawą materialnoprawną uwzględnienia sprzeciwu przez Urząd Patentowy może być jedynie wykazanie przez osobę wnoszącą sprzeciw niespełnienia przez wynalazek ustawowych warunków wymaganych do uzyskania patentu stosownie do art. 89 ust. 1 p.w.p. w zw. z art. 246 ust. 2 p.w.p.

3.5.3. *Wzory przemysłowe*

Brak nowości stanowi podstawę unieważnienia prawa z rejestracji spornego wzoru przemysłowego pod warunkiem kumulatywnego spełnienia następujących przesłanek:

[35] Dz.Urz. WE L 182 z dnia 2 lipca 1992 r., s. 1, ze zm.

a)przed datą, według której oznacza się pierwszeństwo do uzyskania prawa z rejestracji, został publicznie udostępniony identyczny wzór przemysłowy, b) wcześniejsze publiczne udostępnienie wzoru przemysłowego nastąpiło przez jego stosowanie, wystawienie lub w inny sposób, c) publiczne udostępnienie wzoru mogło dotrzeć do wiadomości osób zajmujących się zawodowo dziedziną, której wzór dotyczy. W sprawach o unieważnienie prawa z rejestracji spornego wzoru przemysłowego na wnioskodawcy spoczywa ciężar dowodu w zakresie wykazania przesłanek stanowiących podstawę unieważnienia prawa wyłącznego. Dowodami publicznego udostępnienia wzoru przez wprowadzenie go do obrotu mogą być m.in. oznaczone datą faktury sprzedaży produktów, w których zastosowano identyczny wzór w porównaniu ze spornym wzorem (wyrok z 29 lutego 2012 r., II GSK 76/11).

Zgłoszenia wzorów zdobniczych dokonane przed wejściem w życie p.w.p. i nierozpatrzone do tej daty, stają się z datą wejścia w życie p.w.p. zgłoszeniami wzorów przemysłowych ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi tej „transformacji". Postępowanie co do ich rejestracji toczy się według przepisów nowych nie tylko dotyczących procedury, ale także oceny materialnoprawnej zgłoszeń wedle wymogów stawianych przez p.w.p., tj. wg przepisów o wzorach przemysłowych. Data zgłoszenia ma znaczenie dla określenia pierwszeństwa, a nie dla określenia prawa właściwego dla oceny zgłoszonego wzoru, który z woli ustawodawcy stał się wzorem przemysłowym. Prawo właściwe to prawo właściwe w dacie wejścia w życie p.w.p. – w dniu 22 sierpnia 2001 r. (wyrok z 18 września 2012 r., II GSK 1196/11).

3.5.4. *Wzory użytkowe*

W tych sprawach rozstrzygano przede wszystkim kwestię dowodową publicznego ujawnienia nowego wzoru użytkowego.

W sprawie o unieważnienie prawa ochronnego na wzór użytkowy na skutek sprzeciwu zarzucającego rozwiązaniu brak nowości NSA przyjął pogląd, że może to być podstawą unieważnienia prawa ochronnego przez Urząd Patentowy RP, jeżeli wnoszący sprzeciw w trybie art. 246 ust. 1 p.w.p. wykaże, że przedmiotowe rozwiązanie w dacie jego pierwszeństwa nie było nowe ze względu na jego wcześniejsze udostępnienie do wiadomości powszechnej w sposób ujawniający dla znawcy wszystkie zastrzeżone cechy znamienne stosownie do art. 25 ust. 1–2 w zw. z art. 100 p.w.p. Dowody potwierdzające fakt wcześniejszego publicznego ujawnienia wzoru użytkowego przed datą jego pierwszeństwa powinny w sposób niebudzący wątpliwości dokumentować datę, w jakiej to nastąpiło (wyrok z 19 grudnia 2012 r., II GSK 1818/11).

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

3.6.1. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*

W sprawach dotyczących Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) na uwagę zasługują trzy zagadnienia: kwestia przesłanek umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpie-

czeń społecznych[36] oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[37], problem wyłączenia pracownika od powtórnego brania udziału w sprawie, a także kwestia właściwości sądów w sprawach dotyczących kontroli decyzji wydanej przez Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie nieważności decyzji.

3.6.1.1. Odnośnie do pierwszego zagadnienia NSA podtrzymywał dotychczasową linię orzeczniczą, wskazując, że decyzje wydawane przez ZUS w tego rodzaju sprawach mają charakter uznaniowy. Wprawdzie ciężar dowodu istnienia przesłanek umorzenia należności składkowych spoczywa na wnioskodawcy, jednak organ administracji odpowiada za prawidłowość przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz rzetelność dokonanych ustaleń. Prawidłowość działań organu podlega kontroli sądowej, w której ramach sąd ocenia, czy materiał dowodowy zgromadzony został w sposób wystarczający dla ustalenia istnienia (lub nieistnienia) przesłanek umorzenia oraz czy został prawidłowo oceniony, a następnie czy z oceny tej zostały wyciągnięte wnioski właściwe pod względem logicznym i pod względem prawnym (II GSK 1322/11). Podjęcie rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego wymaga, by interes społeczny i słuszny interes obywatela zostały należycie wyważone. Celowi temu służy analiza sytuacji materialnej zobowiązanego i jego rodziny, uwzględniająca również stan zadłużenia i związaną z nim realność spłaty zadłużenia bez niebezpieczeństwa powstania ciężkich skutków dla zobowiązanego i jego rodziny (II GSK 1625/11). W razie wykazania przez wnioskodawcę podstaw umorzenia należności składkowych ZUS, stosownie do przepisu § 3 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki odmowa uwzględnienia wniosku strony może nastąpić jedynie w sytuacji wykazania przez ZUS istnienia ważnego interesu publicznego przemawiającego za odmową uwzględnienia wniosku strony (II GSK 203/11).

3.6.1.2. W drugiej grupie spraw istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia zagadnienia, przed jakim organem administracji publicznej toczy się sprawa o umorzenie należności z tytułu składek rozpatrywana ponownie, po decyzji wydanej przez ZUS, a mianowicie czy nadal przed Zakładem, czy przed Prezesem Zakładu. Podtrzymano dotychczas pogląd, że ponowne rozpoznawanie spraw dotyczących umorzenia należności z tytułu składek należy do Zakładu, a rozpoznawanie ponowne spraw dotyczących przyznawania świadczeń w drodze wyjątku należy do Prezesa Zakładu (II GSK 825/11). W postępowaniach o ponowne rozpoznanie sprawy powinny znaleźć zastosowanie wszystkie instytucje procesowe gwarantujące obiektywną procedurę i zaufanie do organów władzy publicznej, także przewidziana przepisem art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. instytucja wyłączenia pracownika od powtórnego brania udziału w sprawie (sprawy II GSK 1451/11, II GSK 1434/10, II GSK 1432/10, II GSK 1353/11, II GSK 1523/10, II GSK 1522/10, II GSK 1348/11, II GSK 431/11, II GSK 63/11).

3.6.1.3. W odniesieniu do trzeciego zagadnienia kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą[38], 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 pra-

[36] Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm., dalej: u.s.u.s.

[37] Dz.U. Nr 141, poz. 1365 ze zm., dalej: rozporządzenie Ministra Gospodarki.

[38] Podzielając stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów tego Sądu z 23 marca 2011 r. (I UZP 3/10).

cy i ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem 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 (sprawy II GSK 1438/11, II GSK 1455/11, II GSK 1436/11, II GSK 1334/11, II GSK 1459/11).

3.6.2. *Sprawy kapitałowe i bankowość*

W odniesieniu do kwestii nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów regulujących obowiązki informacyjne, o których mowa w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie przekazywania i udostępniania informacji o niektórych transakcjach instrumentami finansowymi oraz zasad sporządzania i prowadzenia listy osób posiadających dostęp do określonych informacji poufnych[39], NSA dokonał prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisu ustawy upoważniającej Ministra Finansów do wydania rozporządzenia, którego przepisy były podstawą rozstrzygnięcia (II GSK 334/11)[40].

Uznając zasadność nałożenia kary pieniężnej za nieprzekazanie m.in. Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) poufnej informacji o zawarciu walutowych transakcji pochodnych niosących ryzyko nieograniczonej straty finansowej i mogących mieć istotny wpływ na wynik finansowy spółki, w terminie określonym przez prawo, tj. niezwłocznie po zajściu zdarzenia w postaci zawarcia tych transakcji w trybie art. 56 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 pkt. 2 u.o.i.f., NSA stwierdził, że informacja po jej przekazaniu do publicznej wiadomości mogłaby zostać wykorzystana przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przez racjonalnie działającego inwestora. Umowy o dużych wartościach oraz o zaangażowaniu w instrumenty finansowe o wysokim stopniu ryzyka, z jakimi wiąże się inwestowanie na rynku terminowym, wywołują reakcje inwestorów wprost przekładające się na zmiany cen (II GSK 1256/11).

Przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania do członków KNF. Stanowisko to wynika z przepisu art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[41]. Skoro od decyzji Komisji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie odwołanie do organu wyższego stopnia (art. 127 § 2 k.p.a.), tym samym Komisji nadano w postępowaniu administracyjnym status ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. (II GSK 1068/11).

3.6.3. *Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych*

Przepis art. 120 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne[42] nie stanowi podstawy prawnej do wydania przez organy inspekcji farmaceutycznej decyzji nakazującej usunięcie ciśnieniomierza z apteki. Artykuł 86 ust. 2, 5 i 8 p.f. nie stanowi podstawy prawnej dla zakazu wystawienia ciśnieniomierza do użytku klientom apteki. Dokonywanie bezpłatnego pomiaru ciśnienia tętniczego w aptece ogólnodostępnej jako placówce ochrony zdrowia publicznego, należy uznać za działanie w interesie publicznym, na rzecz ochrony zdrowia (II GSK 1365/10).

3.6.4. *Ubezpieczenia zdrowotne*

Rozpoznane sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych dotyczyły przede wszystkim sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych w przedmiocie podlegania obowiązkowi

[39] Dz.U. Nr 229, poz. 1950.

[40] Wyrok ten został szczegółowo omówiony w rozdziale dotyczącym stosowania Konstytucji.

[41] Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

[42] Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm., dalej: p.f.

ubezpieczenia zdrowotnego, rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej oraz odmowy finansowania kosztów leczenia.

Postępowanie przed organem Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym ma wpływ na prawa i obowiązki płatnika składek na ubezpieczenie zdrowotne. Płatnik ma więc własny, bezpośredni i aktualny interes prawny do uczestnictwa w tym postępowaniu (GSK 761/11, II GSK 157/11, II GSK 62/11 i II GSK 1547/10).

Uchylając wyrok Sądu I instancji odmawiający studentowi wydania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ) z uwagi na brak tytułu do zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego NSA stwierdził, że EKUZ stanowi potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej przysługujących świadczeniobiorcy lub osobie uprawnionej do świadczeń opieki zdrowotnej, zgodnie z przepisami o koordynacji, na terytorium innego niż Rzeczypospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W świetle art. 66 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[43] obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają studenci i uczestnicy studiów doktoranckich niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, z wyłączeniem osób, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1. Obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego studentów i uczestników studiów doktoranckich powstaje z dniem immatrykulacji lub przyjęcia na studia doktoranckie i złożenia oświadczenia o niepodleganiu obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, a wygasa z dniem ukończenia szkoły wyższej lub studiów doktoranckich albo skreślenia z listy studentów. Co istotne, studentów zgłaszają do ubezpieczenia zdrowotnego szkoły wyższe – art. 75 ust. 4 powołanej ustawy (II GSK 1102/11).

Rozważając wszystkie argumenty przytoczone we wniosku o skierowanie na leczenie za granicą, należy brać pod uwagę także to, czy leczenie za granicą w ściśle określonym ośrodku medycznym (za pomocą specyficznej metody) nie będzie bardziej efektywne od leczenia krajowego, zwłaszcza w zakresie uniknięcia poważnych skutków ubocznych (możliwości utraty lub pogorszenia wzroku), które może wywołać leczenie inną metodą w kraju. Tej istotnej okoliczności winny dotyczyć także opinie konsultantów. Na przesłankę efektywności leczenia wskazał również ETS w wyroku z 16 maja 2006 r., C-372/04, na gruncie przepisu art. 22 ust. 2 akapit 2 rozporządzenia Rady nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie[44] (II GSK 346/12).

Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP warunki i zakres świadczeń finansowanych ze środków publicznych określa ustawa, a zatem do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Ustawodawca może wprowadzać różne modele ochrony zdrowia oparte na środkach publicznych, wykorzystując do tego inne znane we współczesnych systemach sposoby finansowania (czy raczej dofinansowania) kosztów tych świadczeń (udział własny, dodatkowe ubezpieczenie), lecz niedopuszczalne jest pozostawienie wątpliwości co do tego, jaki jest zakres świadczeń medycznych przysługujących beneficjentom publicznego systemu opieki zdrowotnej (II GSK 1297/11).

[43] Dz.U. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

[44] Dz.Urz. UE L 71.149.2.

Odwołanie wniesione na podstawie art. 154 w zw. z art. 152 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest ograniczone wyłącznie do zbadania, czy nie doszło do naruszenia zasad postępowania, które spowodowało uszczerbek w interesie prawnym świadczeniodawcy (oferenta), lecz w granicach tego postępowania nie mieści się ponowna ocena złożonych ofert, w tym badanie prawidłowości oceny oferty złożonej przez podmiot konkurujący z podmiotem wnoszącym odwołanie (II GSK 1458/10).

Organy NFZ kontrolując wynik postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej mają obowiązek swoją ocenę zindywidualizować i wyjaśnić, dlaczego w konkretnym przypadku poszczególni oferenci zostali ocenieni przyznaniem takiej a nie innej liczby punktów. Jeżeli np. organ ma za zadanie skontrolować zgodność rozstrzygnięcia z punktu widzenia zasady równego traktowania wszystkich świadczeniodawców, to musi nie tylko porównać oceny ofert poszczególnych świadczeniodawców, ale również skonfrontować te oceny z samymi ofertami. W takim przypadku zarówno oceny poszczególnych ofert, jak i oferty powinny być włączone do akt kontrolnego postępowania administracyjnego (II GSK 121/12).

3.7. Działalność gospodarcza, tj. sprzedaż napojów alkoholowych, gry losowe, rybołówstwo. Zagadnienia z zakresu uprawnień zawodowych adwokatów i aplikantów adwokackich, radców prawnych i aplikantów radcowskich, notariuszy i aplikantów notarialnych oraz komorników

3.7.1. *Sprzedaż napojów alkoholowych*[45]

W razie złamania którejkolwiek zasady sprzedaży napojów alkoholowych określonych w ustawie zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 18 ust. 10 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest obligatoryjne niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy (wyroki z: 18 października 2012 r., II GSK 1385/11, 8 marca 2012 r., II GSK 91/11, 29 listopada 2012 r., II GSK 1812/11 i II GSK 1790/11).

Decyzje dotyczące zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o jakich mowa w art. 18 ust. 2 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, mają charakter uznaniowy, a zatem wymagają szczególnie wnikliwego uzasadnienia. W sytuacji gdy organ dysponuje limitowaną liczbą (4) punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a o zezwolenie na sprzedaż alkoholu wystąpiło aż 21 podmiotów, w uzasadnieniu nie można ograniczyć się do stwierdzenia, że wyczerpanie limitu punktów sprzedaży napojów alkoholowych stanowiło negatywną przesłankę w przedmiocie wydania zezwolenia stronie skarżącej (wyroki z: 14 marca 2012 r., II GSK 111/11, II GSK 112/11, II GSK 113/11, II GSK 114/11, oraz 22 marca 2012 r. o sygn. akt II GSK 133/11, II GSK 134/11).

Rady gmin przy podejmowaniu uchwał w oparciu o art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości powinny mieć na uwadze skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów z geometrycznego punktu widzenia, pomiędzy którymi ma następować pomiar odległości między obiektami chronionymi a punktem sprzedaży napojów alkoholowych. Nieprecy-

[45] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.), dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

zyjne określenie samego sposobu wyznaczania odległości determinuje względność otrzymywanych wyników pomiarów kontrolujących, czy punkt sprzedaży nie jest położony sprzecznie z zasadami usytuowania punktów sprzedaży tych napojów (wyrok z 10 maja 2012 r., II GSK 497/11).

Na podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych spoczywa obowiązek zorganizowania jej w taki sposób, aby nie zaistniał jakikolwiek przypadek złamania zasad sprzedaży napojów alkoholowych określonych w ustawie. Skoro art. 18 ust 10 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, iż organ cofa zezwolenie w przypadku przedstawienia fałszywych danych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 11^1 ust. 4, to ustawodawca nie pozostawił w tej materii swobody organom administracji. Wystarczającą przesłanką cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jest stwierdzenie, że oświadczenie o wartości sprzedanego alkoholu zawierało nieprawdziwe dane (wyrok z 8 marca 2012 r., II GSK 91/11).

3.7.2. *Gry losowe i zakłady wzajemne*[46]

W sprawach z zakresu gier losowych i zakładów wzajemnych WSA w Gdańsku przedstawił TSUE pytania prejudycjalne[47], natomiast WSA w Poznaniu wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym wskazując na naruszenie przez ustawę o grach hazardowych konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku[48]. Po wydaniu wyroku TSUE w Izbie Gospodarczej zapadł tylko jeden wyrok dotykający tego zagadnienia (II GSK 185/12), zatem nie można jeszcze wskazać w tym zakresie na ukształtowaną linię orzeczniczą, a 6042 oczekują na wyznaczenie.

Podtrzymano stanowisko wyrażone w roku 2011[49], zgodnie z którym stwierdzenie utraty ważności poświadczenia rejestracji automatu następuje w formie decyzji administracyjnej. W 2012 r. wyjaśniono dodatkowo, że taką samą formę prawną powinna przybrać „utrata ważności poświadczenia rejestracji", o której mowa w § 10 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych[50] (postanowienia z: 14 marca 2012 r., II GSK 2214/11, 2290/11, 2411/11, oraz 29 czerwca 2012 r., II GSK 17/12).

3.7.3. *Rybołówstwo*

Podstawę wznowienia postępowania w sprawie o sygn. akt II GSK 558/12 stanowiło ujawnienie środków dowodowych w postaci dzienników połowowych oraz faktur VAT wystawionych przez armatora łodzi. Dowody te zostały później, tj. po prawomocnym oddaleniu skargi kasacyjnej wyrokiem z 20 kwietnia 2011 r., II GSK 375/10, „wykryte" (odwołując się do terminologii z art. 273 § 2 p.p.s.a.) w związku z treścią Raportu nr 05/01/2012 z dnia 26 stycznia 2012 r. „Opinia w przedmiocie zdarzenia morskiego z dnia 19 grudnia 2005 r. na Zatoce Pomorskiej na akwenie kwadratów E–2 i E–3 na okoliczność możliwości uszkodzenia sieci rybackich łodzi DZI–15 i DZI–80 przez kuter ŚWI–57".

[46] Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm., dalej: u.g.h.).

[47] Postanowienia z 16 listopada 2010 r., III SA/Gd 352/10 i III SA/Gd 261/10 zostały rozstrzygnięte wyrokiem z 19 lipca 2012 r.; pytania i rozstrzygnięcie omówiono w rozdziale dotyczącym stosowania prawa UE.

[48] Postanowienie z 8 grudnia 2010 r., II SA/Po 549/10, oczekuje na rozstrzygnięcie; omówienie w rozdziale dotyczącym stosowania Konstytucji.

[49] Por. postanowienia z 29 listopada 2011 r., II GSK 1677/11 i 21 grudnia 2011 r., II GSK 1752/11.

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

Najliczniejsza grupa orzeczeń dotyczyła nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie[51]. Zgodnie z linią orzeczniczą wypracowaną w roku poprzednim stwierdzono, że 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. Granicą czasową, do jakiej to zezwolenie może być wykonywane, jest przekroczenie ogólnej kwoty połowowej. Z art. 34 pkt 4 ustawy o rybołówstwie wynika, że połów organizmów morskich, których ogólna kwota połowowa została wyczerpana, jest zabroniony (wyroki z: 20 grudnia 2012 r., II GSK 1663/11, 17 lipca 2012 r., II GSK 899/11 i 20 czerwca 2012 r., II GSK 510/11).

3.7.4. *Uprawienia zawodowe*

3.7.4.1. Adwokaci i aplikanci adwokaccy[52]. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolite jest stanowisko, że test jednokrotnego wyboru nakłada na organ obowiązek takiego formułowania pytań egzaminacyjnych, aby były jasne, jednoznaczne i precyzyjne. Zgodnie ze wskazanym poglądem NSA stwierdzał, że z treści art. 75i ust. 1 p.a. 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 (np. wyroki z: 19 stycznia 2012 r., II GSK 1927/11, i 12 października 2012 r., II GSK 1341/12).

3.7.4.2. Radcowie prawni i aplikanci radcowscy[53]. W tym zakresie rozpoznawane były sprawy w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu wstępnego na aplikację radcowską, ustalenia wyniku egzaminu radcowskiego oraz sprzeciwu wobec wpisu na listę radców prawnych.

Odnosząc się do regulacji zawartej w art. 31¸ ust. 1 u.r.p., w wyroku z 20 lipca 2012 r., II GSK 2088/11, NSA uznał, że kompetencją Ministra Sprawiedliwości nie jest ponowne rozpoznanie sprawy o wpis na listę radców prawnych, a postępowanie sprzeciwowe nie jest postępowaniem przed organem III instancji, lecz postępowaniem nadzorczym i odrębnym wobec prowadzonego przez organy samorządu radcowskiego, rozpoznawczego (i dwuinstancyjnego) postępowania z wniosku o dokonanie wpisu na listę radców prawnych. We wskazanym postępowaniu Minister Sprawiedliwości nie załatwia więc sprawy administracyjnej inicjowanej wnioskiem o dokonanie wpisu na listę radców prawnych, albowiem należy ona do ustawowych kompetencji organu samorządu zawodowego, przed którym w związku ze złożonym wnioskiem toczy się postępowanie rozpoznawcze i wyjaśniające w sprawie o dokonanie wpisu. W postępowaniu sprzeciwowym natomiast Minister Sprawiedliwości jako organ nadzoru kontroluje, czy zebrany w postępowaniu prowadzonym przed organami korporacji zawodowej materiał dowodowy stanowi z punktu widzenia normatywnych przesłanek warunkujących dokonanie wpisu na listę radców prawnych dostateczną faktyczną podstawę, aby wpisu tego dokonać, tj. z punktu widzenia istnienia/nie-

[51] Dz.U. Nr 62, poz. 574 ze zm.

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

[53] Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.), dalej: u.r.p.

istnienia wad prawnych ostatecznego rozstrzygnięcia o wpisie, uzasadniających pozbawienie go mocy prawnej. Skutkiem skorzystania z uprawnienia do wniesienia sprzeciwu jest zniesienie, *ex tunc*, uchwały o wpisie oraz postępowania, w którego rezultacie została ona wydana, co oczywiście nie wyklucza możliwości ponownego ubiegania się o wpis.

W wyroku z 22 sierpnia 2012 r., II GSK 1779/11 NSA nie zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym przez NSA w wyroku z 10 czerwca 2011 r., II GSK 240/11, że określone w art. 68 ust. 6a p.a. sformułowanie „służy odwołanie" zgodnie z k.p.a. jednoznacznie wskazuje, że Minister Sprawiedliwości jest organem odwoławczym, który w postępowaniu odwoławczym korzysta z wszystkich kompetencji określonych w art. 138 k.p.a. NSA uznał, że z art. 5 ust. 3 u.r.p. wynika, że Ministrowi Sprawiedliwości przysługują w ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością samorządu radcowskiego tylko takie środki prawne, które ustawa mu wprost i wyraźnie przyznaje.

Z kolei w wyroku z 26 czerwca 2012 r., II GSK 1512/11, NSA stwierdził, że zawarte w art. 68 ust. 6a p.a. sformułowanie „służy zainteresowanemu odwołanie" zgodnie z k.p.a. wskazuje, że Minister Sprawiedliwości jest organem odwoławczym, a do wniesienia tego odwołania i rozpatrzenia go przez Ministra mają zastosowanie przepisy k.p.a. Oznacza to, że Minister Sprawiedliwości w przypadku wniesienia odwołania rozpatruje sprawę tak jak każdy organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym.

Prezes NSA w dniu 28 stycznia 2013 r. wystąpił o podjęcie uchwały[54].

3.7.4.3. Notariusze i aplikanci notarialni. NSA rozstrzygał sprawy dotyczące powołania na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii, odmowy wyrażenia zgody na prowadzenie działalności gospodarczej przez aplikanta notarialnego, wyrażenia zgody na pozostanie w stosunku zatrudnienia, odwołania ze stanowiska notariusza i ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikację notarialną.

Podpisanie przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości zarówno decyzji wydanej w pierwszej instancji, jak i decyzji o ponowne rozpoznanie sprawy jest naruszeniem przepisu art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a (wyrok z 18 stycznia 2012 r., II GSK 1461/10). Tylko Minister Sprawiedliwości jako piastun funkcji organu nie podlega wyłączeniu przy ponownym rozpatrzeniu sprawy[55] (wyrok z 29 maja 2012 r., II GSK 504/1).

W decyzji odmawiającej udzielenia zgody na dodatkowe zatrudnienie aplikanta „pozaetatowego" nie wystarczy samo stwierdzenie, że występuje kolizja między dodatkowym zatrudnieniem a obowiązkami notariusza lub powagą zawodu notariusza. Organ musi szczegółowo uzasadnić, na czym kolizja polega. O dopuszczalności odmowy udzielenia zgody można mówić tylko wtedy, kiedy organ wyraźnie ustali istnienie omówionych wyżej kolizji z wykonywaniem zawodu notariusza. Powinno chodzić wyłącznie o działania, które

[54] „Czy rozpoznając odwołania, o których mowa w art. 68 ust. 6a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.) oraz art. 31 ust. 2a ustawy z dnia 6 lipca 1982 o radcach prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.) Minister Sprawiedliwości może zastosować art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) i orzec co do istoty sprawy?"

[55] W związku z wątpliwościami interpretacyjnymi, które w konsekwencji doprowadziły do rozbieżności w orzecznictwie, Prezes NSA w dniu 22 października 2013 r. wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej „Czy art. 24 § 1 pkt 5 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym przed 11 kwietnia 2011 r. miał zastosowanie do pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem, o którym mowa w art. 127 § 3 tej ustawy?"

podważają zaufanie do notariusza jako reprezentanta zawodu zaufania publicznego (wyrok z 11 września 2012 r., II GSK 1089/11).

3.7.4.4. Komornicy[56]. Większość spraw z tego zakresu dotyczyła powołania na stanowisko komornika i odwołania z tego stanowiska.

W wyrokach z: 22 czerwca 2012 r., II GSK 1838/11, 7 lutego 2012 r., II GSK 1130/10, 22 czerwca 2012 r., II GSK 856/11 NSA analizował spełnienie przesłanek określonych w art. 10 ustawy o komornikach. Odnosił się do wymogu dwuletniej praktyki w charakterze asesora komorniczego oraz wymogu wykształcenia i zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw[57].

3.7.4.5. Doradcy podatkowi i biegli rewidenci. Kompetencja Komisji Nadzoru Audytowego (KNA) do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, o której mowa w art. 64 ust. 1 pkt 5 ustawy o biegłych rewidentach, obejmuje również uchwały w przedmiocie wpisu do rejestru biegłych rewidentów. Wymieniony przepis stanowi, iż możliwość zaskarżenia uchwały organu Krajowej Izby Biegłych Rewidentów do sądu administracyjnego odnosi się do uchwał „niepodlegających zatwierdzeniu". Prowadzi to do wniosku, że przepis ten nie obejmuje uchwał, które podlegają zatwierdzeniu przez KNA. Kierując się domniemaniem racjonalności ustawodawcy należy przyjąć, iż gdyby ustawodawca zamierzał wyłączyć spod legitymacji skargowej KNA jeszcze inne uchwały niż uchwały podlegające zatwierdzeniu przez ten organ, to wyłączenie takie byłoby zawarte w ustawie. Skoro w odniesieniu do uchwał w przedmiocie wpisu do rejestru biegłych rewidentów wyłączenia takiego nie zamieszczono, a niewątpliwie są to uchwały niepodlegające zatwierdzeniu, to wynika z tego, iż ustawodawca nie zamierzał ograniczyć wobec tego typu uchwał legitymacji skargowej KNA (wyrok z 29 marca 2012 r., II GSK 1755/11).

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

3.8.1. *Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*[58]

Zdecydowana większość judykatów z tego zakresu dotyczyła problematyki dotacji przewidzianych przez art. 80 i art. 90 u.s.o. Na gruncie tej materii NSA rozstrzygał dwa zasadnicze problemy: dopuszczalność sądowej kontroli czynności obejmującej naliczenie i przyznanie dotacji oraz zakres upoważnienia ustawowego do wydania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały, o której mowa w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.s.o.

Analizując pierwszą z wymienionych kwestii należy zauważyć, że w 2012 r. w orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, iż konkretyzacja wysokości dotacji, o której mowa w art. 80

[56] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.)., dalej: ustawa o komornikach.

[57] Dz.U. Nr 112, poz. 769.

[58] Ustawa o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej: u.s.o.).

oraz art. 90 u.s.o., tj. czynność obliczenia należnej dotacji i wypłacenia jej osobie uprawnionej, nie mieści się w pojęciu innych aktów lub czynności przewidzianych przez art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. postanowienia z 11 kwietnia 2012 r. z: II GSK 563/12, II GSK 562/12; z 3 kwietnia 2012 r., II GSK 522/12, II GSK 523/12, II GSK 524/12, II GSK 525/12; z 16 października 2012 r., II GSK 1649/12, II GSK 1650/12, II GSK 1651/12, II GSK 1652/12). Jednocześnie NSA uznał, że wspomniana czynność nie mieści się w pojęciu „czynności nakazanych prawem", o których mowa w art. 101a u.s.g. (zob. postanowienie z 28 września 2012 r., II GSK 1504/12), a tym samym nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej. A zatem NSA nie podzielił poglądu wyrażonego w uzasadnieniu postanowienia składu siedmiu sędziów NSA z 14 stycznia 2009 r., II GPS 7/08, oraz wyrokach z 17 stycznia 2007 r., II GSK 319/07 i II GSK 320/07, zgodnie z którym w hipotezie przepisu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. mieści się również naliczenie i wypłacenie dotacji przewidzianych przez przywołane wyżej przepisy ustawy o systemie oświaty. To stanowisko budzi jednak uzasadnione wątpliwości, które były omawiane na naradzie w Izbie Gospodarczej.

Z kolei analizując drugie z wymienionych na wstępie zagadnień, że w 2012 r. przedmiotem uwagi NSA stało się w szczególności pojęcie trybu udzielania i rozliczania dotacji, o którym mowa w art. 80 ust. 4 u.s.o. oraz art. 90 ust. 4 u.s.o., NSA wskazywał, podkreślając istotny luz decyzyjny po stronie prawodawcy samorządowego (wyrok z 18 października 2012 r., II GSK 1479/11), że przez tryb rozliczania dotacji należy rozumieć także wprowadzenie po stronie beneficjentów obowiązków sprawozdawczych dotyczących wydatkowania kwot przyznanych dotacji wraz ze szczegółowymi zasadami ich wykonywania (wyroki z: 18 października 2012 r., II GSK 1479/11 i 23 listopada 2012 r., II GSK 1671/11).

W sprawach z analizowanego zakresu NSA kontynuował linię orzeczniczą zapoczątkowaną wyrokiem z 26 lipca 2006 r., II GSK 97/06, zgodnie z którą z przepisów art. 90 ust. 3 i ust. 4 u.s.o. wynika, że dotacje przysługują na każdego ucznia, a więc w wysokości odpowiadającej faktycznej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji (zob. wyroki z: 29 lutego 2012 r., II GSK 42/11 i 18 października 2012 r., II GSK 1479/11).

Większość wyroków NSA dotyczących analizowanej materii uznawała legalność uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Świadczy to o znaczącej poprawie jakości prawotwórstwa samorządowego w zakresie wykonywania delegacji przewidzianej przez art. 80 i art. 90 u.s.o.[59] Na marginesie wypada dodać, że w wyroku z 28 sierpnia 2012 r., II GSK 1057/11, wbrew ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskom[60], NSA uznał, że powtórzenie w uchwale zapisu zawartego w ustawie o finansach publicznych ma charakter informacyjny i nie ma podstaw do uznania tego faktu za naruszenie prawa.

3.8.2. *Sprawy dotyczące rent strukturalnych*

W sprawach dotyczących rent strukturalnych problemem, któremu NSA poświęcił szczególną uwagę, była konstytucyjność rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013[61].

[59] Por. A. Olszewski, *Zasady finansowania szkół i placówek niepublicznych w świetle obowiązujących przepisów prawa*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 7–8, s. 82.

[60] Zob. wyrok z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00.

[61] Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm., dalej: rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2007 r.

Zgodnie z poglądem przyjętym w roku poprzednim[62] utrzymano stanowisko, że uregulowania zawarte w § 4 pkt 5 w zw. z § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia określające wymóg przekazania gospodarstwa rolnego o powierzchni minimum 6 ha użytków rolnych oraz przekazania wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa będących zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika i jego małżonka, jak również przedmiotem ich wspólności, oraz uregulowanie zawarte w § 19 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia nakazujące odmowę przyznania renty strukturalnej, gdy wnioskodawca nie jest właścicielem gospodarstwa rolnego o określonej powierzchni, współwłaścicielem takiego gospodarstwa ze współmałżonkiem ani właścicielem takiego gospodarstwa nie jest małżonek rolnika, nie wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[63], a tym samym nie naruszają przepisów Konstytucji (zob. wyroki z: 3 lipca 2012 r., II GSK 2425/11; 24 października 2012 r., II GSK 1499/11; 16 listopada 2012 r., II GSK 1619/11).

Istotnym zagadnieniem procesowym, które pojawiło się w orzecznictwie, była kwestia stanu faktycznego, według którego powinien w postępowaniu o przyznanie renty strukturalnej orzekać organ odwoławczy. Spełnienie warunku posiadania pięcioletniego okresu ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników, o którym mowa w art. § 4 pkt 2 przywołanego wyżej rozporządzenia, powinno nastąpić w okresie ostatnich 10 lat poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie renty strukturalnej, nie zaś dacie orzekania przez organ II instancji (zob. wyrok z 30 października 2012 r., II GSK 1508/11).

3.8.3. *Sprawy dotyczące dofinansowania do produkcji rolnej*

W sprawach dotyczących dofinansowania do produkcji rolnej można wyróżnić dwa zasadnicze zagadnienia związane z omawianą materią: dopuszczalność uznania grupy osób związanych umową spółki cywilnej za producenta rolnego, o którym mowa w art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[64], oraz zakres zastosowania k.p.a. do postępowań przewidzianych ustawą z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[65], tj. wykładni art. 3 przywołanej ustawy. Zagadnienie to stało się przedmiotem uchwały z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12. Wskazano w niej, że w przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji przysługuje spółce cywilnej. Spółka cywilna stanowi niewątpliwie grupę osób w rozumieniu art. 2 lit. a/ rozporządzenia nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej[66]. Tym samym NSA uznał, że nie sposób spółce cywilnej odmówić statusu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o której mowa w art. 3 pkt 3 lit. b/ ustawy o krajowym systemie ewidencji i w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiej-

[62] Z 5 lipca 2011 r., II GSK 715/10; z 7 lipca 2012 r., II GSK 2425/11 oraz z 1 września 2011 r., II GSK 823/10.

[63] Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm., dalej: ustawa z 2007 r.

[64] Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm., dalej: ustawa o krajowym systemie ewidencji.

[65] Dz.U. z 2012 r., poz. 1164 ze zm., dalej: ustawa o płatnościach.

[66] Dz.Urz. UE L 2003 Nr 270, poz. 1 ze zm.

skich[67]. Stanowisko to zostało zaaprobowane w kilkudziesięciu wyrokach NSA zapadłych w 2012 r. (zob. np. wyroki z: 30 października 2012 r., II GSK 1097/12; 9 listopada 2012 r., II GSK 1069/12). Przedmiotem wypowiedzi NSA była także ocena działania polegającego na zawieraniu przez te same osoby (nawet w różnych konfiguracjach) wielu umów spółek cywilnych i zgłaszanie przez te nowe podmioty (spółki cywilne) wniosków o płatności. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że wspomniane postępowanie może być uznane za obejście przepisów prawa regulujących przyznawanie wsparcia producentom rolnym (zob. np. wyroki z 19 grudnia 2012 r.: sygn. akt II GSK 1832/11, II GSK 1833/11 oraz II GSK 1835/11).

Analizując drugie z wyróżnionych zagadnień należy zauważyć, że NSA jednolicie zwracał uwagę, iż postępowania przewidziane przez ustawy o płatnościach oraz o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich mają charakter sformalizowany, a przepisy k.p.a. stosuje się do nich jedynie w zakresie odrębnie nieuregulowanym w tych aktach. Na gruncie ustawy o płatnościach ustawodawca zdecydował się na odejście od zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a., a w konsekwencji zrezygnował również z zasady postępowania dowodowego wyrażonej przez art. 77 k.p.a. (zob. wyroki z: 27 listopada 2012 r., II GSK 1811/11; 26 września 2012 r., II GSK 1154/11). Takie rozwiązanie rzutuje również na dokonywaną na potrzeby tych postępowań wykładnię art. 80 k.p.a (zob. wyrok z 27 czerwca 2012 r., II GSK 807/11), co jednak nie oznacza, że jego stosowanie zostało w nich wyłączone (zob. wyrok NSA z 20 grudnia 2012 r., II GSK 1918/11). W postępowaniu w sprawie przyznania płatności to nie organ administracji publicznej, a strona ma przedstawić wszystkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy (zob. wyroki z: 27 czerwca 2012 r., II GSK 807/11, i 27 listopada 2012 r., II GSK 1733/11). Reguła ta nie wyłącza jednak zasady praworządności, która nakazuje organom precyzyjne ustalenie zakresu żądania zgłaszanego przez stronę (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r., II GSK 1733/11). Z kolei na gruncie regulacji ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich NSA konsekwentnie zwracał uwagę, że w unormowanych nią postępowaniach ograniczeń doznaje stosowanie zasad ogólnych k.p.a.: prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz informowania – art. 9 k.p.a (zob. wyroki z: 30 października 2012 r., II GSK 1530/11, i 30 października 2012 r., II GSK 1905/11).

Spraw dotyczących dofinansowania do produkcji rolnej dotyczyła także uchwała z 29 października 2012 r., II GPS 3/12. Wskazano w niej, że termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy o płatnościach jest ustawowym terminem procesowym, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a. NSA wskazał, że ustawa o płatnościach nie ma w aspekcie proceduralnym charakteru regulacji pełnej i zamkniętej. Stosownie bowiem do treści art. 3 ust. 1 tej ustawy do przewidzianych w niej postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się wprost przepisy k.p.a.

3.8.4. *Sprawy dotyczące dotacji oraz subwencji z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego*

Istotnymi zagadnieniami z tego zakresu były kwestie reżimu prawnego, według którego należy oceniać uprawnienia i obowiązki organu i beneficjenta w związku z przyznaniem mu dotacji oraz charakteru prawnego czynności przyznania dotacji, gdy ustawa stanowiąca podstawę jej dokonania nie zawiera wyraźnej regulacji w tym zakresie.

[67] Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

Analizując pierwsze zagadnienie NSA wskazał, że skoro dotację stanowi kwota środków publicznych przekazanych określonemu podmiotowi w celu realizacji zadań publicznych, a przekazanie tej kwoty może nastąpić na podstawie umowy zawartej z beneficjentem dotacji, to nie oznacza to, że uprawnienia i obowiązki stron będą regulowane wyłącznie przez normy prawa cywilnego. Przekazane w taki sposób środki finansowe nie tracą publicznoprawnego charakteru (zob. wyrok z 17 października 2012 r., II GSK 1522/11). Podobnie NSA uznał, że mimo przyjęcia formy umowy dla udzielenia dotacji ewentualne niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie umowy poddał reżimowi odpowiedzialności uregulowanej w ustawie o finansach publicznych (art. 145 i art. 146) i ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[68], nie zaś odpowiedzialności cywilnoprawnej (zob. wyrok z 2 października 2012 r., II GSK 1373/11).

W drugim z wymienionych zagadnień NSA zwrócił uwagę, że na gruncie ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym[69] użycie w przepisie zwrotu „przyznaje" uzasadnia stwierdzenie, że w tego rodzaju sprawach organ działa władczo i jednostronnie kształtuje sytuację prawną konkretnego wnioskodawcy, a w konsekwencji rozstrzygnięcie organu winno nastąpić w formie decyzji administracyjnej.

3.9. Sprawy z zakresu prawa energetycznego i prawa telekomunikacyjnego[70], prawo geologiczne i górnicze

W grupie spraw z zakresu telemediów i prawa energetycznego dominowały sprawy dotyczące usług telekomunikacyjnych i eksploatacji sieci oraz rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Przepis art. 15 pkt 2 p.t. nakazuje Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawach nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego w celu umożliwienia zainteresowanym podmiotom wyrażenia na piśmie, w określonym terminie, stanowiska do projektu rozstrzygnięcia. Przedmiotem postępowania konsultacyjnego są zatem projekty decyzji. Konsultacje, o których mowa w tym przepisie, zasadniczo powinny być wewnątrzkrajowe. Gdyby jednak rozstrzygnięcie miało wywrzeć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, to obowiązek Prezesa UKE poszerzyłby się o konsultacje wewnątrzunijne. W takiej sytuacji, stosownie do art. 18 p.t., niezbędne byłoby równoczesne podjęcie postępowania konsolidacyjnego przez przesłanie Komisji Europejskiej i organom regulacyjnym innych państw członkowskich projektów rozstrzygnięć wraz z uzasadnieniem. Realizacja obowiązku konsultacji ma na celu zapewnienie przejrzystości wymaganej art. 3 ust. 3 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 3 lit. a/ dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającej dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń i 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci

[68] Dz.U. Nr 14, poz. 114 ze zm.

[69] Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.

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

i usług łączności elektronicznej[71]. Obowiązek konsultacji, o którym mowa w art. 15 ust. 2 p.t., i występujący następczo obowiązek konsolidacyjny (w przypadku wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi) obejmuje sytuacje, gdy decyzje Prezesa UKE rozstrzygają o obowiązkach regulacyjnych (wyrok z 25 września 2012 r., II GSK 1186/11).

Przepis 74 ust. 2 p.t. stanowi podstawę do zawieszenia lub ograniczenia na czas określony, w drodze decyzji Prezesa UKE, realizacji m.in. uprawnienia abonenta do zachowania posiadanego numeru przy zmianie operatora sieci (dostawcy usługi), wynikającego z treści art. 71 ust. 1 p.t. Zawieszenie to czasowe wyłączenie w całości obowiązku realizacji określonego uprawnienia, a ograniczenie to czasowe wyłączenie w oznaczonym zakresie (części) obowiązku realizacji określonego uprawnienia. Prezes UKE może w takiej sprawie ingerować w obowiązek ciążący na operatorze lub dostawcy usług tylko na wniosek tego podmiotu. Konsekwencją rozróżnienia i prawidłowego zastosowania pojęć z art. 74 ust. 2 p.t. było stwierdzenie, że zakres wszczętego na wniosek operatora lub dostawcy postępowania nie może być zmieniony przez organ administracji z urzędu przy wydawaniu decyzji (wyroki z: 25 stycznia 2012 r., II GSK 1477/10, i 18 sierpnia 2012 r., II GSK 1003/11).

W grupie spraw rozstrzyganych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 2011 r. o radiofonii i telewizji[72] na szczególna uwagę zasługuje pogląd prawny wyrażony w postanowieniu z dnia 25 maja 2012 r., II GSK 768/12. Skargę do Sądu I instancji, a następnie skargę kasacyjną w tej sprawie wnieśli słuchacze programu radiowego, którego nadawcę Prezes Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) wezwał w trybie art.10 ust. 3 u.r.t. do zaniechania działań polegających na emitowaniu audycji, które mogą zawierać treści dyskryminujące ze względu na narodowość. NSA przyjął, że słuchacze radia nie posiadają interesu prawnego legitymizującego ich do wniesienia skargi. Podstawy interesu prawnego nie można wywodzić z samego faktu uznania możliwości zaskarżenia wezwania dokonanego przez Przewodniczącego KRRiT za akt lub czynność podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W odniesieniu do możliwości uzupełnienia wniosku o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego NSA, po dokonaniu analizy przepisów u.r.t. oraz rozporządzenia KRRiT z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielnie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych[73], uznał, że z uwagi na zasadę aktualności danych i dokumentów na dzień składania wniosku, określoną w § 15 ust. 2 rozporządzenia, oraz zasadę aktualizacji danych w przypadku zmiany stanu prawnego i faktycznego objętego wnioskiem, wynikającą z § 18 ust. 1 tego rozporządzenia, a także na wymienione w § 18 ust. 2 rozporządzenia wyłączenia w zakresie możliwości zmiany wniosku, dopuszczalne są uzupełnienia wniosku polegające na złożeniu dokumentów lub dostarczeniu informacji brakujących w dniu złożenia wniosku, nieobjętych wyłączeniem określonym w § 18 ust. 2 rozporządzenia KRRiT. W sprawach nieuregulowanych w rozdziale V u.r.t. zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 o swobodzie działalności gospodarczej[74], w tym jej art. 50 pkt 1 stanowiący, że przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub jej zmiany organ koncesyjny może

[71] Dz.Urz. UE L 2009.337.37.

[72] Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, dalej: u.r.t.

[73] Dz.U. Nr 5, poz. 41.

[74] Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095.

wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia on warunki określone przepisami prawa wymagane do wykonywania określonej działalności gospodarczej, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Przepis ten w odróżnieniu od art. 64 § 2 k.p.a. pozostawia organowi koncesyjnemu prawo określenia terminu do usunięcia brakującej dokumentacji nie zakreślając granic czasowych tego terminu. Zmiana brzmienia art. 40b u.r.t. nie ma wpływu na możliwość uzupełnienia braków wniosku, gdyż postępowanie o udzielenie koncesji jest postępowaniem administracyjnym, do którego zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 64 § 2 k.p.a. (sygn. akt II GSK 1088/11).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[75], w myśl którego przedsiębiorstwo energetyczne może sprzedawać energię dopiero po uprzednim przyłączeniu do sieci, uznano, że możliwość funkcjonowania na rynku wytwarzania i sprzedaży energii jest warunkowana zdolnością przyłączenia do sieci. Przedsiębiorstwo energetyczne zamierzające dostarczać (sprzedawać) energię musi ubiegać się o przyłączenie do sieci i w tym celu wystąpić o określenie mu warunków przyłączenia do sieci, a po ich uzyskaniu zawrzeć umowę o przyłączenie do sieci z podmiotem zajmującym się przesyłem lub dystrybucją energii (art. 7 ust. 1 i 3a p.e.) (wyrok z 31 stycznia 2012 r., II GSK 2441/11).

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

Podobnie jak w latach poprzednich przeważały sprawy dotyczące kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[76]. W szeregu spraw występowały zagadnienia będące już przedmiotem rozpoznania w latach ubiegłych i niestanowiące w prezentowanej materii nowego ujęcia problemu i interpretacji przepisów.

3.10.1. *W sprawach, 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. Przepis art. 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 tą działalność pomocniczo w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, jak i przedsiębiorcy, dla którego przewozy okazjonalne stanowią przedmiot działalności podstawowej (m.in. wyroki z: 30 listopada 2012 r.,. II GSK 1742/11, 27 listopada

[75] Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm., dalej: p.e.

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

2012 r., II GSK 1632/11, 16 listopada 2012 r., II GSK 1569/11, 16 października 2012 r., II GSK 1509/11, 26 września 2012 r., II GSK 1419/11, 14 czerwca 2012 r., II GSK 793/11).

W odniesieniu do wykonywania transportu drogowego taksówką bez wymaganej licencji NSA w uzasadnieniach rozstrzygnięć przedstawiał stanowisko przyjęte w uchwale z 13 października 2011 r., II GPS 1/11, zgodnie z którym wykonywanie transportu drogowego taksówką przy użyciu innego pojazdu niż określony w licencji, wskazanego we wniosku przedsiębiorcy o zmianę treści licencji, nie stanowi wykonywania transportu drogowego taksówką bez licencji w rozumieniu art. 92 ust. 1 i 4 ustawy o transporcie drogowym w związku z punktem 1.3. załącznika do tej ustawy. I tak np. w wyroku z 11 stycznia 2012 r., II GSK 2208/11, NSA uznał, że gdy przedsiębiorca zachowując 14-dniowy termin dokona zgłoszenia zmiany pojazdu, złoży do organu stosowne dokumenty i wniosek o dokonanie zmian w licencji, to należy przyjąć, że wykonał swój obowiązek i nadal może wykonywać transport drogowy taksówką na podstawie posiadanej licencji. Przedsiębiorca ten aż do czasu, kiedy otrzyma nowy egzemplarz licencji uwzględniający zmianę, może wykonywać transport drogowy na podstawie posiadanej licencji. W przedstawionym przypadku następuje zatem zmiana licencji dotychczasowej, która cały czas jest w mocy, bo nie wygasła ani nie została cofnięta. Zmiana licencji polega jedynie na wpisaniu w niej innego pojazdu, a pozostałe jej elementy, w tym numer licencji i czas obowiązywania, pozostają bez zmian.

3.10.2. *W sytuacji gdy naruszenie ustawy, o którym mowa w art. 92 u.t.d., można przypisać wspólnikom spółki cywilnej*, to w sprawie powinna być wydana jedna decyzja administracyjna, skierowana łącznie do wszystkich wspólników, nakładająca jedną karę. Kara określona w takiej decyzji powinna przy tym mieścić się w granicach określonych w art. 92 ust. 2 u.t.d., a za jej uiszczenie są odpowiedzialni solidarnie wszyscy wspólnicy spółki cywilnej. Wykonywanie transportu drogowego w ramach spółki cywilnej wymaga posiadania odpowiedniej licencji przez każdego ze wspólników[77]. Transport drogowy jest przedmiotem wspólnej działalności wspólników spółki cywilnej. Spółka cywilna polega bowiem na zobowiązaniu się wspólników do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego (art. 860 § 1 k.c.). Wynika z tego, że przewóz wykonywany w ramach spółki cywilnej jest jednym przewozem podlegającym zarachowaniu łącznie na rzecz wszystkich wspólników, a nie przewozem każdego z nich z osobna. To prowadzi z kolei do wniosku, że sprawa o ukaranie za naruszenie przepisów o transporcie drogowym podczas wykonywania transportu drogowego w ramach spółki cywilnej jest jedną sprawą administracyjną, dotyczącą wspólnego naruszenia (naruszeń) dokonanych podczas jednego wspólnego przewozu (wyrok z 29 marca 2012 r., II GSK 1376/11).

Przepis art. 864 k.c. nie odnosi się wyłącznie do zobowiązań cywilnoprawnych, lecz również do takich zobowiązań publicznoprawnych, które wynikają z realizowania przez wspólników spółki cywilnej „wspólnego celu gospodarczego", o którym mowa w art. 860 § 1 k.c. Celem takim może być wykonywanie transportu drogowego. Jeżeli zatem wykonywaniu transportu drogowego w ramach spółki cywilnej towarzyszy konieczność poniesienia określonych świadczeń publicznych, w tym kar, o których mowa w art. 92 u.t.d., to organy administracji nakładając takie świadczenia powinny uwzględniać fakt, iż za wynikające z tego zobowiązanie odpowiadają solidarnie wszyscy wspólnicy spółki cywilnej, a nie każdy ze wspólników z osobna (wyroki z 29 marca 2012 r., II GSK 325/11 oraz II GSK 1990/11).

[77] Uchwała NSA z 15 października 2008 r., II GPS 5/08.

3.10.3. *Celem zaświadczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym*[78], jest zastępcze potwierdzenie spełnienia przez kierowcę wymagań, która to okoliczność docelowo ma być potwierdzana wpisem do prawa jazdy. Zaświadczeń określonych w tym artykule nie zalicza się do dokumentów, o których mowa w art. 87 u.t.d., w które przewoźnik drogowy wykonujący przewóz zobowiązany jest wyposażyć kierowcę. Odpowiednie zastosowanie wymogu wydania wspomnianego zaświadczenia stosownie do art. 39m u.t.d. dotyczy tylko przedsiębiorców lub innych osób osobiście wykonujących przewóz drogowy, a nie odnosi się do przedsiębiorców niezatrudniających kierowców, którzy przewóz na ich rzecz realizują (wyrok z 20 marca 2012 r., II GSK 65/11).

3.10.4. *Uprawnienia wynikające z art. 129 ust. 2 pkt 4, 7, 9, 10 w zw. z art. 129a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym*[79] dają podstawę inspektorowi transportu drogowego do wydania polecenia osobie kontrolowanej skierowania pojazdu na stanowisko kontrolne, które spełnia stosowne wymagania gwarantujące prawidłowość pomiaru masy zatrzymanego pojazdu. Pomiar taki nie może być dowolny, skoro ma być przeprowadzony z użyciem aparatury posiadającej świadectwo legalizacji i z zachowaniem standardów zapewniających obiektywność przeprowadzonej kontroli. W przypadku kontroli nacisków osi lub masy pojazdu jest zaś oczywiste, że nie może to być najbliższe miejsce, w którym pojazd nie zagrażałby bezpieczeństwu ruchu drogowego, lecz miejsce przystosowane do przeprowadzenia stosownych czynności kontrolnych z użyciem zalegalizowanych urządzeń pomiarowych (wyrok z 18 października 2012 r., II GSK 1358/11).

3.10.5. *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. 13g ust. 1b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[80] 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 wobec nadawcy, załadowcy lub spedytora ładunku w sytuacji, w której okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmioty te miały wpływ lub godziły się na naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego (wyroki z 11 października 2012 r., II GSK 1357/11, 24 lipca 2012 r., II GSK 747/11 i II GSK 891/11, 9 maja 2012 r., II GSK 491/11, 19 kwietnia 2012 r., II GSK 329/11, i 8 lutego 2012 r., II GSK 1503/10). Przepis art. 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 (wyroki z 24 lipca 2012 r., II GSK 747/11 i 891/11).

3.10.6. *Stroną postępowania w przedmiocie umieszczenia reklamy w pasie drogowym,* a zatem obowiązanym do uzyskania stosownej decyzji zarządcy drogi, jest właściciel danej reklamy, on jest bowiem w tym zakresie podmiotem stosunku publicznoprawnego w relacjach z organem administracji publicznej. Zatem to właściciel reklamy umieszczonej w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi jest biernie legitymowany w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, toczącym się w trybie przepisu art. 40 ust. 12 pkt 1 u.d.p. (np. wyrok z 26 kwietnia 2012 r., II GSK 410/11).

[78] Dz.U. Nr 235, poz. 1701.

[79] Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm., dalej: u.p.r.d.

[80] Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, dalej: u.d.p.

Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego ma charakter jednorazowy, wydawane jest na określony w decyzji okres i ma charakter czasowy. Oznacza to, że z upływem ostatniego dnia zezwolenia właściciel obiektu jest zobowiązany do jego usunięcia pod rygorem nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu. Upływ okresu, na który zezwolenie zostało udzielone, skutkuje tym, że dalsze legalne pozostawienie reklamy w pasie drogowym jest możliwe tylko w oparciu o nową decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego. Nie ma przy tym podstaw, aby uznać, że w sytuacji, gdy dana reklama już funkcjonuje w określonej lokalizacji w oparciu o pierwotnie wydane (nawet wielokrotnie) zezwolenie organu, mamy do czynienia z jego „przedłużeniem", albowiem tego rodzaju jako zgodnej z prawem formy zajęcia pasa drogowego ustawa o drogach publicznych nie przewiduje (wyroki z: 12 stycznia 2012 r., II GSK 1394/10. oraz 24 kwietnia 2012 r., II GSK 302/11).

3.10.7. *W sprawach z zakresu innych uprawnień do wykonywania czynności i zajęć* przedmiotem rozważań była m.in. kwestia „cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych" w rozumieniu art. 84 p.r.d.

W uchwale z z diagnostę naruszenia określonego w art. 84 ust. 3 pkt 2 u.p.r.d. nie ma znaczenia dla oceny możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w tym przepisie. Na treść tej uchwały powołano się w wyrokach z: 14 listopada 2012 r., II GSK 928/11, 12 września 2012 r., II GSK 422/11, 27 czerwca 2012 r., 619/11, oraz z 26 kwietnia 2012 r., 260/11 i 251/11. NSA podniósł, że brak jest normatywnych przesłanek do przyjęcia, że kontrola przeprowadzona w oparciu o art. 83b ust. 2 pkt 1 (uprzednio art. 83 ust. 6) u.p.r.d. jest elementem nadzoru nad uprawnionymi diagnostami. Jest to kontrola działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę. Natomiast uprawnienia nadzorcze starosty w stosunku do diagnostów określa art. 84 ust. 2 i 3 u.p.r.d., a elementami tego nadzoru są nadanie uprawnień do wykonywania badań technicznych i cofnięcie nadanych uprawnień przy zaistnieniu ustawowych przesłanek. Brak jest zatem racjonalnych przesłanek do wykluczenia możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia uprawnień w sytuacji, gdy informacje o wydaniu przez diagnostę zaświadczenia albo dokonaniu wpisu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami zostały uzyskane podczas analizy akt w innej sprawie czy też pochodzą od innych organów.

3.10.8. *W kategorii spraw dotyczących egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej*, przedmiotem wielu rozstrzygnięć była kwestia właściwości wojewódzkiego inspektora transportu drogowego do wystawienia tytułu wykonawczego w celu wyegzekwowania obowiązku wynikającego z decyzji tego organu o nałożeniu kary pieniężnej.

NSA podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, że zmiana treści art. 51 u.t.d. (która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r., a zgodnie z którą zadania inspekcji transportu drogowego oprócz Głównego Inspektora Transportu Drogowego wykonuje z upoważnienia wojewody wojewódzki inspektor transportu drogowego) nie oznacza braku podstaw prawnych do wydania decyzji przez wojewódzkiego inspektora transportu drogowego. Wojewódzki inspektor transportu drogowego posiada prawne umocowanie do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej wydanej przez siebie decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej (np. wyroki z 13 listopada 2012 r., II GSK 1361/11, II GSK 1422/11, II GSK 1582/11).

Przedawnienie uregulowane w art. 40d § 3 u.d.p. ma odniesienie do opłat i kar wskazanych w tym przepisie bez względu na czas powstania tych należności. Oznacza to, że regulacją wskazaną w tym przepisie objęte są również kary i opłaty, które nie zostały uiszczone w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[81] Nowela ta wprowadziła regułę, zgodnie z którą obowiązek uiszczenia opłat wskazanych w art. 40d § 3 u.d.p. oraz wymienionych tam kar przedawnia się z upływem 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone. Wskazana reguła zaczęła funkcjonować w porządku prawnym z chwilą wejścia w życie noweli z dnia 29 lipca 2005 r., czyli od dnia 4 października 2005 r. Skoro nałożona kara do tej daty nie została uiszczona, a w noweli nie zawarto regulacji przejściowej, należało przyjąć, że termin przedawnienia mógł rozpocząć bieg dopiero po wejściu w życie znowelizowanego art. 40d u.d.p. Odnośnie do ustalenia początkowego terminu biegu przedawnienia odwołano się do treści art. 40d § 3 u.d.p., zgodnie z którym obowiązek uiszczenia kary przedawnia się z upływem 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym kara powinna zostać uiszczona. Jednak jeżeli w tak ustalonej dacie nie obowiązywały przepisy noweli wprowadzające 5-letni okres przedawnienia, termin ten mógł biec do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., co oznacza, że termin przedawnienia rozpoczął bieg w dniu 4 października 2005 r.[82] (wyrok z 20 września 2012 r., II GSK 1046/11).

3.10.9. *Stosownie do art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*[83], w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 stycznia 2003 r., należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5–5d. Na zasadzie wyjątku od przyjętej powyżej reguły został unormowany m.in. termin i bieg przedawnienia zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej z tytułu składek. Zgodnie z ust. 5d powołanego przepisu przedawnienie należności z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej lub następcy prawnego następuje po upływie 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja została wydana. Wolą ustawodawcy było odmienne niż wynika to z o.p. uregulowanie tej samej kwestii przedawnienia odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek. „Odpowiednie stosowanie" przepisów o.p., do czego uprawnia treść art. 31 u.s.u.s., może mieć miejsce jedynie w sprawach nieuregulowanych inaczej w u.s.u.s. Skoro zatem u.s.u.s. zawiera własną w tym zakresie regulację, to tym samym brak jest podstaw prawnych do posiłkowego stosowania art. 118 § 2 zdanie pierwsze o.p. (wyrok z 22 czerwca 2012 r., II GSK 870/11).

Nieskierowanie tytułu wykonawczego do współmałżonka podatnika w sposób rażący narusza art. 27 § 1 u.p.e.a. i w żaden sposób nie można uznać za wypełnienie obowiązku (wskazania zobowiązanego i wystawienia tytułu wykonawczego na oboje małżonków) zakreślenia w tytule wykonawczym odnośników (kwadratu nr 3) dotyczących jego małżonka, nie wypełnia to bowiem dyspozycji art. 27c tej ustawy (sygn. akt II GSK 32/11).

[81] Dz.U. Nr 179, poz. 1486.

[82] NSA w tym względzie zaakceptował pogląd wcześniej wyrażony w wyroku z 7 października 2010 r., II FSK 884/09.

[83] Dz.U. z 2009 Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej: u.s.u.s.

3.11. Ustawa o polityce rozwoju

W grupie opartych na przepisach ustawy z 6 kwietnia 2006 r. zasadach prowadzenia polityki rozwoju[84], podobnie jak w latach ubiegłych znaczna liczba spraw dotyczyła kwestii procesowych związanych z wniesieniem skargi niekompletnej. Przedstawiono tu zagadnienia najczęściej pojawiające się w orzecznictwie na tle ustawy u.z.p.p.r., pomijając występujące jednostkowo.

3.11.1. *Brak podpisu na złożonym dokumencie nie stanowi podstawy do pozostawienia skargi bez rozpatrzenia jako dokumentacji niekompletnej*[85]. W takiej sytuacji należy wezwać do niezwłocznego uzupełnienia dokumentu, co powinno nastąpić najpóźniej przed wydaniem rozstrzygnięcia. Taka wykładnia jest zgodna z zasadą prawa do sądu[86]. Przepisy regulujące instytucję pozostawienia skargi bez rozpatrzenia muszą być interpretowane ściśle (postanowienie z 12 marca 2012 r., II GSK 373/12). Składana przez stronę skarżącą kompletna dokumentacja ma mieć formę wiarygodną. Jeżeli sąd poweźmie wątpliwości co do wiarygodności dokumentów i uzna, że uniemożliwia to nadanie sprawie prawidłowego biegu, to może zastosować art. 48 p.p.s.a. (postanowienia z 26 czerwca 2012 r., II GSK 957/12, i z 8 sierpnia 2012 r., II GSK 1185/12).

Powyższe zagadnienie zostało kompleksowo uregulowane w ustawie u.z.p.p.r., a zatem nie ma możliwości zastosowania art. 49 p.p.s.a. do usunięcia tego rodzaju braków (niebędących brakami formalnymi), gdyż odpowiednie zastosowanie przepisów p.p.s.a mogło mieć miejsce w myśl art. 30e u.z.p.p.r. tylko w zakresie w tej ustawie nieuregulowanym. Ustawodawca wyraźnie określił skutek złożenia skargi niekompletnej (to jest niezawierającej dokumentacji określonej w art. 30c ust. 2 zd. 1 u.z.p.p.r.) w postaci pozostawienia skargi bez rozpatrzenia (art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r.). Natomiast w przypadku wniesienia skargi obarczonej brakami formalnymi (to jest niespełniającej wymogów z art. 46, art. 47 § 1 lub art. 57 § 1 p.p.s.a.) strona skarżąca powinna zostać wezwana do uzupełnienia tych braków na podstawie art. 49 p.p.s.a., gdyż uzupełnianie braków formalnych w tym trybie nie jest wyłączone (np. postanowienia z: 25 stycznia 2012 r., II GSK 13/12; 12 kwietnia 2012 r., II GSK 576/12; 17 maja 2012 r., II GSK 724/12; 1 sierpnia 2012, I GSK 1147/12; 18 października 2012 r., II GSK 1634/12). Ta linia orzecznicza uległa zmianie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., SK 8/12[87], w którym Trybunał uznał, że pozostawienie skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej bez rozpatrzenia, z uwagi na niezałączenie do tego środka odwoławczego kompletnej dokumentacji, bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków, narusza prawo do sądu. Trybunał podkreślił, że ustawodawca powinien zrekompensować dotkliwość tej sankcji poprzez umożliwienie stronie usunięcia braku na wezwanie sądu. Z uwagi na fakt, że określenie „kompletna dokumentacja" jest pojęciem niejasnym i niedookreślonym, nie wskazano bowiem wyraźnie, co składa się na kompletną dokumentację w sprawie, Trybunał uznał, że wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji może być uznany za nadmierny

[84] Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712; dalej: u.z.p.p.r.

[85] Sąd pierwszej instancji pozostawił skargę bez rozpatrzenia, uznając ją za niekompletną, nie uwzględnił bowiem złożonego przez skarżącą komputerowego wydruku pisma stanowiącego protest.

[86] Art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

[87] Art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. uznano za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

formalizm. Zdaniem Trybunału pozostawienie bez rozpatrzenia niekompletnej skargi powinno nastąpić, dopiero gdy skarżący nie uzupełni na wezwanie sądu w wyznaczonym terminie braków w dokumentacji. Opierając się na tym wyroku, NSA w sprawach z 8 listopada 2012 r., II GSK 1785/12; z 21 listopada 2012 r., II GSK 1844/12; z 20 grudnia 2012 r., II GSK 1914/12 uchylał zaskarżone postanowienia sądów pierwszej instancji i wskazywał, że w sytuacji, gdy sąd oceni, że złożona skarga jest niekompletna, ma obowiązek wezwać podmiot wnoszący skargę do uzupełnienia dostrzeżonych braków, określając termin zastosowania się do wezwania. Inaczej uznał w postanowieniu z 15 listopada 2012 r., II GSK 1815/12, w którym NSA zauważył, że stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. nie oznacza, że zniesiony został wymóg dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji, o której mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. Zdaniem NSA Trybunał powyższym wyrokiem nie wykluczył stosowania art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. Nadal przy składaniu skargi do sądu administracyjnego w trybie u.z.p.p.r. beneficjenci winni dołączyć wszelkie dokumenty wymienione w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. Dopiero przedłożenie tych dokumentów wraz ze skargą warunkuje merytoryczne jej badanie przez sąd. Gdy sąd uzna, iż tak złożona skarga jest niekompletna (tj. nie zawiera innych niż wymienione w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. dokumentów), to winien wezwać skarżącego do uzupełnienia lub poprawienia braków takiej skargi w trybie art. 49 p.p.s.a.

Poruszana była również kwestia wpływu na wynik spraw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r., P 1/11 w którym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 87 Konstytucji RP art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim prawa i obowiązki uczestnika konkursu, a także służące mu środki odwoławcze warunkujące dopuszczalność skargi do sądu, są uregulowane w aktach znajdujących się poza systemem prawa powszechnie obowiązującego. Kwestionowane uregulowania Trybunał uznał za obowiązujące jeszcze przez 18 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku, zatem w tym czasie prawa i obowiązki wnioskodawcy mogły być regulowane także postanowieniami Regulaminu Konkursu, mimo że nie należy on do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Pogląd, że kwestionowane przepisy jako niekonstytucyjne nie mogą być stosowane, powodowałby konieczność natychmiastowego wstrzymania rozdziału środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej z uwagi na brak procedur rozdziału aż do czasu ustanowienia procedur w formie zgodnej z art. 87 Konstytucji RP. Taki właśnie skutek wyroku jest niemożliwy do zaakceptowania i sam Trybunał go wykluczył, co w pełni zaaprobował NSA w wyrokach z: 27 marca 2012 r., II GSK 417/12, 8 maja 2012 r., II GSK 678/12, 1 czerwca 2012 r., II GSK 823/12, 13 czerwca 2012 r., II GSK 843/12, 13 czerwca 2012 r., II GSK 872/12, 4 lipca 2012 r., II GSK 978/12, 18 października 2012 r., II GSK 1664/12, 23 października 2012 r., II GSK 1672/12, oraz w postanowieniu z 19 września 2012 r., II GSK 1130/12. Natomiast w wyroku z 15 czerwca 2012 r., II GSK 871/12, NSA stwierdził, że odroczenie utraty mocy obowiązującej nie może być przeszkodą dla sądu administracyjnego w odmowie zastosowania wadliwego aktu, wręcz przeciwnie, może stanowić dodatkowy argument dla sądu orzekającego w indywidualnej sprawie, przemawiający za słusznością zajętego stanowiska (odmawiającego zastosowania wadliwego aktu).

3.11.2. *Z kolei w wyrokach z 30 października 2012 r.,: II GSK 1304/12, II GSK 1305/12, 4 września 2012 r., II GSK 1411/12, NSA zajmował się kwestią możliwości wzięcia pod uwagę, przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy*, dokumentacji konkursowej dotyczącej innych uczestników konkursu niż podmiot wnoszący skargę kasacyjną i stwierdził, że nie jest uprawniony do badania innych wniosków konkursowych składanych przez inne podmioty.

Dokonana przez instytucję zarządzającą ocena projektu ograniczająca się jedynie do zsumowania liczby punktów przyznanych przez ekspertów zasadniczo różniących się w ocenie spełnienia przez oceniany projekt poszczególnych kryteriów przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego, bez podjęcia ze strony organu działań zmierzających do rzetelnego ustalenia tych okoliczności faktycznych mających istotny wpływ na wynik sprawy, narusza przepis art. 31 ust. 1 u.z.p.p.r. (wyrok z 27 września 2012 r., II GSK 1286/12).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.z.p.p.r. przedkładane projekty zawsze muszą być rzetelnie i bezstronnie ocenione i w tym celu instytucja zarządzająca może, ale nie musi dopuścić do uczestnictwa w tej ocenie ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym. To instytucja zarządzająca udziela pomocy, o czym stanowi art. 21 ust. 2 tej ustawy oraz, jak stanowi jej art. 26 ust. 1 pkt 4, to ona dokonuje wyboru projektu do dofinansowana w ramach programu operacyjnego i to na niej zgodnie z art. 26 ust. 2 spoczywa obowiązek (a ściślej, powinność) przy dokonywaniu tego wyboru uwzględniania zasady równego dostępu oraz zapewnienia przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie projektów. Udział ekspertów w procesie wyboru projektu jest fakultatywny, natomiast ostateczną decyzję co do zakwalifikowania danego projektu do dofinansowania podejmuje instytucja zarządzająca, a nie powołani przez nią eksperci. Ta kwalifikacja zawsze powinna odpowiadać zasadom rzetelnej i bezstronnej oceny projektów niezależnie od tego, czy jest ona dokonywana przez pracowników urzędu, czy też przez ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym. Powołanie przez Instytucję Zarządzającą ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z konkretnych dziedzin objętych danym programem nie zwalnia Instytucji Zarządzającej od wynikającego z przywołanych wyżej przepisów art. 31 ust. 1, art. 26 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 u.z.p.p.r. obowiązku dochowania rzetelności i bezstronności, jak również zapewnienia przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie (i wyborze) projektu (wyrok z 27 kwietnia 2012 r., II GSK 599/12).

Rozbieżności w ocenach ekspertów (tak co do przyznania punktacji, jak i uzasadnień) nie przesadzają, że ich działania cechuje brak rzetelności. Ocena eksperta jest z założenia obarczona pewnym poziomem subiektywizmu wynikającego chociażby ze stanu skomplikowania danej materii i związanego z tym stanu wiedzy koniecznego z punktu widzenia analizy wniosku potencjalnego beneficjenta. O ile ekspertowi można stosunkowo łatwo zarzucić, że wadliwie ocenił kryterium o charakterze ścisłym, o tyle weryfikacja kryteriów niemierzalnych lub trudno mierzalnych (np. nowość, innowacyjność, znaczący wpływ na rozwój danej branży) nie może opierać się na przekonaniu, iż skoro ekspert w tym zakresie opowiedział się odmiennie od innego powołanego eksperta, to z tej przyczyny ocena jednego z nich lub obydwu jest nierzetelna (wyrok z 13 listopada 2012 r., II GSK 1783/12).

3.12. Sprawy dotyczące klasyfikacji towarów, jakości, certyfikacji i normalizacji

Najczęściej pojawiającym się problemem z zakresu spraw dotyczących jakości, certyfikacji i normalizacji było wprowadzanie do obrotu zafałszowanych artykułów rolnospożywczych (sprawy o sygn. akt II GSK 1435/10, II GSK 1085/11, II GSK 1139/11, II GSK 1159/11). NSA oddalił ww. skargi kasacyjne spółek obciążonych karami pieniężnymi za wprowadzanie do obrotu zafałszowanego masła. Produkt utracił charakter przetworu mlecznego

poprzez zastąpienie tłuszczu mlecznego tłuszczem roślinnym i w konsekwencji nie mógł już być oznaczony nazwą „masełko", która to nazwa jest zarezerwowana wyłącznie dla przetworów mlecznych w myśl postanowienia części II ust. 2a (iii) załącznika XII do rozporządzenia Rady (WE) 1234/2007 z 16 listopada 2007 r.[88] Produkt spółki był więc oznaczony niezgodnie z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, co było wystarczające do zakwalifikowania go jako produktu zafałszowanego w rozumieniu art. 3 pkt 10 lit. b/ ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[89]. Za wprowadzenie takiego produktu do obrotu, zgodnie z art. 40a ust. 1 pkt 4 ww. ustawy wymierzana jest administracyjna kara pieniężna niezależnie od tego, czy zafałszowaniu produktu towarzyszy zamiar wprowadzenia konsumenta w błąd, ale ten wzgląd, stosownie do art. 40a ust. 5 ww. ustawy, brany jest pod uwagę przy ustaleniu wysokości kary pieniężnej.

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

4.1. Problematyka z zakresu spraw celnych

Problematyka z zakresu spraw celnych rozpoznawanych przez Izbę Gospodarczą w 2012 r. dotyczyła w większości zagadnień występujących w poprzednich latach. Rozpoznawane były sprawy z zakresu weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości towaru, pochodzenia towaru, klasyfikacji taryfowej oraz wymiaru należności celnych i długu celnego. Wśród spraw celnych nie pojawiły się nowe istotne problemy ani rozbieżności.

Istotne z punktu widzenia jednolitości były orzeczenia dotyczące wykładni pojęcia „błąd organu", o którym mowa w art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa celnego. Na podstawie orzecznictwa ETS przyjmuje się, że w art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC chodzi o „samodzielny" błąd organu, a zatem nie taki, który powstał wskutek wprowadzenia w błąd przez zobowiązanego. Ponadto generalnie uznaje się, że błąd organu polega na jego „aktywnym" zachowaniu się. Jednakże dopuszcza się możliwość błędu organu przez zaniechanie (zachowanie „bierne"). Przyjmowany w orzecznictwie błąd „pasywny" w istocie ogranicza się do sytuacji powtarzającego się akceptowania błędów zgłoszenia, gdy błąd mógł być łatwo wykryty na podstawie danych zawartych w deklaracji oraz do sytuacji niewykrycia błędów w uprzednio przeprowadzonej kontroli, co skutkowało w przypadku późniejszych zgłoszeń brakiem zaksięgowania kwot należności celnych zgodnie z przepisami. Bierze się zatem pod uwagę nie tylko wymóg „aktywności" zachowania organu, ale i względy słuszności[90].

W sprawach, w których do zaksięgowania nieprawidłowej wysokości należności celnych doszło na skutek złożenia przez spółkę nieprawidłowego dokumentu, a zatem na skutek jej działania, NSA oddalając skargi kasacyjne stwierdzał, że przyjęcie zgłoszenia celnego, do którego dołączono nieprawidłowe co do wzoru i treści świadectwo pochodzenia, nie od-

[88] Dz.Urz. UE L 2007, 299, s. 1 ze zm.

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

[90] Por. *Wspólnotowy Kodeks Celny. Komentarz*, pod red. Wojciecha Morawskiego, Lex 2007, s. 931–933, teza 21, 23–25 i powołane tam orzeczenia ETS.

powiadało pojęciu błędu samego organu, aktywnemu czy też pasywnemu. Także wstępne przyjęcie świadectwa pochodzenia towaru przez organy celne państwa członkowskiego nie przesądza o jego prawidłowości, gdyż materialna kontrola świadectwa może zostać przeprowadzona zarówno przed zwolnieniem towaru (art. 68 WKC), jak i po jego zwolnieniu, w trybie art. 78 WKC (wyroki NSA z 28 listopada 2012 r., I GSK 1564, z 27 czerwca 2012 r., I GSK 1114/11, z 2 lutego 2012 r., I GSK 856/10). Natomiast za błąd organu przyjmuje się w orzecznictwie sytuację, w której niezaksięgowanie kwoty długu celnego było następstwem błędu organów państwa trzeciego (w stanie faktycznym: organów Arabii Saudyjskiej, które nie przekazały Komisji Europejskiej na dzień wystawienia świadectwa wzoru pieczęci z miasta Jeddah, użytej do potwierdzenia pochodzenia towaru na świadectwie pochodzenia Form A)[91].

W wyroku z 11 kwietnia 2012 r., I GSK 1008/10, NSA zwrócił uwagę na fakt, że ustalenie wszystkich cech charakterystycznych zgłoszonego towaru, w tym sposobu jego powstania, ma zasadnicze znaczenie dla klasyfikacji taryfowej.

Ważny pogląd wyraził NSA w sprawach z zakresu mienia przesiedlenia. Obligatoryjnym warunkiem zastosowania zwolnienia z należności celnych składników mienia osobistego osoby fizycznej w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych[92] jest faktyczne przeniesienie przez nią swojego miejsca zamieszkania z państwa trzeciego na obszar celny Wspólnoty, nie zaś jedynie deklaracja takiego zamiaru (wyroki z 15 czerwca 2012 r., I GSK 884/11, z 17 kwietnia 2012 r., I GSK 6/11).

4.2. Podatek akcyzowy i opłata paliwowa

4.2.1. *W sprawach dotyczących podatku akcyzowego istotne rozbieżności, które odnotowano w orzecznictwie w poprzednich latach, zostały wyeliminowane w wyniku działalności uchwałodawczej NSA w latach 2011–2012 r.* W szczególności uchwały z dnia 7 lipca 2011 r., I GPS 2/11 w sprawie opłaty paliwowej, z dnia 29 października 2012 r., I GPS 1/12 w sprawie opodatkowania olejów smarowych i z dnia 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11 w sprawie zwrotu nadpłaty podatku akcyzowego wpłynęły na ujednolicenie orzecznictwa sądów administracyjnych w tych sprawach w roku 2012. Nie odnotowano znaczących rozbieżności w orzecznictwie w sprawach podatkowych, natomiast wystąpiły istotne w punktu widzenia wykładni prawa problemy kierunkujące nurty wykładni.

W odniesieniu do zagadnień dotyczących podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, omówionych szczegółowo w części orzeczniczej Izby, ważna jest konstatacja, że przepisy krajowe, w których ustanowiono odmienne procedury, jednakże obowiązujące tylko na terytorium kraju, nie wprowadziły ograniczeń w zakresie obrotu tymi wyrobami i nie nałożyły na podatników ani inne Państwa Członkowskie obowiązków, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego.

4.2.2. *W zakresie opłaty paliwowej orzecznictwo Izby Gospodarczej jest jednolite po uchwale z dnia 7 lipca 2011 r., I GPS 2/11.* Utrwalony jest też pogląd, że wymierzenie opłaty paliwowej

[91] Zob. wyrok NSA z 21 września 2012 r., I GSK 17/12, omówiony w części orzecznictwa Izby, podobnie jak wyroki z: 20 czerwca 2012 r., I GSK 1059/11, I GSK 1134/11, z 30 maja 2012 r., I GSK 537/11, I GSK 842/11, I GSK 1030/11.

[92] Dz.Urz. WE L 105 z dnia 23 kwietnia 1983 r., s. 1.

na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym nie narusza przepisu dyrektywy horyzontalnej, ponieważ ta danina spełnia wymagania określone w art. 3 ust. 2 tej dyrektywy. Wskazanie w przepisie art. 37i ustawy o autostradach, że opłata paliwowa stanowi przychód konkretnych Funduszy powołanych do realizacji ściśle określonych celów, spełnia wymóg dyrektywy horyzontalnej, aby inny podatek niż akcyza mógł obciążać wyroby akcyzowy (wyroki z 24 października 2012 r., I GSK 1256/11, z dnia 12 grudnia 2012 r.,: I GSK 1124/11, I GSK 1125/11, I GSK 1126).

4.2.3.[93] *W sprawach dotyczących interpretacji przepisów prawa podatkowego, w szczególności dotyczącej zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego, na uwagę zasługuje wypowiedź dotycząca rozumienia pojęcia „alkohol etylowy" w wyroku z 30 października 2012 r., I GSK 55/12.*

Ważne jest także rozstrzygnięcie w wyroku z 19 września 2012 r., I GSK 1350/11, w którym NSA nie uwzględnił stanowiska organu uznając, że zróżnicowanie na gruncie prawa krajowego zwolnienia od podatku akcyzowego w przypadku transakcji nabycia alkoholu etylowego w zależności od tego, czy mamy do czynienia z transakcją wewnątrzwspólnotową, czy z importem, nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 27 ust. 1 lit. b/ dyrektywy strukturalnej, co prowadzi do wniosku, iż art. 30 ust. 9 u.p.a. z 2008 r. powinien obejmować również zwolnienie dla alkoholu etylowego zawartego w towarach importowanych, jeśli alkohol ten został skażony zgodnie z wymogami jakiegokolwiek państwa członkowskiego i nie był przeznaczony do spożycia przez ludzi.

W wyroku z 28 marca 2012 r., I GSK 993/10, NSA stwierdził, że nie można pojęcia „producent wyrobów akcyzowych" rozumieć bardzo wąsko, ograniczając krąg podmiotów do tych, które wytwarzają wyroby akcyzowe dokonując przekształcenia ich właściwości fizycznych lub chemicznych. Zmiana przeznaczenia danego wyrobu (z przeznaczonego do dalszej produkcji na przeznaczony do bezpośredniej konsumpcji), dokonana m.in. w wyniku rozważenia, przepakowania i odpowiedniego oznaczenia, w tym wskazania przedsiębiorcy, może być w określonych okolicznościach uznana za działalność produkcyjną[94].

4.2.4. *Zwrot oprocentowania z tytułu nieterminowego zwrotu podatku akcyzowego*

W sprawach dotyczących zwrotu oprocentowania od kwoty nieterminowo zwróconego podatku akcyzowego wystąpiła w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżność.

Część składów orzekających uznała, że z treści przepisu art. 52 § 1 pkt 4 o.p. wyraźnie wynika, że także zwrot podatku akcyzowego może być oprocentowany. W myśl tego przepisu na równi z zaległością podatkową traktuje się oprocentowanie nienależnej nadpłaty bądź zwrotu podatku zwrócone lub zaliczone na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych zobowiązań podatkowych. Skoro więc ustawodawca uznał za zasadne zrównać z zaległością podatkową otrzymane przez podatnika oprocentowanie nienależnego zwrotu, przewidywał tym samym, iż oprocentowanie takie może być naliczane i wypłacane (wyroki z 10 maja 2012 r., I GSK 209/11 i 210/11).

Natomiast część składów orzekających odmawiając zwrotu odsetek od kwoty zwrotu podatku, uzasadniała, że nie można przyjąć wykładni rozszerzającej art. 72 § 1 pkt 1 o.p., który powinien mieć zastosowanie w sprawie w sytuacji, gdy możliwość oprocentowania zwrotu podatku wynika z treści przepisu art. 52 § 1 pkt 4 o.p. W kontekście

[93] Zagadnienia prezentowane w tej części zostały zasygnalizowane, gdyż szczegółowe ich omówienie znajdziemy w części orzeczniczej Izby.

[94] Por. wyrok z 29 czerwca 2006 r., I FSK 933/05 i z 31 czerwca 2006 r., I FSK 311/06.

przepisów art. 76b w zw. z art. 78 o.p. wypowiedź ta jest *contra legem* (wyroki z: 11 grudnia 2012 r., I GSK 990/12, 23 lipca 2012 r., I GSK 690/11, 23 października 2012 r., I GSK 574/11)[95].

4.2.5. *Wewnątrzwspólnotowa dostawa samochodów osobowych*

W kwestii ustalenia podmiotu uprawnionego do zwrotu akcyzy jest ten podmiot, który rozporządzając samochodem jak właściciel dokonał w swoim imieniu dostawy wewnątrzwspólnotowej za pomocą własnych lub cudzych środków transportu (wyroki z: 8 maja 2012 r., I GSK 344/11, I GSK 345/11, I GSK 346/11, a także z: 21 września 2012 r., I GSK 42/12, 13 grudnia 2012 r., I GSK 1157/11, I GSK 1214/11, I GSK 1158/11, I GSK 1215/11, I GSK 256/11).

4.3. Drogi i transport drogowy

4.3.1. *Drogi publiczne*

W orzecznictwie sądów administracyjnych w części odnoszącej się do dróg publicznych nie odnotowano rozbieżności. Jednocześnie można wskazać na orzeczenia, w których dokonywano interpretacji przepisów prawa będących w danej sprawie podstawą rozstrzygnięcia, np. w kwestii rozumienia pojęcia reklamy (wyrok z 26 kwietnia 2012 r., II GSK 410/11), podmiotu odpowiedzialnego za zajęcie pasa drogowego (wyroki z 13 marca 2012 r., II GSK 138/11, i WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2012 r., II SA/Gl 97/12), braku kompetencji gminy do wprowadzenia zwolnienia od opłaty za zajęcie pasa drogowego (wyrok WSA z w Gorzowie Wielkopolskim z 4 lipca 2012 r., II SA/Go 402/12).

4.3.2. *Transport drogowy*

W sprawach z zakresu transportu drogowego rozbieżności zostały wyeliminowane dzięki uchwale z 12 marca 2012 r., II GPS 2/11, podjętej na wniosek Prokuratora Generalnego, w której NSA przesądził, że sposób ujawnienia dopuszczenia się przez diagnostę naruszenia określonego w art. 84 ust. 3 pkt 2 u.p.r.d. nie ma znaczenia dla oceny możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w tym przepisie.

Warte odnotowania są takie orzeczenia, w których NSA rozstrzyga istotne zagadnienia, np. w sprawach adresatów kar normowanych w przepisach u.t.d. W wyroku z 29 marca 2012 r., II GSK 1376/11, NSA wskazał, że jeżeli naruszenie, o którym mowa w art. 92 u.t.d., można przypisać wspólnikom spółki cywilnej, to w sprawie powinna być wydana jedna decyzja administracyjna skierowana łącznie do wszystkich wspólników, nakładająca jedną karę. W wyroku z 29 marca 2012 r., II GSK 1990/11, NSA podkreślił, że za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli dotyczącej tylko jednego przewozu mogą być nałożone kary stosownie do liczby naruszeń, a nie do liczby osób wykonujących przewóz i ponoszących z tego tytułu odpowiedzialność przewidzianą w art. 92 u.t.d (także wyrok z 29 lutego 2012 r., II GSK 64/11). W wyroku z 11 kwietnia 2012 r., II GSK 314/11, NSA wskazał, że w odpowiedzialności przewoźnika za naruszenie sankcjonowanych karą pieniężną przepisów u.t.d. mieści się w niej również odpowiedzialność za kierowców, którymi przedsiębiorca posługuje się przy wykonywaniu działalności gospodarczej.

Kilka spraw dotyczyło kwestii wymierzenia tej samej osobie za ten sam czyn sankcji karnej i administracyjnej kary pieniężnej, np. wyrok WSA w Białymstoku z 25 października

[95] Podobnie w wyrokach wcześniejszych z: 1 grudnia 2011 r.: I GSK 709/10, I GSK 707/10, I GSK 708/10 I GSK 652/10, i z 3 sierpnia 2010 r., I GSK 1014/09, I GSK 967/09.

2012 r., II SA/Bk 483/12[96]. WSA w Gorzowie Wielkopolskim postanowieniem z 23 sierpnia 2012 r., II SA/Go 362/12, przekazał Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia pytanie prawne[97] dotyczące kwestii bezpośredniego stosowania nowego prawa, wbrew zasadzie *tempus regit actum.*

4.3. Działalność gospodarcza

4.3.1. *W sprawach dotyczących obrotu alkoholem* odnoszono się do zagadnień uściślania kryteriów przy udzielaniu zezwoleń: wyroki z 6 czerwca 2012 r., II GSK 742/11 i II GSK 743/11, oraz wyroki WSA w Warszawie z 5 października 2005 r., VI SA/Wa 1013/05, i WSA w Białymstoku z 11 marca 2008 r., II SA/Bk 891/07), a także do naliczania opłaty w sytuacji zaistnienia przerwy między wygaśnięciem zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi (wyrok z 12 stycznia 2012 r., II GSK 1415/10).

4.3.2. *Gry hazardowe*[98]

Sprawy z zakresu gier hazardowych stanowiły największą część spraw z zakresu działalności gospodarczej, w szczególności na tle pytań prejudycjalnych WSA w Gdańsku[99] i wyroku TSUE[100], w związku z którym powstały kolejne rozbieżności na tle oceny, czy wskazane przepisy u.g.h. są przepisami technicznymi. Niektóre sądy uznawały, że są to przepisy techniczne (np. w nieprawomocnych wyrokach: WSA w Gdańsku z 19 listopada 2012 r., III SA/Gd 544/12, WSA w Gorzowie Wlkp. z 28 grudnia 2012 r., II SA/Go 795/12, WSA w Olsztynie z 6 grudnia 2012 r., II SA/Ol 504/12, WSA w Szczecinie z 24 grudnia 2012 r., II SA/Sz 1077/12). Natomiast w wyroku z 7 września 2012 r., II GSK 185/12, NSA uznał, że to rolą organów administracji będzie ustalenie charakteru przepisów ustawy o grach hazardowych. Podobnie wypowiedziano się m.in. w wyrokach WSA w Warszawie z 8 listopada 2012 r., VI SA/Wa 1813/12, WSA w Rzeszowie z 27 grudnia 2012 r., II SA/Rz 1034/12[101].

Z innych spraw z zakresu gier hazardowych na uwagę zasługuje rozbieżność, jaka powstała w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych odnośnie do tego, czy zachodzi kumulacja kary administracyjnej wymierzanej na podstawie art. 89 u.g.h. oraz kary grzywny orzekanej na podstawie art. 107 i 107a ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy[102]. W nieprawomocnym wyroku WSA w Białymstoku z 6 marca 2012 r., II SA/Bk 871/11, wskazano, że nie zachodzi kumulacja kar[103]. Z kolei w wyroku WSA w Kra owie z 15 marca 2012 r., III SA/Kr 365/11, zaprezentowano pogląd odmienny, tj, że kara administracyjna z art. 89 u.g.h. nie jest konkurencyjna i nie pozostaje w zbiegu z karą grzywny orzekaną na podstawie art.107a k.k.s. W konsekwencji WSA w Gliwicach postanowieniem z 21 maja 2012 r., III SA/Gl 1979/11,wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego[104].

[96] Nieprawomocny.

[97] Omówione w części dotyczącej stosowania Konstytucji.

[98] Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.), dalej: u.g.h.

[99] Postanowienia z dnia 16 listopada 2010 r., II SA/Gd 352/10, III SA/Gd 262/10, III SA/Gd 261/10.

[100] Wyroki z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11.

[101] Zagadnienie to zostało omówione w części dotyczącej stosowania prawa UE.

[102] Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm., dalej: k.k.s.

[103] Np. wyrok WSA w Opolu z 24 października 2011 r., II SA/Op 407/11 i nieprawomocny wyrok WSA w Rzeszowie z 16 czerwca 2011 r., II SA/Rz 204/11.

[104] Omówionym w części dotyczącej stosowania Konstytucji.

4.3.3. *Inne sprawy z zakresu działalności gospodarczej*

W tej kategorii spraw należy wskazać na rozbieżność dotyczącą zakresu orzekania przez Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu odwoławczym toczącym się na skutek odwołania od uchwały organu samorządu zawodowego adwokatów/radców prawnych odmawiającej wpisu na listę adwokatów/radców prawnych.

W wyroku z 22 sierpnia 2012 r., II GSK 1779/11, NSA uznał, że Minister Sprawiedliwości badając legalność uchwał organów samorządu adwokackiego jako organ nadzoru, stwierdzając naruszenie prawa może działać wyłącznie kasacyjnie. Natomiast wcześniej, w wyroku z 10 czerwca 2011 r., II GSK 240/11, NSA wyraził pogląd, że określone w art. 68 ust. 6a p.a. sformułowanie „służy odwołanie" zgodnie z k.p.a. jednoznacznie wskazuje, że Minister Sprawiedliwości w postępowaniu odwoławczym korzysta z wszystkich kompetencji określonych w art. 138 k.p.a (zob. także wyrok z 26 czerwca 2012 r., II GSK 1512/11).

Konsekwencją wskazanych wyżej rozbieżności jest przygotowany w Biurze Orzecznictwa wniosek Prezesa NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej w składzie siedmiu sędziów, „czy rozpoznając odwołania, o których mowa w art. 68 ust. 6a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. k.p.a. oraz art. 31 ust. 2a u.r.p., Minister Sprawiedliwości może zastosować art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i orzec co do istoty sprawy", który trafi do Izby Gospodarczej NSA w styczniu 2013 r.

W kwestii skreślenia adwokata z listy na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 4 p.a. w wypadku objęcia stanowiska w organach wymiaru sprawiedliwości, organach ścigania lub rozpoczęcia wykonywania zawodu notariusza, zwrot „w wypadku objęcia stanowiska" wywołał problem, czy przepis ten obejmuje przypadki zajmowania stanowiska w organach wymiaru sprawiedliwości i ścigania przy jednoczesnym wpisie na listę adwokatów czy radców prawnych. W wyroku z 20 kwietnia 2012 r., II GSK 395/11, NSA wyraził pogląd, że skoro przepis art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy określił skreślenie adwokata z listy w przypadku objęcia stanowiska w organach wymiaru sprawiedliwości, organach ścigania lub rozpoczęcia wykonywania zawodu notariusza, to pozostawanie w tych organach, a więc sprawowanie tego urzędu po uzyskaniu wpisu pozostaje w sprzeczności z wykładnią tego przepisu (także wyrok z 5 lipca 2012 r., II GSK 877/11). W WSA w Warszawie doszło do rozbieżności orzecznictwa w tej kwestii.

4.4. Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych

W sprawach z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych utrwaliła się jednolita linia orzecznictwa w przedmiocie określenia stron postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu umów cywilnoprawnych o charakterze zlecenia. Organ wydający decyzję (NFZ) za strony postępowania uznawał wyłącznie zleceniobiorcę i właściwy miejscowo ZUS. Jednocześnie odmawiał atrybutu strony zleceniodawcy usługi. W roku 2011 wojewódzkie sądy administracyjne i NSA na tym polu prezentowały rozbieżne stanowiska. Wątpliwości, jakie w tamtym czasie się pojawiły, zostały wyjaśnione w orzecznictwie w roku 2012 (por. wyroki NSA z 20 września 2012 r., II GSK 982/11; z 21 sierpnia 2012 r., 782/11, 972/11, 975/11, 978/11, 781/11, 971/11, 974/11, 977/11; z 12 lipca 2012 r., II GSK 748/11; z 18 kwietnia 2012 r., II GSK 311/11; z 14 marca 2012 r., II GSK 62/11; z 31 stycznia 2012 r., II GSK 1418/10; z 11 października 2011 r., II GSK 68/11).

4.5. Finanse publiczne

4.5.1. S*ądy administracyjne rozstrzygały spory w przedmiocie przyznawania dotacji i ich wypłacania dla niepublicznych placówek oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego (gminę, powiat)*, ugruntowując jednolitą linię orzecznictwa poprzez zakwalifikowanie wypłat dotacji oświatowej do kategorii spraw, które nie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Sądy stanęły na stanowisku, że czynność przyznania dotacji nie ma charakteru decyzji, postanowienia ani innego aktu lub czynności administracyjnej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W orzecznictwie sądów administracyjnych z lat wcześniejszych można wyodrębnić dwa odmienne stanowiska. Według jednego czynności organów jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu) związane z ustaleniem wysokości dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych i czynność przekazania ustalonej kwoty dotacji na rzecz ośrodka szkolącego (przelew dotacji na konto placówki) stanowią czynność z zakresu administracji, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i przez to podlegają kontroli sądów administracyjnych (por. wyrok z 17 stycznia 2008 r.,: II GSK 319/07 i II GSK 320/07, wyrok WSA z 29 września 2011 r., I SA/Po 392/11). Według drugiego stanowiska te same czynności wyliczenia i wypłacenia dotacji są wyłącznie czynnościami *stricte* technicznymi o charakterze księgowo-rachunkowym i nie kwalifikują się przez to do czynności opisanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a (por. postanowienie z dnia 26 stycznia 2011 r., II GSK 98/10). W orzeczeniach z roku 2012 NSA ugruntował pogląd, że sprawy o wypłatę dotacji z uwagi na przedmiot nie należą do właściwości sądu administracyjnego, albowiem wypłacenie dotacji w kwocie pieniężnej jest w istocie roszczeniem o zapłatę, którego należałoby dochodzić przed sądem powszechnym, a nie w postępowaniu przed sądem administracyjnym (por. postanowienia NSA z 3 kwietnia 2012 r.: II GSK 521/12, II GSK 522/12, II GSK 523/12, II GSK 524/12; z 4 kwietnia 2012 r., II GSK 525/12; z 11 kwietnia 2012 r.: II GSK 562/12, II GSK 563/12; z 16 października 2012 r.: II GSK 1649/12, II GSK 1650/12, II GSK 1651/12, II GSK 1652/12).

4.5.2. *Wątpliwości dotyczące formy przekazywania informacji o negatywnym rozpoznaniu wniosków o przyznanie osobom niepełnosprawnym i bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej*, wypłacanych przez Powiatowe Urzędy Pracy na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 października 2007 r., wyjaśniono w uchwale z 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, wyrażając pogląd, że negatywne rozpatrzenie takiego wniosku następuje w formie decyzji administracyjnej.

4.5.3. *W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego 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 z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Sądy zwracały uwagę na ugruntowaną już linię orzecznictwa, zgodnie z którą kontrola decyzji uznaniowych obejmuje jedynie samo postępowanie poprzedzające ich wydanie, a nie rozstrzygnięcie. Przepis art. 28 ust. 2 u.s.u.s. jest oparty 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 u.s.u.s. może, ale nie musi umorzyć zaległości. Działanie w ramach uznania administracyjnego nakłada na organ szczególny obowiązek stosowania norm prawa materialnego łącznie z wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (por. wyrok z 21 listopada 2012 r., II GSK 1625/11). Swoboda wyboru zawarta jest

w granicach ściśle określonych przepisami prawa, które precyzują przesłanki umorzenia. Organ dla podjęcia prawidłowej decyzji musi ustalić, czy zachodzi, czy nie zachodzi całkowita nieściągalność. Ciężar dowodu istnienia przesłanek umorzenia spoczywa na wnioskodawcy, ale organ administracji odpowiada za rzetelność przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz dokonanych ustaleń. Prawidłowość powyższych działań organu podlega kontroli sądowej, w której ramach sąd ocenia, czy zgromadzony został wystarczający materiał dowodowy dla ustalenia istnienia (lub nieistnienia) przesłanek umorzenia oraz czy zgromadzony materiał został prawidłowo oceniony, a następnie czy z tej oceny wyciągnięte zostały wnioski właściwe pod względem logicznym i prawnym (wyrok z 14 marca 2012 r., II GSK 203/11). Jednocześnie w przypadku stwierdzenia braku całkowitej nieściągalności ustalanej według kryteriów wskazanych w tym przepisie organ podejmujący decyzję na podstawie art. 28 ust. 2 u.s.u.s. pozbawiony jest w ogóle prawnej możliwości umorzenia należności. A zatem o tym, czy należności z tytułu składek powinny być umorzone, rozstrzyga organ administracji publicznej, a nie Sąd. Niemożność uiszczenia zaległych składek, a w szczególności trudna sytuacja materialna podmiotu ubiegającego się o ich umorzenie powinny być oceniane na dzień wydania przez organ rentowy decyzji ostatecznej (por. wyroki z 5 września 2012 r., I SA/Gd 89/12, z 9 października 2012 r., III SA/Po 740/12).

4.5.4. *Spory na tle uprawnień wierzycielskich izb wytrzeźwień w zakresie prowadzenia przez te ośrodki egzekucji należności pieniężnych związanych z pobytem w tych placówkach*. W tym przedmiocie w orzecznictwie sądów zarysowały się dwa odmienne stanowiska. Zgodnie z pierwszym sądy odmawiały ośrodkom prowadzącym izby wytrzeźwień uprawnień wierzyciela wynikających z przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wyrokiem z 12 czerwca 2012 r., II GSK 597/11, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku o sygn. akt I SA/Sz 917/10 w sprawie ze skargi na postanowienie organu w przedmiocie zwrotu tytułu wykonawczego. Spór dotyczył kwestii, czy ośrodek jest wierzycielem uprawnionym do wystawienia administracyjnego tytułu wykonawczego przewidzianego w art. 26 § 1 u.p.e.a., a tym samym do wszczynania postępowania egzekucyjnego w trybie egzekucji administracyjnej. NSA stwierdził, że ośrodek nie jest wierzycielem i tym samym nie jest podmiotem uprawnionym do wystawienia administracyjnego tytułu wykonawczego. W wyrokach WSA w Białymstoku z 18 kwietnia 2012 r., I SA/Bk 56/12 i 57/12, z 11 kwietnia 2012 r., I SA/Bk 37/12, z 4 kwietnia 2012 r., I SA/Bk 38/12, WSA w Szczecinie z 7 marca 2012 r., I SA/Sz 7/12 uznawano, że izba wytrzeźwień nie jest samodzielnym wierzycielem, stanowi ona jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego, a pod względem finansowym jest jednostką budżetową gminy. Przychody z jej działalności w postaci opłaty za pobyt osoby nietrzeźwej w ośrodku są dochodem gminy. Wierzycielem przy dochodzeniu należności pieniężnych z opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień jest prezydent miasta lub organ gminy. Izba wytrzeźwień może być wierzycielem, jeśli występuje jako jednostka organizacyjna gminy.

W orzecznictwie sądów wojewódzkich w tym samym czasie pojawiło się także odmienne stanowisko, zgodnie z którym uprawnienia wierzycielskie wypływające z art. 26 § 1 u.p.e.a. przypisano ośrodkowi prowadzącemu izbę wytrzeźwień. Składy orzekające uznały, że izby wytrzeźwień posiadają uprawnienia wierzyciela i jako podmiot mający interes w wyegzekwowaniu należnej mu opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień mogą samodzielnie dochodzić swoich praw w świetle u.p.e.a., a przy tym są one uprawnione do wystawiania tytułów wykonawczych (por. wyrok WSA w Gliwicach z 10 lipca 2012 r., I SA/Gl 167/12, a ponadto nieprawomocny wyrok WSA w Szczecinie z 25 lipca 2012 r., I SA/Sz 317/12; nieprawomocne

wyroki WSA w Gliwicach z 10 lipca 2012 r., I SA/Gl 166/12, z 4 lipca 2012 r., I SA/Gl 139/12, z 3 lipca 2012 r., I SA/Gl 182/12, od których złożono skargi kasacyjne). Powyższy pogląd zaprezentował także NSA w wyroku z 16 maja 2012 r., II FSK 355/12.

W następstwie dostrzeżonej rozbieżności z inicjatywy BO NSA zarządzeniem Prezesa NSA nr 2 z dnia 14 stycznia 2013 r. wprowadzono zmiany do zarządzenia nr 11 Prezesa NSA z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych. Zarządzeniem nr 2/2013 zmieniono opis symboli nr 6536 i 6537, wykreślając z ich treści nieaktualne odesłanie do art. 34 i 34a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[105]. Ponadto BO NSA wystosowało do Izby Gospodarczej i Izby Finansowej NSA pismo nadzorcze[106]. W piśmie tym poinformowano o wystąpieniu rozbieżności w ww. zakresie, a także zwrócono uwagę na nieścisłości, jakie pojawiły się w praktyce sądów administracyjnych przy kwalifikacji symbolowej spraw z zakresu egzekucji opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień. BO NSA wskazało przy tym na wystąpienie zjawiska dwutorowej kwalifikacji tych spraw zarówno do symbolu 6118, jak i do symbolu 6537 oraz podkreśliło, iż właściwym rzeczowo dla tej kategorii spraw jest symbol 6118.

4.6. Środki unijne

4.6.1. *W roku 2012 sądy administracyjne kontynuowały przyjętą w latach wcześniejszych linię orzecznictwa w przedmiocie wymogów formalnych skargi wnoszonej* na podstawie art. 30c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w kontekście wymogu jej kompletności. Ważne znaczenie dla rozstrzygnięć miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., SK 8/12, w którym przesądził, że art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie Trybunał wskazał, że ten wyrok nie znosi wymogu dołączenia do skargi kompletnej dokumentacji, lecz powoduje, że pozostawienie bez rozpatrzenia niekompletnej skargi powinno nastąpić, dopiero gdy skarżący nie uzupełni w terminie braków w dokumentacji na wezwanie sądu.

W kilku orzeczeniach NSA odniesiono się do rozumienia pojęcia „dokumentacji kompletnej" i jaką należy przyjąć procedurę w sytuacji uznania, że przedłożona dokumentacja budzi wątpliwości co do jej kompletności czy wiarygodności. W postanowieniu z 8 listopada 2012 r., II GSK 1785/12), NSA stwierdził, że skarga mogłaby zostać pozostawiona bez rozpatrzenia jako niekompletna, gdyby skarżąca w ogóle nie dołączyła wszystkich bądź któregoś z dokumentów wskazanych w art. 30c ust. 2 u.u.z.p.p.r., a nie w sytuacji, gdy dokumenty takie dołączyła, lecz Sąd ma wątpliwości co do ich wiarygodności.

4.6.2. *Należy wspomnieć o uchwale z 29 października 2012 r., II GPS 3/12, w której NSA wyraził pogląd*, że termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[107] jest ustawowym terminem procesowym, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a.

[105] Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.
[106] Nr BO/Wiz-460-80/12.
[107] Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.

4.6.3. *NSA postanowieniem z dnia 26 lipca 2012 r. przedstawił do rozstrzygnięcia TK następujące pytanie prawne*: „Czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[108] w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych jest zgodny z art. 2, 18 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP?"

4.6.4. *Na wskazanie zasługuje wyrok z 18 lipca 2012 r., II GSK 919/11*, w którym NSA wypowiedział się w przedmiocie charakteru prawnego terminu określonego w § 18 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[109]. NSA uznał, że ze względu na nieokreślenie w rozporządzeniu jakichkolwiek sankcji związanych z niezachowaniem terminu określonego w przepisie § 18 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia przepis ten jest przepisem o charakterze zbliżonym do terminu porządkowego.

4.6.5. *W wyroku z 25 września 2012 r., II GSK 1439/11, NSA orzekł w przedmiocie określenia podmiotu uprawnionego do ubiegania się o przyznanie wcześniejszej emerytury w związku z wykonywaniem zawodu rybaka*. Sprawa dotyczyła wniosku o dofinansowanie w zakresie środka 1.5 – „Rekompensaty społeczno-gospodarcze w celu zarządzania krajową flotą rybacką w ramach Programu Operacyjnego: Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013" na realizację operacji dotyczącej wcześniejszej emerytury. Sąd odwołał się do art. 3 lit. b/ rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 zawierającego definicję rybaka, która jest ważna dla określenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania rekompensat w związku z wcześniejszym przejściem na emeryturę. Przepisy te powinny być interpretowane przy uwzględnieniu uregulowań rozporządzenia Rady (WE, EUROATOM) nr 2988/95 w taki sposób, aby wykluczyć z kręgu uprawnionych osoby, które sztucznie stworzyły warunki w celu uzyskania korzyści z budżetu Wspólnoty. NSA w swoich wyrokach wielokrotnie wyjaśniał, że omawianą pomoc w świetle przepisów wspólnotowych oraz prawa krajowego może otrzymać tylko rybak „czynny zawodowo". Pojęcie to zostało w orzecznictwie doprecyzowane. W wyroku z 15 lutego 2012 r., II GSK 1529/10, NSA wskazał, że chodzi o rybaka, który w dacie złożenia wniosku faktycznie wykonuje zawód rybaka. W wyroku z 29 lutego 2012 r., II GSK 144/11, NSA wyjaśnił, że zaprzestanie wykonywania zawodu rybaka powinno nastąpić wskutek przyznania wcześniejszej emerytury. W wyroku z 25 stycznia 2012 r., II GSK 1485/10, NSA stwierdził, że nie jest możliwe przyznanie pomocy finansowej w postaci wcześniejszej emerytury wnioskodawcy, który odszedł z zawodu rybaka przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie, gdyż osoba taka składając wniosek nie jest już rybakiem w rozumieniu art. 3 lit. b/ rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006.

4.6.6. *Na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowała się jednolita linia*, zgodnie z którą postanowienia regulaminów konkursów organizowanych według zasad określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowią normę prawną dla jego uczestników, pomimo że ww. regulaminy nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (wyroki z: 27 marca

[108] Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

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

2012 r., II GSK 417/12; 13 czerwca 2012 r., II GSK 872/12; 8 maja 2012 r., II GSK 678/12 oraz 21 grudnia 2011 r., II GSK 2174/11).

W materiale przedstawionym przez Biuro Orzecznictwa ograniczono się jedynie do najważniejszych zagadnień rozstrzyganych w 2012 r., pomijając z oczywistych racji omówione w punkcie „Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby".

Dokonując podsumowania działalności orzeczniczej w 2012 r. należy wskazać, że zwiększyła się sprawność NSA co do reakcji na pojawiające się rozbieżności w orzecznictwie 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 i kierowanie 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 Ogólnoadministracyjnej

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2012 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
3 889	6 218	10 107	4 807	45,56	5 300

W 2012 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 6218 skarg kasacyjnych (w 2011 r. 5179) oraz 28 skarg o wznowienie postępowania (w 2011 r. 31). Najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono w sprawach z zakresu budownictwa (1302), zagospodarowania przestrzennego (651), stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych (536), pomocy społecznej (445), wywłaszczeń (401), ochrony środowiska i ochrony przyrody (326) oraz informacji publicznej i prawa prasowego (203). W sprawach dotyczących ukarania organu grzywną za niewykonanie orzeczenia sądu (art. 154 p.p.s.a.) wpłynęło 36 skarg kasacyjnych.

W porównaniu z 2011 r. (5179) wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się o 20,06%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 8,27% (w 2011 r. rozpoznano 4440 skarg kasacyjnych). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na okres następny zwiększyła się o 36,28% (w 2011 r. pozostało do załatwienia 3889 skarg kasacyjnych).

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Warszawie – 2849, Krakowie – 536, Poznaniu – 350, Lublinie – 285, Łodzi – 325, Gliwicach – 238, Wrocławiu – 305, Gdańsku – 203, Rzeszowie – 210 i Szczecinie – 168.

Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2012 r. wynosi 70,11%, z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa jest najwyższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Opolu – 86,52%, Olsztynie – 78,16%, Poznaniu – 77,52%, Szczecinie – 74,68%, Gorzowie Wielkopolskim – 73,97%, Gdańsku – 73,2%, Łodzi – 73,16%, Wrocławiu – 73,09% i Białymstoku – 72,00%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Warszawie – 70,97%, Kielcach – 69,49%, Krakowie – 68,55%, Bydgoszczy – 65,42%, Rzeszowie – 61,72%, Gliwicach – 59,64% i Lublinie – 51,05%.

W 2012 r. skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 3505, a przez osoby prawne w 2576 sprawach. Organizacje społeczne wniosły 115 skarg kasacyjnych, prokuratorzy 20, a Rzecznik Praw Obywatelskich 2.

W postępowaniu przed NSA pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 817 rozstrzygniętych sprawach. Adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 687 sprawach, a radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 849 sprawach. Prokurator wziął udział w 39 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich w 8 sprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2012 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
87	2 175	2 262	2 166	95,76	96

W 2012 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 2175 zażaleń oraz 2 zażalenia w sprawach skarg o wznowienie postępowania.

Odnotowano zmniejszenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z 2011 r. (2490) o 12,65%. W stosunku do ogólnej liczby wpływu zażaleń ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń: 521 na postanowienia dotyczące prawa pomocy (23,95%), 335 na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej (15,40%), 265 na postanowienia dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu (12,18%), 86 na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego (3,95%) oraz 968 na inne postanowienia (44,51%).

Rozpoznano 2166 zażaleń, tj. o 14,18% mniej niż w 2011 r. (2524). 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 110 zażaleń, natomiast na postanowienia o ukaranie organu grzywną na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. wpłynęło 11 zażaleń.

W sprawach z zakresu właściwości Izby najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Warszawie – 781, Krakowie – 220, Olsztynie – 186, Wrocławiu – 162, Poznaniu – 114, Gdańsku – 110, Łodzi – 99, Gliwicach – 95 i Szczecinie – 88.

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2012 r. wynosi 80,42%. Wskaźnik stabilności w tej grupie spraw jest najwyższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Opolu – 100,00%, Olsztynie – 93,65%, Wrocławiu – 86,62%, Bydgoszczy – 86,57%, Szczecinie– 86,36%, Białymstoku – 84,61%, Gliwicach – 83,33%, Rzeszowie – 83,10%, Łodzi – 81,44%, Warszawie – 78,27%, Gdańsku – 77,39%, Krakowie – 72,09% i Poznaniu – 72,09%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Lublinie – 68%, Gorzowie Wielkopolskim – 66,66% i Kielcach – 64,29%

1.3. Pozostałe sprawy

Wpłynęło 421 wniosków (w 2011 r. – 398 wniosków), w tym 360 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość oraz 37 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo sprawy. Rozpoznano 482 wnioski (w 2011 r. – 335 wniosków). W 314 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 45 wniosków z tego zakresu oddalono, a 19 wniosków odrzucono[1].

Wpłynęło 69 skarg na przewlekłość postępowania (w 2011 r. – 129), a rozpoznano 75 skarg, w tym 8 skarg pozostałych z poprzedniego okresu (w 2011 r. rozpoznano 137 skarg). W porównaniu do 2011 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zmniejszył się o 46,51%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 4 skargi zostały uwzględnione (w 2011 r. – 3 skargi), 45 skarg oddalono (w 2011 r. – 53 skargi), a 26 skarg odrzucono (w 2011 r. – 81 skarg). Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępo-

[1] Zagadnienia orzecznicze omówiono w I części *Informacji*.

wania, w zależności od żądań strony, łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 4 sprawach przyznano stronom odpowiednie kwoty, uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania. Wysokość tych kwot wahała się od 3000 zł do 4000 zł[2].

Wpłynęło 16 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2011 r. – 60). Załatwiono 15 spraw, w tym 10 spraw z tego zakresu odrzucono (w 2011 r. – 73), a 5 skarg zostało oddalonych[3].

Wpłynęło 7 wniosków o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym, w tym 1 wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 6 wniosków Prezesa NSA oraz w 1 sprawie zostało przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne przez skład orzekający. W składzie siedmiu sędziów, uwzględniając 1 sprawę z 2011 r., załatwiono 9 spraw (1 z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, 6 z wniosków Prezesa NSA i 2 na skutek postanowień składów orzekających). Podjęto 8 uchwał, a w jednej sprawie umorzono postępowanie na skutek uchylenia postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów. Podjęto osiem uchwał w składzie siedmiu sędziów: sześć na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i jedną na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o wyjaśnienie przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz jedną na podstawie postanowienia składu orzekającego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. W jednej sprawie umorzono postępowanie na skutek uchylenia postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów[4].

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2012 r.

W 2012 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 8939 spraw, 4111 spraw pozostało do załatwienia z poprzedniego okresu, 7582 sprawy załatwiono, co stanowi 64,78% ogółu spraw, a 5468 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	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
SK	3 890	6 246	10 136	4 831	47,66	5 305
Z	87	2 177	2 264	2 168	95,75	96
W	122	422	544	483	88,78	61
PS	1	8	9	9	100,00	0
PP	8	70	78	76	97,43	2
NP	3	16	19	15	78,94	4
Razem	4 111	8 939	13 050	7 582	58,10	5 468

[2] Zagadnienia orzecznicze omówiono w I części *Informacji*.

[3] Zagadnienia orzecznicze omówiono w II części *Informacji*.

[4] Zagadnienia orzecznicze rozstrzygnięte w uchwałach zamieszczono przy omawianiu poszczególnych zagadnień z orzecznictwa Izby.

W powyższych liczbach skarg o wznowienie postępowania w zakresie skarg kasacyjnych, zażaleń, wniosków i skarg na przewlekłość postępowania było:

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
SK	1	28	29	24	82,76	5
Z	–	2	2	2	100,00	–
W	–	1	1	1	100,00	–
PP	–	1	1	1	100,00	–

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

W 2012 r. znacznie zmniejszyła się liczba spraw, w których skargi kasacyjne są przedstawiane do rozpoznania po upływie 6 miesięcy od wniesienia skargi kasacyjnej. W niektórych sprawach postępowanie międzyinstancyjne trwało powyżej 9 miesięcy[5] i powyżej 7 miesięcy[6]. Przyczyną przedłużającego się postępowania międzyinstancyjnego jest rozpatrywanie wniosków i zażaleń w zakresie przyznania prawa pomocy oraz duża liczba uczestników postępowania w danej sprawie.

Nadal zdarzają się przypadki wadliwego przedstawiania spraw ze środkami zaskarżenia. Wadliwości te dotyczą najczęściej niepobrania wpisu od skargi kasacyjnej lub zażalenia. Usunięcie tych wadliwości wymaga przekazania akt sprawy do sądu pierwszej instancji.

Zwrócono uwagę na potrzebę właściwego kwalifikowania spraw według symboli określonych w zarządzeniu Nr 11 Prezesa NSA z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych. Stwierdzono liczne przypadki nadawania wadliwego symbolu, co ma związek z rozpoznawaniem sprawy przez właściwy wydział wojewódzkiego sądu administracyjnego i właściwą Izbę NSA, ale także rzutuje na prawidłowość sprawozdań statystycznych. Powoduje to także ten skutek, że sprawa rozpoznawana przez NSA ma inny symbol (prawidłowy) niż miała w sądzie pierwszej instancji.

Istotny problem, który ujawnił się w związku z rozpoznawaniem skarg kasacyjnych, dotyczy przypadków rozpoznawania spraw i wydawania wyroków z udziałem sędziów, którzy podlegają wyłączeniu z mocy prawa na podstawie art. 18 § 1 pkt 6a p.p.s.a. Naruszenie tego przepisu stanowi przesłankę nieważności postępowania, co brane jest pod rozwagę z urzędu i powoduje uchylenie zaskarżonego wyroku[7].

Zauważono także wadliwe sporządzanie uzasadnienia wyroku, z naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a., co było przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej. Wadliwości te polegały naj-

[5] Np.: WSA w Warszawie II SA/Wa 1644/09, WSA w Krakowie II SA/Kr 1095/11, II SA/Kr 564/11, II SA/Kr 563/11.

[6] WSA w Warszawie: I SA/Wa 252/06, I SA/Wa 476/11, I SA/Wa 2196/10, IV SA/Wa 561/11, VII SA/Wa 25/11, VII SA/Wa 2478/10, VII SA/Wa 862/11, VII SA/Wa 1317/11, VII SA/Wa 655/11, IV SA/Wa 1551/11, VII SA/Wa 2327/11, I SA/Wa 2196/10, IV SA/Wa 2047/11, WSA w Krakowie II SA/Kr 768/11, II SA/Kr 1473/11, II SA/Kr 1797/11, WSA w Poznaniu II SA/Po 996/11, WSA w Gliwicach II SA/Gl 786/11.

[7] Z tego powodu uchylone zostały wyroki WSA w Gliwicach (IV SA/Gl 822/10), WSA w Bydgoszczy (II SA/Bd 13/11), WSA w Warszawie (IV SA/Wa 1366/10).

częściej na pominięciu zarzutów podnoszonych przez skarżącego, pominięciu oceny stanu faktycznego ustalonego przez organ lub ograniczeniu się do ogólnych rozważań na temat stanu prawnego bez powiązania z okolicznościami rozpoznawanej sprawy[8].

Podnoszona jest także kwestia stosowania przez sąd pierwszej instancji art. 106 § 3 p.p.s.a. Nasuwa się ocena, że wojewódzkie sądy administracyjne w szerszym zakresie powinny korzystać z możliwości przeprowadzania dowodu z dokumentów, co służy rozpoznaniu sprawy bez potrzeby uchylania zaskarżonej decyzji[9].

Wojewódzkie sądy administracyjne powinny zwrócić uwagę na prawidłowe zawiadamianie o terminie rozprawy nie tylko stron, ale także pozostałych uczestników postępowania. Ma to szczególne znaczenie w sprawach, w których występuje większa liczba osób. W tych sprawach konieczna jest ocena, czy określone osoby, którym organ doręczył decyzje (według rozdzielnika zamieszczonego w decyzji), mają przymiot strony w sprawie zakończonej zaskarżoną decyzją.

Należy zwrócić uwagę, że w sprawie ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania stroną przeciwną do skarżącego nie jest organ wyższego stopnia, który rozpoznawał zażalenie, ale ten organ, któremu bezczynność zarzuca skarżący[10].

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[11]

3.1. Prawo budowlane[12]

3.1.1. *Legalizacja samowoli budowlane*j

Zgodnie z przepisami art. 48, 49 i art. 49b prawa budowlanego budowa obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, wymaga legalizacji, jeżeli obiekt tak wzniesiony nie ma podlegać rozbiórce. Przypadki, w których mają zastosowanie powyższe przepisy, są to tzw. samowole budowlane, których legalizacja jest od 11 lipca 2003 r. możliwa po spełnieniu określonych warunków nałożonych na inwestora przez organ nadzoru budowlanego i po uiszczeniu stosowanej opłaty legalizacyjnej. W wyroku z 19 stycznia 2012 r., II OSK 2082/10, zauważono, że w postępowaniu legalizacyjnym złożenie dokumentów w wykonaniu obowiązku nałożonego na stronę na podstawie art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego nie jest tożsame ze złożeniem wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, lecz jest traktowane w analogiczny sposób. Należy mieć na uwadze, że sprawy samowoli budowlanej i pozwolenia na budowę są rodzajowo odrębnymi sprawami. Badanie samowoli budowlanej w trybie art. 48 Prawa budowlanego następuje w postępowaniu wszczynanym z urzędu w rozumieniu art. 61 § 4 k.p.a., choćby inicjatywa pochodziła od osoby trzeciej. Natomiast do uzyskania pozwolenia na budowę (art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego) konieczny jest wniosek inwestora (zob. także wyrok z 13 lipca 2012 r., II OSK 722/11).

[8] Np. wyroki WSA w Warszawie (II SA/Wa 72/11, II SA 1331/11, II SA/Wa 1615/11).

[9] Przykładem wadliwego zaniechania przeprowadzenia takiego dowodu może być sprawa WSA w Łodzi (III SA/Łd 498/10).

[10] Przykładem wadliwego określenia organu, którego bezczynność była przedmiotem skargi, jest sprawa WSA w Białymstoku (II SA/Bk 78/11).

[11] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2012 r.

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

3.1.2. *Postępowanie naprawcze*

Kiedy roboty budowlane są prowadzone z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 1–4 Prawa budowlanego, postępowanie naprawcze powinno być wszczęte w oparciu o przepisy art. 50 i 51 Prawa budowlanego. W przypadku zrealizowania inwestycji zgodnie z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę, która następnie została unieważniona, postępowanie przed organami nadzoru budowlanego powinno być prowadzone w trybie przepisów art. 50 ust. 1 i art. 51 Prawa budowlanego, gdyż inwestorowi nie można postawić zarzutu samowoli budowlanej. Również z art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego wynika, że w razie stwierdzenia nieważności bądź uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4 (wyrok z 4 lipca 2012 r., II OSK 560/11).

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Ponieważ postępowanie naprawcze polega na doprowadzeniu wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem poprzez nałożenie na inwestora szeregu obowiązków, w orzecznictwie sądów administracyjnych najczęściej przyjmuje się, że organ nadzoru budowlanego ma obowiązek wszczęcia postępowania z urzędu. Wniosek osoby zainteresowanej skierowany do organu stanowi wyłącznie impuls do podjęcia przez ten organ odpowiednich działań kontrolnych w celu sprawdzenia, czy nie doszło do naruszenia prawa (wyroki z: 22 września 2010 r., II OSK 1904/09, 14 lutego 2012 r., II OSK 2238/10, 21 lutego 2012 r., II OSK 2335/10).

Odmienne stanowisko przyjęto w wyroku z 14 kwietnia 2011 r., II OSK 584/11, wychodząc z założenia, że jeżeli przepis prawa *expressis verbis* nie wyłącza dopuszczalności wszczęcia postępowania na wniosek, nie jest dopuszczalne wprowadzenie ograniczenia wszczęcia postępowania wyłącznie z urzędu.

Przepisy art. 50 i art. 51 Prawa budowlanego nie określają, kto oprócz inwestora może być stroną postępowania naprawczego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przymiot strony w postępowaniu naprawczym określa się na podstawie art. 28 k.p.a.[13] (patrz wyroki z: 24 stycznia 2012 r., II OSK 2111/10, 1 marca 2012 r., II OSK 2414/10, 24 kwietnia 2012 r., II OSK 225/11, 27 września 2012 r., II OSK 1009/11).

Adresatami decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu naprawczym zgodnie z art. 52 Prawa budowlanego powinni być inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Obowiązki wynikające z art. 51 Prawa budowlanego w pierwszej kolejności powinny być nakładane na inwestora, jako że on był inicjatorem i realizatorem robót budowlanych i takim pozostaje do zakończenia budowy. Jednak nie bez znaczenia jest, który z podmiotów wymienionych w art. 52 Prawa budowlanego posiada w dacie wszczęcia postępowania naprawczego prawo do dysponowania nieruchomości na cele budowlane (art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego), a w szczególności także prawo do obiektu budowlanego będącego przedmiotem postępowania. W orzecznictwie przyjmuje się, że wykonalność decyzji wydanych w oparciu o przepisy art. 51 Prawa budowlanego jest uzależniana od tego, czy adresat tej decyzji ma aktualnie prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (patrz wyroki z: 15 maja 2012 r., II OSK 338/11, z 30 maja 2012 r., II OSK 431/11, z 26 czerwca 2012 r., II OSK 577/11).

[13] Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W orzecznictwie zauważa się kontrowersje co do formy rozstrzygnięcia kończącego postępowanie naprawcze, gdy ustalenia stanu faktycznego w sprawie nie wskazują na potrzebę nałożenia na inwestora, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego jakichkolwiek obowiązków wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych (wykonanych) robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. W przypadku braku podstaw do nałożenia obowiązków wykonania określonych czynności lub robót budowlanych, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 lub 3 Prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego powinien wydać decyzję merytoryczną odmawiającą nałożenia takiego obowiązku[14].

3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego[15]

3.2.1. *Uchwały ustanawiające studium oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*

Z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie poruszano kwestię interesu prawnego strony wnoszącej skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[16].

W wyroku z 17 stycznia 2012 r., II OSK 2316/11, wskazano, że nabywca nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy, jeżeli zbywca nieruchomości (poprzednik prawny) nie skorzystał uprzednio z tych uprawnień. Skoro wraz z nabyciem nieruchomości przechodzą na nowego właściciela zarówno prawa, jak i obowiązki z nią związane, to związek pomiędzy własną sytuacją skarżącej a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień bądź nałożenia obowiązku w dacie wniesienia skargi. Przyjęcie poglądu odmiennego prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności, jak również do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), tym bardziej że nie można wykluczyć sytuacji, w której żądanie ochrony interesu prawnego w trybie art. 101 ust. 1, naruszonego poprzez podjęcie przez organ gminy określonej uchwały, zostanie rozciągnięte w czasie poprzez późniejszą chęć zmiany sposobu korzystania z rzeczy (nieruchomości) przez jej dotychczasowego właściciela lub jego następcę prawnego.

Z kolei w wyroku z 12 września 2012 r., II OSK 1406/12, NSA uznał, że nie można uzależniać możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego od tego, czy w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa strona sformułowała zarzut z powołaniem konkretnego zapisu planu, ponieważ z art. 101 ust. 1 u.s.g. taki wymóg nie wynika. Zdaniem NSA przedmiotem skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zawsze cała uchwała w znaczeniu formalnym. Legitymacja do zaskarżenia takiej uchwały przysługuje zaś każdemu, kto wykaże naruszenie swojego interesu prawnego lub uprawnienia konkretnymi postanowieniami tej uchwały w odniesieniu choćby tylko do jednej działki

[14] Wyroki z: 17 września 2009 r., II OSK 1233/08, 15 czerwca 2010 r., II OSK 1012/09, 13 kwietnia 2012 r., II OSK 138/11.

[15] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), dalej: u.p.z.p.

[16] Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.

położonej na obszarze objętym planem. Dopiero sąd administracyjny po stwierdzeniu, że interes skarżącego został naruszony, zadecyduje, czy stwierdzi nieważność takiej uchwały w całości, czy w części.

Kwestia wyboru właściwego organu gminy, do którego należy kierować wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g., była przedmiotem rozważań w postanowieniu z dnia 14 listopada 2012 r., II OSK 2694/12. NSA uznał, że skierowanie do wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie powoduje, że wezwanie takie jest prawnie bezskuteczne i nie może być traktowane tak, jakby nie zostało wniesione. Obowiązkiem prezydenta miasta było nadanie wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa właściwego biegu, ponieważ wójt (burmistrz, prezydenta miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 u.s.g.).

W odniesieniu do zagadnienia związania sądów administracyjnych innymi orzeczeniami odnoszącymi się do tej samej uchwały w przedmiocie planu zagospodarowania przestrzennego wypowiedział się NSA w wyroku z 23 października 2012 r., II OSK 1825/12. W sytuacjach, w których oceniany jest akt prawa miejscowego, regulujący sytuację prawną wielu podmiotów, i który może zostać wielokrotnie poddany weryfikacji sądowej, zakres związania wcześniejszym rozstrzygnięciem należy oceniać m.in. przy uwzględnieniu indywidualnego interesu podmiotu skarżącego w danej sprawie, nie zaś wyłącznie przez pryzmat ogólnych tez sformułowanych w poprzednim orzeczeniu na tle interesu prawnego przysługującego podmiotom skarżącym w tamtej sprawie. Wprawdzie można domniemywać, że rozpoznając konkretną sprawę (wcześniejszą) ze skargi na akt prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sąd administracyjny, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, oceniał również legalność podjęcia planu miejscowego, a przez to sąd orzekający w sprawie z innej skargi na ten sam plan związany jest tym orzeczeniem (co do poprawności trybu sporządzenia planu). Jest to jednakże jedynie domniemanie, którego moc wiążąca musi być oceniona przez pryzmat indywidualnego interesu prawnego strony skarżącej w konkretnej sprawie.

W kwestii różnego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tego samego terenu, NSA wypowiedział się w wyroku z 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11. Przepisy ustawy planistycznej i przepisy podustawowe wydane z jej upoważnienia nie dają podstaw do przyjęcia stanowiska, że niedopuszczalne jest określenie dla tego samego terenu przeznaczenia mieszanego. Wprost przeciwnie, § 9 ust. 4 rozporządzenia[17] dopuszcza stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Podobne stanowisko NSA wyraził w wyroku z 13 września 2012 r., II OSK 1579/12.

[17] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

3.2.2. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*

Studium jako akt wewnętrzny wiążący organy gminy może jedynie pośrednio wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej. Dopóki ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie zostaną w odpowiedniej formie uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dopóty nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. 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 zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzania lub właściwość organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) (wyrok z 30 maja 2012 r., II OSK 574/12).

Bezpośrednie kształtowanie przez studium sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach, trudnych do wykazania. Charakter studium i zakres związania rady gminy jego postanowieniami nie kształtuje sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości. Rolę kształtującą mają jedynie postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowiący, że ustalenia studium są wiążące dla rady gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, nie kształtuje sytuacji właścicieli nieruchomości, sam przez się nie może zatem stanowić o naruszeniu ich interesu prawnego. Znowelizowany zaś art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi obecnie, że rada musi jedynie badać, czy ustalenia projektu planu nie naruszają ustaleń studium (wyrok z 6 marca 2012 r., II OSK 2687/11).

3.2.3. *Udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach z zakresu planowania przestrzennego*

Organizacji społecznej, która przystąpiła do postępowania sądowego w sprawie ze skargi innego podmiotu na uchwałę, służy legitymacja skargowa do wniesienia skargi kasacyjnej także wtedy, kiedy skarżący z prawa do wniesienia skargi nie korzysta. NSA podkreślił, że w samym założeniu celem udziału stowarzyszenia jako organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w świetle art. 25 § 4 i art. 33 § 2 p.p.s.a. jest nie tylko wspieranie strony, której interesu prawnego sprawa dotyczy, lecz także przedstawianie własnego stanowiska odnośnie do rozpoznawanej sprawy z wykorzystaniem środków procesowych przysługujących stronie. Przepis zaś art. 173 § 2 w zw. z art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. nie wyklucza możliwości zaskarżenia przez organizację społeczną orzeczeń sądu I instancji (wyrok z 19 czerwca 2012 r., II OSK 836/12).

Podobne stanowisko zajął NSA w odniesieniu do dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uzasadniając, że także ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera żadnych odrębnych regulacji, które wyłączałyby stosowanie art. 33 § 2 p.p.s.a. w odniesieniu do organizacji społecznych. W świetle tego przepisu każdy cel działania określony w statucie nadanym czy przyjętym zgodnie z obowiązującym prawem może uzasadniać wystąpienie z żądaniem dopuszczenia do postępowania sądowego, jeżeli przedmiot postępowania wkracza w zakres działań organizacji społecznej czy to ze względu na czynności postępowania, czy też ze względu na jego wynik. Przepis art. 33 § 2 p.p.s.a. stosuje się, gdy toczy się postępowanie w sprawie jakiegoś podmiotu, a organizacja społeczna zabiega o udział w tym postępowaniu nie dlatego, ażeby wesprzeć stronę, ale żeby przeciwstawić się jej żądaniom i interesom. Organizacja społeczna może działać na rzecz jednej ze stron, wzmacniając jej pozycję w postępowaniu, a może też nie wiązać swoich czynności procesowych z interesami żadnej ze stron, mając na uwadze tylko zacho-

wanie wymagań interesu społecznego. Ustalenie, czy zakres działalności statutowej danej organizacji uzasadnia jej udział w postępowaniu, powinno sprowadzać się do porównania zakresu całokształtu działalności z przedmiotem danej sprawy (postanowienie z 23 lutego 2012 r., II OZ 104/12)[18].

Z kolei w postanowieniu z 27 marca 2012 r., II OZ 217/12, NSA stwierdził, że w świetle regulacji zawartej w art. 33 § 2 p.p.s.a. dopuszczenie danego podmiotu w charakterze uczestnika postępowania może mieć miejsce wyłącznie w tym postępowaniu sądowym, które w wyniku złożenia skargi staje się niejako następstwem postępowania administracyjnego. Ustawodawca nieprzypadkowo posłużył się pojęciem „postępowanie administracyjne", które jest pojęciem prawnym i nawiązuje do regulacji zawartej w art. 1 k.p.a. Jedynie bowiem postępowania enumeratywnie wymienione w tym przepisie stanowią „postępowanie administracyjne" i do tego rozumienia odwołuje się przepis art. 33 § 2 p.p.s.a., statuujący przesłanki dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym. Interes prawny osoby, która zgłasza swój udział w postępowaniu na prawach strony, musi się zatem odnosić do postępowania administracyjnego. W przeciwieństwie do legitymacji w postępowaniu administracyjnym określonym przepisami k.p.a., w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, uprawnionym do wniesienia skargi z art. 101 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Pojęcie „interes prawny", o którym mowa wyżej, ma charakter materialnoprawny, tzn. musi wynikać z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a tryb postępowania w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest określony przepisami k.p.a., lecz ustawą normującą materię należącą do planowania i zagospodarowania przestrzennego. NSA skonkludował, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje więc w takich okolicznościach sprawy podstaw do dopuszczenia do udziału w postępowaniu podmiotu, który nie wykaże naruszenia swojego interesu prawnego zgodnie z art. 101 u.s.g.

W kwestii dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej, której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody, jak również działania proekologiczne, i która zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym orzeczeń wydawanych nie na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji o środowisku[19], wykazując, iż za jej udziałem w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. przemawia interes społeczny, NSA w wyroku z 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, stwierdził, że organizacja ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie i udział takiej organizacji społecznej w ww. postępowaniach powinien być rozważany w wyjątkowych przypadkach, ponieważ istnieje ustawa szczególna, która te kwestie rozwiązuje w sposób zapewniający odpowiedni udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym. To organizacja społeczna powinna

[18] W postanowieniu z 9 lutego 2011 r., II OZ 735/11, NSA zajął odmienne stanowisko twierdząc, że na etapie postępowania sądowego udział w charakterze uczestnika postępowania sądowego, jakie toczy się w trybie skargi wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, może zgłosić podmiot, który wykaże, iż przed wystąpieniem z wnioskiem o dopuszczenie go do udziału w sprawie, jaka toczy się przed sądem, spełnił wymagania określone w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, a jej rozstrzygnięcie dotyczy wprost jego interesu prawnego.

[19] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), dalej: ustawa o dostępie do informacji o środowisku.

wykazać za pomocą odpowiedniej argumentacji spełnienie przez nią przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a. Organ administracji ma jedynie obowiązek zweryfikowania, czy przedstawiona przez tę organizację argumentacja uzasadnia dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu.

3.2.4. *Warunki zabudowy terenu i opłata planistyczna*

W sprawach z tego zakresu odnoszono się do wynikających z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasady dobrego sąsiedztwa oraz rozumienia pojęcia działki sąsiedniej. W wyroku z 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, NSA przypomniał, iż celem ustawodawcy wyrażonym w tym przepisie jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, co oznacza obowiązek badania wpływu inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. W każdym więc indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość. Zasada dobrego sąsiedztwa wymaga dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, a także do cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie obszaru) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów). Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanych już działek nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej i architektonicznej zabudowy już istniejącej. Wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., według której decyzja o warunkach zabudowy oparta byłaby na analizie pewnej „podprzestrzeni" o jednorodnym zagospodarowaniu stanowiącej wzorzec dobrego sąsiedztwa, jest niedopuszczalna w świetle zasady swobody gospodarowania terenem, którą normuje przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Rozumienia pojęcia działki sąsiedniej nie można natomiast ograniczać tylko do działki przyległej do działki inwestora, lecz odnieść należy się do pewnego obszaru tworzącego urbanistyczną całość, pozwalającą organowi na dokonanie oceny możliwości zrealizowania planowanej inwestycji przy zachowaniu ustawowych warunków wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

W kwestii terminu do uiszczenia opłaty planistycznej oraz obowiązku zapłaty ustawowych odsetek NSA w wyroku z 21 czerwca 2012 r.,. II OSK 606/11, uznał, że przepisy u.p.z.p. dotyczące opłaty planistycznej nie dają podstawy do orzekania w przedmiocie terminu do jej uiszczenia ani o obowiązku zapłaty odsetek ustawowych w razie naruszenia tego terminu. W systemie prawa polskiego nie istnieje jakiś ogólny obowiązek płacenia odsetek w każdym wypadku zobowiązania pieniężnego lub zobowiązania, w którym świadczenie uzyskało charakter pieniężny jako świadczenie zastępcze[20].

W odniesieniu do warunków zabudowy na gruntach wykorzystywanych na cele rolne i leśne NSA w wyroku z 24 maja 2012 r., II OSK 391/11, uznał, że o przeznaczeniu do produkcji leśnej gruntu zalesionego na podstawie przepisów ustawy o lasach decyduje przeznaczenie tego gruntu do zalesienia w planie miejscowym lub od 5 września 1997 r.[21] także decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast decyzja w przedmiocie warunków zabudowy w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomości, której mocą odmawia się ustalenia warunków zabudowy z powodu niespełnienia jednej z przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., nie musi być wydana po uzgodnieniu z organami właściwymi

[20] Np. w wyroku z 3 września 2004 r., OSK 520/04, NSA stwierdził, że do opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mają zastosowania przepisy o.p. Przedmiotowa opłata stanowi dochód budżetu gminy i ma publicznoprawny charakter, co nie oznacza, że należy uznać ją za podatek w rozumieniu art. 6 o.p.

[21] W tej dacie dokonano nowelizacji art. 14 ustawy o lasach, Dz.U. z 1997 r. Nr 54, poz. 349.

w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych (art. 53 ust. 4 pkt 6 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.).

Kontrowersje wzbudza kwestia przymiotu strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych na cele nierolnicze. W tym miejscu należy przypomnieć, że NSA w uzasadnieniu do uchwały z 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, wskazał, że stroną postępowania w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest wnioskodawca, a więc wójt (burmistrz, prezydent miasta), ale również status strony przysługuje właścicielom gruntów leśnych (rolnych) zainteresowanym zmianą ich przeznaczenia na cele nieleśne (nierolne). Decyzja w sprawie wiąże się bowiem z wykonywaniem prawa własności do nieruchomości. Stanowisko to zostało przyjęte w wyroku NSA z 11 stycznia 2012 r., II OSK 2031/10.

Odmienne stanowisko wyraził NSA w wyroku z 6 marca 2012 r., II OSK 2481/10, uznając, że postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i decyzja będąca finalnym wynikiem tego postępowania mają zdecydowanie specyficzny charakter, zbliżony do trybu postępowania planistycznego, w którym dochodzi do opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego z właściwymi organami i instytucjami (art. 17 pkt 6 i 7 u.p.z.p.). Wydana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[22] decyzja nie rozstrzyga więc w sposób bezpośredni o prawach i obowiązkach właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów, nie konkretyzuje zatem wprost ich sytuacji prawnej. Dopiero ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będą kształtować, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Podobne stanowisko przyjęto w wyroku z 22 czerwca 2012 r., II OSK 576/11. NSA wskazał, że dopiero wejście w życie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczającego obszar (w całości lub w części) objęty decyzją na cele nierolnicze bądź nieleśne (art. 14 ust. 8 i art. 29 ust. 1 u.p.z.p.) wpływa na wykonywanie prawa własności/użytkowania wieczystego przez podmioty, którym te prawa rzeczowe przysługują na obszarze objętym miejscowym planem. Decyzja o wyrażeniu zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze może nigdy nie zostać skonsumowana w procedurze planistycznej lub może ona zostać skonsumowana jedynie w części. Do tego czasu nie dochodzi do określenia interesu prawnego właścicieli (użytkowników wieczystych) tych nieruchomości w sposób konkretny, aktualny, obiektywnie sprawdzalny, w rozumieniu art. 28 k.p.a. Z tej przyczyny jedyną stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 7 ust. 3 jest wnioskodawca (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

3.3. Sprawy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej[23]

W sprawach z zakresu ochrony środowiska na szczególną uwagę zasługuje orzecznictwo dotyczące ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia.

W odniesieniu do oceny prawnej raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako kluczowego dokumentu w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia NSA w kilku orzeczeniach sformułował stano-

[22] Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., dalej u.o.g.r.l.

[23] 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.

wisko, że sąd administracyjny nie dokonuje merytorycznej oceny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, dokonuje jedynie kontroli stanu faktycznego ustalonego przez właściwe organy, w tym także ustaleń wynikających z raportu (wyroki z: 3 kwietnia 2012 r., II OSK 85/12, 2 października 2012 r., II OSK 1246/12).

W sprawie o sygn. akt II OSK 1246/12 NSA uchylając wyrok Sądu I instancji nie podzielił poglądu, że wymagania nałożone w art. 9a dyrektywy 2001/80/WE[24] mogą stanowić podstawę prawną do zobowiązania właściwego organu do nałożenia na inwestora w decyzji środowiskowej odpowiednich obowiązków. Przepis art. 9a dyrektywy 2001/80/WE został wprowadzony przez wskazaną wyżej dyrektywę 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. Celem dyrektywy 2009/31/WE jest regulacja procesu wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS) jako technologii pomostowej przyczyniającej się do łagodzenia zmian klimatu. Dyrektywa 2009/31/WE w sposób szczegółowy reguluje zakres przedmiotowy procesu wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS). Przepisy tej dyrektywy nakładają na państwa członkowskie obowiązek wskazania na swoim terytorium obszarów, na których można lokalizować składowiska. Z kolei państwa członkowskie powinny także dokonać oceny zdolności składowania na swoim terytorium CO_2 oraz określić, w których przypadkach potrzebne są poszukiwania mające na celu uzyskanie informacji niezbędnych do wyboru lokalizacji składowiska. Jednocześnie dyrektywa stanowi, że poszukiwania, tj. działania ingerujące w struktury podpowierzchniowe, powinny podlegać obowiązkowi uzyskania odpowiedniego pozwolenia. Termin implementacji dyrektywy upłynął dnia 25 czerwca 2011 r. W ocenie NSA, biorąc pod uwagę wskazany wyżej zakres przedmiotowy dyrektywy 2009/31/WE, a w tym w szczególności zakres art. 9a dyrektywy 2001/80/WE, zastosowanie tego przepisu nie będzie w ogóle możliwe tylko za pomocą odpowiedniej prounijnej wykładni i bez implementacji dyrektywy przez ustawodawcę. Nie obowiązują bowiem w tym zakresie przedmiotowym odpowiednie normy prawa krajowego z zakresu regulowanego przez dyrektywę, które pozwalałyby na tego rodzaju prounijną wykładnię.

Ponadto NSA wskazał, że wykładnia prounijna powinna być stosowana tak daleko, żeby osiągnąć cel założony w danej dyrektywie, a wykładni tej należy dokonywać do granicy, w której sędzia nie staje się organem prowadzącym lub organem wykonawczym, oczywiście w ramach ogólnych zasad prawa[25], lub w której zastosowana wykładnia prounijna będzie wykładnią *contra legem*[26]. Nie można również nałożyć na jednostkę obowiązku, który wynika bezpośrednio z normy dyrektywy, a nie z normy prawa krajowego. Rezultatem wykładni prounijnej nie może więc być nałożenie obowiązku ustanowionego w dyrektywie, jeżeli nie obowiązuje ustawa uchwalona w celu jej implementacji[27]. Oznacza to, że w rozpatrywanej sprawie nie jest możliwa prounijna wykładnia norm prawa krajowego uwzględ-

[24] Wprowadzonego dyrektywą 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE L Nr 140, poz. 114), dalej: dyrektywa.

[25] Wyrok TS C-91/92 w sprawie *Faccini Dori*, Zb. Orz. I–3325, pkt 27 oraz C-192/94 *El Corte Ingres SA*, Zb. Orz. I-1281, pkt 22.

[26] Wyrok TS 80/86 w sprawie *Kolpinghuis Nijmegen*, ECR z 1987 r. Nr 9, s. 03969, oraz wyrok TS C-165/95 *Arcaro*, Zb. Orz. I-4705, pkt 42.

[27] Wyrok TS C-165/95 *Arcaro*, Zb. Orz. I-4705.

niająca art. 9a dyrektywy, której implementacja wymaga kompleksowej regulacji ze strony państwa.

Natomiast w wyroku z 3 lipca 2012 r., II OSK 616/11, NSA odniósł się do kwestii zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia, w którego ramach jest sporządzany raport. Zdaniem NSA nie należy utożsamiać trybu z art. 49 k.p.a. dotyczącego tylko stron postępowania z trybem dotyczącym udziału społeczeństwa z art. 53 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy p.o.ś. Stanowią o tym także przepisy art. 6 ust. 6 i art. 10a dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, jak i art. 2 pkt 4 i 5 Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska[28]. Podanie do publicznej wiadomości o wszczęciu postępowania służy zapewnieniu, że każda potencjalnie zainteresowana osoba, w tym także mająca tylko interes faktyczny, weźmie udział w tym postępowaniu. Należy podkreślić, że powyższa teza wyroku NSA zachowuje aktualność w stanie prawnym po wejściu w życie z dniem 15 listopada 2008 r. ustawy o dostępie do informacji o środowisku.

Kolejny problem dotyczył instytucji obszaru ograniczonego użytkowania tworzonego na podstawie art. 135 p.o.ś. W wyroku z 2 października 2012 r., II OSK 1631/12, NSA sformułował pogląd, że ograniczenia prawa własności w świetle dyspozycji art. 140 k.c. w związku z art. 136 ust. 1, ust. 5 i ust. 5 a i b ustawy p.o.ś. nie naruszają art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania było zasadne z powodu braku możliwości ograniczenia negatywnego oddziaływania danego przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której ma być ono realizowane. Zarówno przepisy Konwencji Praw Człowieka, jak i wyroki ETPCz nie wykluczają możliwości ograniczenia prawa własności w interesie publicznym, jeśli jest to niezbędne dla ochrony środowiska. ETPCz zwracał jednak uwagę na ograniczenie ingerencji państwa w miarę możliwości do minimum i na poszukiwanie alternatywnych rozwiązań do osiągnięcia celu w sposób najmniej dolegliwy z punktu widzenia praw człowieka[29]. Ponadto każdy projekt powinien być poprzedzony właściwymi badaniami dla znalezienia najlepszego rozwiązania pozwalającego zachować równowagę interesów[30].

3.4. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu

W sprawach z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego najwięcej rozstrzygnięć oparto na przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym[31].

W wyroku z 24 października 2012 r., I OSK 24/12, dotyczącym kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji kierowcy, NSA wypowiadając się co do wykładni art. 114 ust. 1 pkt 2

[28] Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706, dalej: Konwencja z Aarhus.

[29] Np. orzeczenie z dnia 2 października 2001 r. w sprawie *Hatton i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 36022/97.

[30] Orzeczenie ETPC z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie *Giacomelli przeciwko Włochom*, skarga nr 59909/00.

[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.

lit. a/p.r.d. podtrzymał dotychczasowe stanowisko wyrażane w orzeczeniach sądów administracyjnych, że z przepisu tego wynika, iż w zwrocie „cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdem na okres przekraczający 1 rok" chodzi o okres, na który orzeczono cofnięcie uprawnień (okres w znaczeniu normatywnym), a nie o okres rzeczywistego pozostawania osoby bez uprawnień.

W wyroku z 23 maja 2012 r., I OSK 726/11, którego przedmiotem była odmowa udzielenia zgody na odstępstwo od warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać pojazdy, NSA uznał, że z przepisu art. 34 Traktatu[32], nie można wywieść obowiązku rejestracji w Polsce pojazdu z kierownicą umieszczoną po prawej stronie, gdy uprzednio pojazd ten był już zarejestrowany w jednym z Państw Unii Europejskiej.

Natomiast w wyroku z 20 grudnia 2012 r., I OSK 2201/12, dotyczącym opłaty za kartę pojazdu, NSA stanął na stanowisku, że obowiązujące od dnia 1 stycznia 2010 r. przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[33], dotyczące trybu rozstrzygania w zakresie niepodatkowych należności budżetowych, nie mogą mieć zastosowania do czynności dokonanych na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, w tym także do czynności zwrotu opłaty pobranej przed wejściem w życie przepisów powołanej ustawy.

W kwestii nałożenia kary pieniężnej na przewoźnika lotniczego NSA w wyroku z 6 marca 2012 r., I OSK 555/11, zaprezentował pogląd, że gdy przyczyna odwołania lotu ma względem przewoźnika lotniczego charakter zewnętrzny, tj. nie wynika ze sposobu jego funkcjonowania i w ramach możliwych do podjęcia przez niego racjonalnych działań nie może on jej usunąć, to uznać należy, że zachodzą warunki określone w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 261/2004[34] uchylającego rozporządzenie nr 295/91[35] zwalniające przewoźnika lotniczego z obowiązku zapłaty odszkodowania określonego w art. 7 tego rozporządzenia.

W kwestii naruszenia przez przewoźnika przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004 w zakresie dotyczącym odmowy przyjęcia na pokład, NSA w wyroku z 23 października 2012 r., I OSK 1183/11, stwierdził, że zgodnie z art. 2 pkt j/ tego rozporządzenia „odmowa przyjęcia na pokład" oznacza odmowę przewozu pasażerów danym lotem, pomimo że stawili się oni do wejścia na pokład zgodnie z warunkami ustanowionymi w art. 3 ust. 2, chyba że odmowa przyjęcia na pokład jest racjonalnie uzasadniona, w szczególności przyczynami związanymi ze zdrowiem, wymogami bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróżnymi. Klauzula wyłączająca wskazana w tym przepisie (zob. racjonalne przyczyny uzasadniające odmowę przyjęcia na pokład) dotyczy wyłącznie sytuacji, w której pomimo zaistnienia overbookingu przewoźnik lotniczy może nie wpuścić pasażera na pokład nie narażając się na odpowiedzialność wskazaną w art. 4 ust. 3 w zw. z art. 7, art. 8 i art. 9 rozporządzenia (WE) nr 261/2004. Skoro przewoźnik lotniczy zobowiązany jest zawsze odmówić – bez narażania się na odpowiedzialność odszkodowawczą – przyjęcia pasażera na pokład, gdy jest to racjonalnie uzasadnione np. przyczynami związanymi ze zdrowiem, wymogami

[32] O funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 964/2 ze zm.), poprzednio art. 28 TWE.

[33] Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: u.f.p.

[34] Rozporządzenie nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r., ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie nr 295/91/EWG (Dz.Urz. WE L 46 z 17 lutego 2004 r., s. 1), dalej: rozporządzenie (WE) nr 261/2004.

[35] Dz.Urz. UE L 04.46.1 z dnia 24 lutego 2007 r.

bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróżnymi, to jest oczywiste, że w sytuacji zaistnienia overbookingu pasażerowi, któremu odmówiono przyjęcia na pokład, nie przysługuje odszkodowanie z tej przyczyny, bo i tak nie byłby dopuszczony do lotu z powodów leżących po jego stronie, np. z tego powodu, że jest chory zakaźnie.

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

W kategorii spraw dotyczących gospodarki mieniem sporą grupę stanowiły sprawy oparte na przepisach dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[36]. Wydane na tej podstawie prawnej rozstrzygnięcia w zdecydowanej większości stanowiły kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej.

W sprawach, w których kluczowym zagadnieniem była kwestia interesu prawnego, wskazać należy na orzeczenie, w którym rozważając sytuację prawną spółki kapitałowej prawa handlowego, będącej następcą prawnym przedsiębiorstwa państwowego (PKP), które do gruntu dawnej nieruchomości warszawskiej miało przyznane decyzją administracyjną prawo zarządu, a które to prawo – z uwagi na roszczenia osób trzecich – nie przekształciło się jednak z dniem 5 stycznia 1990 r. w prawo użytkowania wieczystego, NSA[37] uznał, że w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami[38] spółce akcyjnej nie może przysługiwać prawo trwałego zarządu. Przepis art. 199 ust. 2 u.g.n., w którym ustawodawca posłużył się ogólnym pojęciem „jednostka organizacyjna", winien być bowiem rozumiany tylko jako dotyczący jednostek organizacyjnych nieposiadajacych osobowości prawnej[39].

Rozpoznając sprawę prowadzoną w trybie stwierdzenia nieważności orzeczenia odmawiającego przyznania prawa własności czasowej do gruntu, który na zasadzie art. 182 ust. 1 pkt 1 ustawy o szkolnictwie wyższym[40] stał się przedmiotem użytkowania wieczystego uczelni, NSA podtrzymał dotychczas wyrażane w orzecznictwie stanowisko, że organ administracji publicznej nie posiada kompetencji do badania skuteczności nabycia przez uczelnię w ww. trybie prawa użytkowania wieczystego. Kwestia uwłaszczenia uczelni w tym trybie nie jest objęta zakresem postępowania nadzorczego, dotyczącego orzeczenia o odmowie przyznania własności czasowej, lecz stanowi zagadnienie odrębne[41].

Podtrzymano też poglądy, że urzędy likwidacyjne utworzone dekretem o majątkach opuszczonych i poniemieckich[42] nie były legitymowane do działania w imieniu byłych właścicieli gruntów warszawskich[43] oraz że nie można z góry wykluczyć możliwości przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej tylko z tego powodu, iż grunt ten znajduje się na terenie przeznaczonym na cele użyteczności publicznej[44].

Odnośnie do kwestii objęcia gruntu w posiadanie przez gminę NSA przyjął, że kiedy tego rodzaju objęcie gruntu (które nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbu-

[36] Dekret z dnia 26 października 1945 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), dalej: dekret.
[37] Odmiennie niż w wyroku z 4 czerwca 2007 r., I OSK 964/06.
[38] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), dalej: u.g.n.
[39] Wyroki z 12 kwietnia 2012 r., I OSK 495/11 i I OSK 496/11.
[40] Ustawa z dnia 12 września 1990 r. (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), dalej: u.s.w.
[41] Wyrok z 21 marca 2012 r., I OSK 428/11.
[42] Dekret z dnia 8 marca 1946 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.).
[43] Wyroki z 26 kwietnia 2012 r., 616/11 i I OSK 1190/11.
[44] Wyrok z 14 czerwca 2012 r., I OSK 899/11.

dowy z dnia 7 kwietnia 1946 r.[45]) było wadliwe, a więc było nieskuteczne, nie należy uzależniać owej bezskuteczności od ewentualnego, w jakikolwiek sposób dokonania wyeliminowania tego objęcia z ogłoszenia, a jedynie należy przyjąć, iż objęcie to nie nastąpiło[46].

Okoliczność, czy gmina objęła w posiadanie grunt warszawski, ma jedynie wpływ na rozpoczęcie biegu terminu zawitego, określonego w art. 7 dekretu. Z tego powodu fakt ten pozostaje bez wpływu na kwestię przyznania (odmowy przyznania) następcy prawnemu byłego właściciela nieruchomości odszkodowania za nią, zwłaszcza gdy w obrocie prawnym pozostaje decyzja o odmowie przyznania dotychczasowym właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej[47].

Uprawnienia dotychczasowych właścicieli nieruchomości warszawskiej wynikające z art. 7 dekretu i uprawnienia wynikające z art. 214 u.g.n. mają odmienny charakter. Z tych względów brak jest podstaw do ustalenia czynszu symbolicznego w przypadku ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w oparciu o ten ostatni przepis[48].

W sprawach dotyczących uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych NSA podtrzymał stanowisko, że aby nie doszło do przekształcenia zarządu w prawo użytkowania wieczystego (art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[49]) w odniesieniu do gruntów wywłaszczonych i z nimi zrównanych, roszczenia byłych właścicieli lub ich następców prawnych winny być zgłoszone organowi właściwemu do prowadzenia postępowania uwłaszczeniowego. Przyjęcie innej wykładni prowadziłoby do nieusprawiedliwionego żądania posiadania wiedzy przez organ wydający decyzję uwłaszczeniową[50]. Sformułowanie, że „nie może naruszać praw osób trzecich", nie odnosi się zaś do praw hipotetycznych, ale do praw skonkretyzowanych[51].

W sprawie, w której istotę zagadnienia stanowiła relacja zachodząca pomiędzy uprawnieniem do nabycia prawa użytkowania wieczystego do gruntu pod garażem i związaną z nim własnością garażu (art. 211 u.g.n.) a prawem użytkowania wieczystego do tego samego gruntu przysługującego tytułem uwłaszczenia państwowej osobie prawnej, NSA przyjął, że dopiero zawarcie umowy w trybie art. 211 u.g.n. albo wydanie na zasadzie art. 64 k.c. wyroku zobowiązującego Skarb Państwa (jednostkę samorządu terytorialnego) do zawarcia takiej umowy będzie dowodzić interesu prawnego strony takiej umowy do żądania stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowej. Taka decyzja nie powoduje wygaśnięcia roszczenia z art. 211 u.g.n., a w razie sporu o jego istnienie, przesądza wynik postępowania prowadzonego przed sądem powszechnym[52].

W kwestii uwłaszczenia NSA kontynuował dotychczasową linię orzeczniczą przyjmującą, że decyzja o naliczeniu i aktualizacji opłat z tytułu użytkowania (zarządu) może być uznana za podstawę stwierdzenia istnienia zarządu, tylko gdy była wydana w nawiązaniu do decyzji o ustanowieniu tego prawa, a która to decyzja zaginęła lub uległa zniszczeniu[53].

[45] Rozporządzenie w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 16, poz. 112).

[46] Wyrok z 18 kwietnia 2012 r., I OSK 617/11.

[47] Wyrok z 14 grudnia 2012 r., I OSK 366/12.

[48] Wyrok z 9 sierpnia 2012 r., I OSK 1156/11.

[49] Ustawa z 29 września 1990 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

[50] Wyrok z 29 czerwca 2012 r., I OSK 980/11.

[51] Wyroki z 22 maja 2012 r., I OSK719/11, I OSK 720/11 i I OSK 721/11.

[52] Wyrok z 30 maja 2012 r., I OSK 806/11.

[53] Wyrok z 26 kwietnia 2012 r., I OSK 651/11.

Okoliczność, że jednostka wnioskująca w dacie wystąpienia z wnioskiem o uwłaszczenie miała już osobowość prawną, gdyż w dniu 1 lipca 1991 r. została wydzielona z przedsiębiorstwa państwowego, nie dawała podstaw do uznania, że w stosunku do ww. podmiotu zostały spełnione przesłanki uwłaszczenia określone w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[54]. Następujące bowiem po dniu 5 grudnia 1990 r. przekształcenie podlegającej uwłaszczeniu osoby prawnej ma znaczenie tylko dla ustalenia legitymacji podmiotu do wystąpienia z wnioskiem o uwłaszczenie, nie może natomiast prowadzić do stwierdzenia nabycia praw rzeczowych do nieruchomości na rzecz dawnej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa państwowego[55].

Oceniając dopuszczalność zmiany decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości NSA uznał, że nie można generalnie przyjmować, iż każda zmiana podmiotowa zaistniała po wydaniu decyzji, której zmiany w trybie art. 155 k.p.a. żąda następca prawny strony będącej jej adresatem, uniemożliwia zastosowanie ww. przepisu, gdyż różne zdarzenia prawne (np. dziedziczenie, sprzedaż, darowizna) mogą prowadzić do takich zmian podmiotowych, w których wyniku słuszny interes strony pierwotnego postępowania może być tożsamy ze słusznym interesem następcy prawnego. W wyroku tym stwierdzono również, że co prawda ustawodawca postanowił, iż wywłaszczenia nieruchomości dokonuje się na cele publiczne, podobnie jak w przypadku jej podziału z urzędu (art. 97 ust. 3 u.g.n.), jednak z uwagi na odmienność obu instytucji brak jest podstaw do stosowania w drodze analogii przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa czy gminy w drodze podziału[56].

W kilku orzeczeniach podtrzymane zostało stanowisko, że postanowienie opiniujące wstępny podział nieruchomości, wydawane na podstawie art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n., jest tylko aktem kończącym pierwszy etap postępowania podziałowego, gdyż kwestia zgodności proponowanego podziału z miejscowym planem nie podlega już ocenie w dalszym toku postępowania, w tym w decyzji zatwierdzającej podział[57], oraz że okres „ważności" takiego postanowienia jest ściśle związany z mocą obowiązującą ww. planu[58].

W sprawach dotyczących ustalenia opłaty adiacenckiej przyjmowano, że wywołana nowelizacją u.g.n.[59] zmiana maksymalnej stawki procentowej tej opłaty z 50% na 30% sama z siebie nie upoważnia do stwierdzenia utraty mocy obowiązującej uchwały rady gminy podjętej na podstawie przepisu, który w okresie późniejszym został uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Zgodnie z treścią art. 98a ust. 1a u.g.n. istotne dla ustalenia opłaty adiacenckiej jest obowiązywanie uchwały rady gminy w dacie, w której stała się ostateczna decyzja o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, a nie obowiązywanie uchwały w dacie decyzji ustalającej opłatę adiacencką[60]. Odmienne stanowisko zostało przyjęte w sprawie, w której decyzja organu pierwszej instancji ustalająca opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości gruntu na skutek podziału nieruchomości została wydana tuż przed upływem trzyletniego ustawowego

[54] Dz.U. Nr 79, poz. 464.

[55] Wyrok z 5 stycznia 2012 r., I OSK 1885/10.

[56] Wyrok z 19 września 2012 r., I OSK 1184/11.

[57] Wyroki z 17 lipca 2012 r., I OSK 892/11 i I OSK 893/11.

[58] Wyroki z 19 września 2012 r., I OSK 1282/11 i I OSK 1283/11.

[59] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218).

[60] Wyroki z 14 czerwca 2012 r., I OSK 849/11, z 29 września 2012 r., I OSK 1227/11 i I OSK 1534/11.

terminu, w którym mogło nastąpić ustalenie takiej opłaty i zastosowano w niej stawkę 50%, która od prawie dwóch i pół roku została przez ustawodawcę zmniejszona do 30%. NSA stwierdził, że w takiej sytuacji nie powinno się obciążać właściciela nieruchomości wyższą stawką procentową opłaty adiacenckiej (jako obowiązującą w dniu zatwierdzenia podziału nieruchomości), przewyższającą maksymalną, ustawowo wyznaczoną stawkę, obowiązującą w dniu ustalenia tej opłaty, jeżeli zastosowanie wyższej stawki procentowej jest tylko wynikiem przyjęcia jednej z możliwych wykładni przepisu art. 98a ust. 1 u.g.n.[61]

W grupie spraw dotyczących prawa użytkowania wieczystego istotnym zagadnieniem była kwestia związana z możliwością przekształcenia tego prawa w prawo własności.

Wskazując na art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[62], NSA stał na stanowisku, że nieruchomość przeznaczona w dniu wejścia w życie ww. ustawy na inny cel niż mieszkaniowy nie podlegała powyższemu przekształceniu, nawet jeśli obecnie została przeznaczona pod taką zabudowę[63]. W przypadku zaś braku obowiązującego w dniu wejścia w życie ustawy planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie nieruchomości należało ustalić na podstawie treści aktu notarialnego o ustanowieniu użytkowania wieczystego i zaświadczenia z ewidencji gruntów, a nie w oparciu o treść decyzji o warunkach zabudowy[64]. Ponadto wyrażono pogląd, iż art. 1 ust. 1 ww. ustawy nie wprowadza obowiązku, by przeznaczenie nieruchomości na cele mieszkaniowe miało charakter wyłączny[65].

W odniesieniu do zagadnień przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności NSA oddalając skargi kasacyjne wyjaśnił, że Sąd pierwszej instancji dokonał wykładni art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. w kontekście konstytucyjnych reguł stosowania dotychczasowego prawa do spraw o maksymalnie ukształtowanej ekspektatywie w czasie obowiązywania tego prawa, gdy nowe prawo odbiera uprawnienie uprzednio maksymalnie ukształtowane[66]. Przepis ten mógł bowiem znaleźć zastosowanie jedynie do takich spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r., w których nie doszło do maksymalnego ukształtowania ekspektatywy uzyskania prawa własności przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.[67]

Wyrażono także pogląd, iż skoro do postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., to w postępowaniu przed tym organem, do spraw incydentalnych występujących w sprawach z wniosku o ustalenie aktualizacji opłaty należnej z tytułu użytkowania wieczystego ma zastosowanie art. 134 k.p.a.[68] Odsetki od opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie kwalifikują się zaś do umorzenia w trybie postępowania administracyjnego, gdyż tego rodzaju sprawa ma charakter sprawy cywilnej[69].

[61] Wyrok z 18 kwietnia 2012 r., I OSK 518/11.

[62] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.), dalej: ustawa z dnia 29 lipca 2005 r.

[63] Wyroki z 19 stycznia 2012 r., I OSK 136/11 i z 14 marca 2012 r., I OSK 414/11.

[64] Wyrok z 14 czerwca 2012 r., I OSK 824/11.

[65] Wyroki z 15 czerwca 2012 r., I OSK 954/11 i z 1 czerwca 2012 r., I OSK 924/11.

[66] Taki kierunek wykładni powołanego art. 8 potwierdził zarówno Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 24 września 2008 r., I OSK 1341/07 oraz I OSK 1369/07, jak również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 grudnia 2011 r., P 31/10.

[67] Wyroki z 7 marca 2012 r., I OSK 2388/11, i z 13 marca 2012 r., I OSK 2378/11.

[68] Np. wyrok z 5 stycznia 2012 r., I OSK 160/11.

[69] Postanowienie z 12 października 2012 r., I OW 135/12.

W zakresie spraw dotyczących uchwał organów samorządowych związanych z gospodarowaniem mieniem przeważały sprawy, w których istotna była kwestia pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Przyjęto, że zgoda rady miejskiej na przekazanie nieruchomości w drodze aportu spółce prawa handlowego jest równoznaczna z jej przeznaczeniem do zbycia w rozumieniu art. 34 ust. 4 zd. 1 u.g.n.[70] Ponadto NSA uznał, że ustawowe pierwszeństwo, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., nie jest równoznaczne z roszczeniem, gdyż nie jest prawem podmiotowym. Dopiero protokół z rokowań, podczas których strony uzgodniły wszystkie postanowienia przyszłej umowy, stanowi podstawę do żądania jej zawarcia[71], skierowanie zaś do osoby uprawnionej oferty wykupu zajmowanego przez nią lokalu mieszkalnego zaktualizowało przysługujące jej prawo pierwszeństwa, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. i w związku z tym późniejsza zmiana uchwały o przeznaczeniu do zbycia ww. lokalu po złożeniu przez uprawnioną osobę wniosku o jego wykup pozbawiona była podstaw prawnych[72].

Znaczącą grupę spraw stanowiły sprawy dotyczące tzw. mienia zabużańskiego. Przyjęto, że termin określony w art. 6 ust. 6 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[73] musi być rozumiany jako termin procesowy, gdyż uznanie go za termin zawity mogłoby wywierać tak negatywne skutki dla osoby uprawnionej, że w istocie stanowiłoby to naruszenie przepisów art. 64 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[74].

Analizując treść art. 2 pkt 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty stwierdzono, że warunkiem uzyskania prawa do rekompensaty jest opuszczenie byłego terytorium RP, przez co należy rozumieć przemieszczenie się z tego terytorium, niezależnie jaka była wola czy zamiar właściciela nieruchomości[75]. Z kolei w innej sprawie NSA wyraził pogląd, że przy ustalaniu prawa do rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie warunkiem jej uzyskania nie powinno być opuszczenie przez właściciela nieruchomości byłego terytorium RP w związku z wybuchem II wojny światowej i innych okoliczności z tym związanych. Przesłanki do uzyskania tego prawa należało bowiem wywodzić bezpośrednio z przepisów prawa, to jest w tym wypadku z postanowień umowy z 1951 r. zawartej pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a ZSRR[76], a której postanowienia takich warunków nie przewidują[77].

Przyjęto również, iż omawiana ustawa nie zawiera wymogu legitymowania się prawem własności nieruchomości w dacie opuszczenia jej i terytorium b. Rzeczypospolitej Polskiej[78] oraz kontynuowano linię orzeczniczą, w myśl której prawo do rekompensaty przysługuje jedynie za nieruchomości pozostawione na obszarze województw wymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty[79].

[70] Wyrok z 24 stycznia 2012 r., I OSK 1917/11.

[71] Wyroki z 10 lutego 2012 r., I OSK 2192/11 i z 22 lutego 2012 r., I OSK 2143/11.

[72] Wyrok z 25 lipca 2012 r., I OSK 589/12.

[73] Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.), dalej: ustawa o realizacji prawa do rekompensaty.

[74] Wyrok z 14 lutego 2012 r., I OSK 297/11.

[75] Wyrok z 20 września 2012 r., I OSK 385/12.

[76] Umowa z dnia 15 lutego 1951 r. pomiędzy Rzecząpospolitą Polską z Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zmianie odcinków terytoriów państwowych (Dz.U. z 1952 r. Nr 11, poz. 63).

[77] Wyrok z 20 września 2012 r., I OSK 1253/11.

[78] Wyrok z 7 marca 2012 r., I OSK 662/11.

[79] Wyrok z 19 kwietnia 2012 r., I OSK 533/11.

NSA stwierdził również, że gdy z wnioskiem o realizację prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia mienia poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej występuje dopiero spadkobierca byłego właściciela, ważne jest ustalenie, czy w chwili śmierci były właściciel posiadał obywatelstwo polskie. Tylko w takim przypadku jego spadkobierca może skutecznie złożyć wniosek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 i 2 omawianej ustawy, pod warunkiem oczywiście spełnienia pozostałych przewidzianych ustawą wymogów, która zawęża krąg osób uprawnionych do wystąpienia ze stosownym wnioskiem jedynie do właścicieli mienia i ich spadkobierców. Z uwagi zaś na fakt, że omawiana ustawa jest aktem szczególnym, nie można jej postanowień wykładać rozszerzająco i przez analogię stosować np. do zapisobierców zwykłych, którzy swoich uprawnień mogą dopiero dochodzić od spadkobiercy[80].

Następnie uznano również, że wspomniane wyżej prawo do rekompensaty nie wchodzi w skład spadku i osoba prawna, jaką jest fundacja będąca spadkobiercą obywatela polskiego, byłego właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie może być beneficjentem tego prawa[81].

Ponadto uznano, iż wniosek o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego może być złożony tylko przez jeden podmiot, ale w takim przypadku – z uwagi na występowanie w sprawie jednego stosunku materialnoprawnego – obowiązkiem organu jest ustalenie wszystkich stron postępowania[82]. W sytuacji więc, gdy uprawnienia przewidziane art. 212 ust. 5 u.g.n. przysługiwały łącznie wszystkim spadkobiercom, tylko wszyscy spadkobiercy łącznie mogli żądać wszczęcia postępowania w sprawie zaliczenia wartości pozostawionych za granicą nieruchomości. W takim przypadku zaświadczenie, o którym była mowa w ww. przepisie, powinno obejmować wszystkich spadkobierców właściciela pozostawionej nieruchomości[83]. Do zaświadczenia tego zaś – z mocy przepisu art. 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. – może być stosowana procedura przewidziana w art. 155 k.p.a.[84]

W przypadku natomiast braku dowodów wskazanych w art. 6 ust. 4 i 5 omawianej ustawy organ prowadzący postępowanie winien podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, to jest stosownie do art. 7 i 75 § 1 k.p.a. przeprowadzić inne dowody[85].

3.6. Sprawy z zakresu wywłaszczenia

Odnosząc się do kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości NSA wskazywał, że art. 136 ust. 3 u.g.n. stanowi, 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. Mając na względzie jednak definicję działki gruntu zawartą w art. 4 pkt 3 u.g.n. nie ulega wątpliwości, że przez pojęcie części nieruchomości rozumie się wyłącznie wydzielony fizycznie obszar tej nieru-

[80] Wyroki z 11 stycznia 2012 r., I OSK 1745/11 i z 28 czerwca 2012 r., I OSK 911/11.
[81] Wyrok z 26 kwietnia 2012 r., I OSK 606/11.
[82] Wyroki z 19 kwietnia 2012 r., I OSK 585/11, z 20 września 2012 r., I OSK 1209/11 i I OSK 1657/11.
[83] Wyrok z 26 kwietnia 2012 r., I OSK 642/11.
[84] Wyrok z 26 kwietnia 2012 r., I OSK 627/11.
[85] Wyroki z 28 czerwca 2012 r., I OSK 919/11, i z 20 września 2012 r., I OSK 432/12.

chomości, nie zaś udział w prawie współwłasności. Odwołując się do istoty współwłasności NSA stwierdził, że wyłączone musi być fizyczne wydanie przedmiotu prawa rozumianego jako „udział w nieruchomości", dlatego nie jest możliwe zastosowanie instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w stosunku do udziału we współwłasności nieruchomości. Konsekwencją powyższego jest przyjęcie, że niedopuszczalne jest wystąpienie o zwrot udziału w nieruchomości, nawet jeśli to udział był przedmiotem wywłaszczenia.

W sprawach ze skarg na decyzje w przedmiocie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych[86] NSA zauważył, iż art. 17 ust. 1 specustawy drogowej w obecnym stanie stanowi, że po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego wojewoda na wniosek GDDKiA 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 takiej oceny.

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 przepisy o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości przewidują jedynie ograniczenie w prawach stron biorących udział w tym postępowaniu co do legitymacji w wystąpieniu z wnioskiem o zwrot. W myśl art. 136 ust. 3 u.g.n. z tego rodzaju wnioskiem może wystąpić jedynie poprzedni właściciel lub jego spadkobierca. Ograniczenie to nie dotyczy jednak postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym o stwierdzenie nieważności decyzji, które może zainicjować również inny podmiot uprawniony do występowania w takim postępowaniu jako strona, jak również postępowanie to może być wszczęte z urzędu. NSA podkreślił przy tym, że interpretacja treści uzasadnienia uchwały z dnia 13 października 2003 r., OPS 6/03[87], nie może być dokonywana w sprzeczności z przepisami obowiązującej w dacie wydawania uchwały, jak również nadal obowiązującej procedury administracyjnej. Uchwała ta (czego wyraźnie dowodzi treść jej sentencji) formułuje zasadę odnoszącą się do „postępowania administracyjnego o zwrot wywłaszczonej nieruchomości", które obejmuje orzekanie zarówno o samym zwrocie nieruchomości, jak i o rozliczeniach towarzyszących mu.

W innym z wyroków NSA zauważył, iż zasada zwrotu nieruchomości, która nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który dopuszczając wywłaszczenie jedynie na cele publiczne tworzy nierozerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej nieruchomości. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich przypadkach, w których nie zostanie ona wykorzystana na cel publiczny, stanowiący przesłankę jej wywłaszczenia. Zasada ta jest z kolei konsekwencją wyjątkowego i szczególnego charakteru instytucji wywłaszczenia, które powinno być stosowane tylko w sytuacjach

[86] Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721, dalej: specustawa drogowa.

[87] W której wyrażono pogląd, że najemca, który na podstawie umowy najmu zawartej z nowym właścicielem wywłaszczonej nieruchomości, tj. Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, używa lokal (budynek) znajdujący się na tej nieruchomości, ma przymiot strony w postępowaniu administracyjnym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (art. 28 k.p.a. w związku z art. 138 ust. 2 u.g.n.).

koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, a celów tych nie można realizować za pomocą innych środków prawnych. NSA powołał się także na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10[88], w którego uzasadnieniu Trybunał podniósł, że wyrażenie „nieruchomość zajęta przez rodzinny ogród działkowy", użyte przez ustawodawcę w art. 24 u.r.o.d., oznacza stan faktyczny polegający na władaniu nieruchomością przez PZD, bez względu na posiadanie przez ten podmiot tytułu prawnego oraz sposób zawładnięcia nieruchomością[89].

3.7. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

Ze spraw z zakresu komunalizacji mienia zdecydowana większość dotyczyła nabycia mienia państwowego przez gminę w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[90]. Przeważały sprawy nabycia mienia z mocy prawa, o czym stanowi art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

Tak jak w latach ubiegłych, część ze spraw z zakresu komunalizacji mienia rozpoznawana była w wyniku złożenia skargi kasacyjnej Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie. Orzecznictwo w tym zakresie nie uległo zmianie. W wyroku z 11 października 2012 r., I OSK 1140/11, NSA wskazał, że przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym PKP definiujące mienie PKP i sposób gospodarowania nim (art. 16 ust. 1–3 i art. 50 ust. 1) nie stanowią podstawy do kreowania tytułu prawnorzeczowego do konkretnych składników majątkowych. Zatem cel utworzenia przedsiębiorstwa państwowego nie może sam w sobie przesądzać o wyłączeniu mienia spod komunalizacji, skoro nie zostały spełnione warunki wynikające z powołanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r. NSA wskazał, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP grunty będące własnością Skarbu Państwa, znajdujące się w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP, co do których PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej i nie legitymowało się nimi do dnia wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych, stawały się z dniem wejścia w życie ustawy, to jest w dniu 27 października 2000 r., z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego PKP. Budynki, urządzenia i lokale znajdujące się na tych gruntach stawały się z mocy prawa, nieodpłatnie własnością PKP, o ile nie naruszały praw osób trzecich (ust. 3 i 4). Przepis ten przewidywał możliwość nabycia prawa rzeczowego *ex lege*, jednak z inną (późniejszą) datą i dlatego nie ma wpływu na nabycie mienia w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

Z kolei w wyroku dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 828/11, NSA podkreślił utrwalony już w orzecznictwie pogląd, że tylko określony tytuł prawny chroniony prawem oddziałuje na nowo ukształtowany z dniem 27 maja 1990 r. stan własnościowy potwierdzany decyzją komunalizacyjną wydawaną na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające u.s.t. Ponadto fakt funkcjonowania na nieruchomości linii kolejowej sam z siebie nie tworzy innej jakości w kontekście art. 5 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Nie istnieje

[88] W którym uznano, że art. 24 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji RP.

[89] Por. wyrok NSA z 21 maja 2010 r., I OSK 1052/09, Lex nr 594858.

[90] Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: ustawa z dnia 10 maja 1990 r.

bowiem żaden przepis prawa, który generalnie wyłączałby z komunalizacji nieruchomości, na których znajdują się czynne tory kolejowe czy inne obiekty PKP. Jeśli PKP na dzień 27 maja 1990 r. nie legitymowało się tytułem prawnym do gruntu, to brak takiego tytułu prawnego uzasadniał komunalizację *ex lege* na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Nawet faktyczne władanie nieruchomością przez PKP odpowiada bowiem ustrojowej przesłance wymienionej w tymże przepisie, to jest że mienie należało do rady narodowej i terenowego organu administracji państwowej. Pojęcie „należenia mienia" wiąże się bowiem z regulacją zawartą w art. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[91] w brzmieniu obowiązującym na dzień wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, zgodnie z którą terenowe organy administracji państwowej zarządzały gruntami państwowymi, które nie zostały oddane w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste. Mienie ogólnonarodowe zarządzane w tym znaczeniu należało do terenowego organu administracji państwowej.

W omawianym wyroku NSA podkreślił, że w myśl art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. z komunalizacji podlegały wyłączeniu składniki mienia ogólnonarodowego, jeżeli służyły wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej. Przedsiębiorstwo PKP do żadnego z tych podmiotów nie mogło być zaliczone. W pkt 2 tego przepisu wyłączono spod komunalizacji te składniki mienia, które należały do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim. Tym samym NSA podzielił stanowisko wyrażone m.in. w wyroku z 28 kwietnia 2011 r., I OSK 1003/10. NSA uznał, że w sprawie o sygn. akt I OSK 828/11 nie zostało wykazane żadnym dokumentem, że przedsiębiorstwo państwowe PKP uzyskało tytuł prawny do władania sporną nieruchomością. Sąd podkreślił przy tym, iż ustawodawca uszczegółowił katalog przedsiębiorstw wskazanych w omawianym przepisie, zamieszczając w art. 11 ust. 1 pkt 3 delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu przedsiębiorstw, o których mowa w ust. 1 pkt 2. W wydanym przez Radę Ministrów w dniu 9 lipca 1990 r. rozporządzeniu w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji[92], przedsiębiorstwo państwowe PKP nie zostało wymienione. Zdaniem NSA uprawnień do spornej nieruchomości spółka nie może też wywodzić z art. 34 i art. 34a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe. Zgodnie bowiem z art. 34 i 34a cytowanej ustawy grunty będące własnością Skarbu państwa, znajdujące się w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP, co do których Koleje nie legitymowały się dokumentami o przekazaniu im tych gruntów w formie prawem przewidzianej i nie legitymują się nimi do dnia wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw, stają się z dniem wejścia w życie ustawy, z mocy prawa, przedmiotem użytkowania wieczystego PKP. Grunty te nie podlegają komunalizacji na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że uwłaszczenie PKP dokonywane w tym trybie, co przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2005 r., K 30/03, nie może jednak odnosić się do mienia podlegającego komunalizacji z mocy prawa, tj. na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Mienie to bowiem stało się własnością

[91] Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm.

[92] Dz.U. Nr 51, poz. 301.

gmin już w dacie 27 maja 1990 r., a więc 10 lat wcześniej niż możliwe stało się uwłaszczenie PKP na gruncie, w stosunku do którego podmiot ten nie posiadał tytułu prawnego. Wydanie przy tym decyzji komunalizacyjnej deklaratoryjnej w okresie późniejszym pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie, decyzja taka potwierdza bowiem jedynie stan prawny, jaki zaistniał w dniu 27 maja 1990 r. (zob. także wyrok z 27 kwietnia 2012 r., I OSK 704/11).

Co do charakteru strony w postępowaniu komunalizacyjnym, w orzecznictwie NSA utrwalony jest pogląd, że stronami postępowania komunalizacyjnego jest Skarb Państwa i właściwa gmina, która nabywa z mocy prawa mienie ogólnonarodowe wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające u.s.t. Natomiast inne podmioty uczestniczą w tym postępowaniu, jedynie gdy wykażą swój interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. Sąd bada wtedy, czy na dzień komunalizacji spornej nieruchomości ten „inny podmiot" legitymował się w stosunku do niej jakimkolwiek tytułem prawnym (wyroki z 27 kwietnia 2012 r., I OSK 645/11, oraz 22 lutego 2012 r., I OSK 390/11).

W wyroku z 13 kwietnia 2012 r., I OSK 499/11, NSA podkreślił, iż pojęcie „należące do" użyte w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej oznacza przynależność mienia państwowego do określonego podmiotu w znaczeniu prawnym (rozumianym jako posiadanie określonego tytułu prawnego), a nie tylko w sensie faktycznym. To zaś oznacza, że wpis w księdze wieczystej należy badać na dzień 27 maja 1990 r.

Natomiast w wyroku z 13 kwietnia 2012 r., I OSK 512/11, NSA stwierdził, że organem reprezentującym Skarb Państwa w postępowaniu komunalizacyjnym jest wojewoda. Jeżeli Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad chce, aby został mu przyznany status strony w postępowaniu komunalizacyjnym, to tak jak pozostałe „inne podmioty", o których była mowa powyżej, musi wykazać swój interes prawny w sprawie na dzień 27 maja 1998 r. w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W wyroku z 4 kwietnia 2012 r., I OSK 472/11, NSA wskazał, że postępowanie prowadzone w trybie art. 73 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[93] ma regulować kwestie własności tylko tych nieruchomości drogowych, które spełniają przesłanki określone w ust. 1 art. 73. Natomiast nie służy ono rozstrzyganiu kwestii prawidłowości nabycia prawa własności nieruchomości drogowych w innych trybach czy to przez Skarb Państwa, czy przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem podmiot, który nie wykazał się żadnym tytułem prawnym do nieruchomości drogowych na dzień 31 grudnia 1998 r., nie miał interesu prawnego do wszczęcia i prowadzenia postępowania w trybie art. 73 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (zob. także wyrok z 26 października 2012 r., I OSK 1195/11).

W wyroku z 24 kwietnia 2012 r., I OSK 797/11, NSA wskazał, że te same zasady, które dotyczą kwestii strony w postępowaniu komunalizacyjnym, dotyczą też postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej. Wspólnota gruntowa, choć stanowi współwłasność, rządzi się własnymi, odrębnymi przepisami zawartymi w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Spółka ta jest osobą prawną i działa na pod-

[93] Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm., dalej: Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

stawie statutu (art. 15 ustawy). Jeżeli uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej nie powołają w terminie określonym w art. 25 ust. 1 ustawy spółki, właściwy wójt tworzy spółkę przymusową. Wspólnota gruntowa może działać tylko w ramach spółki, uprawnienie do działania na zewnątrz w imieniu i na rzecz członków wspólnoty należy do statutowych organów spółki. Zdaniem NSA za zbyt daleko idące należy uznać wnioski zmierzające do przypisania praw porównywalnych ze współwłaścicielami nieruchomości osobom, które twierdzą, że są spadkobiercami udziałowców wspólnoty gruntowej, co do której nie zostały wydane decyzje w trybie art. 8 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

3.8. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

W tej grupie dominowały sprawy, które zapadły na tle trzech ustaw: ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych[94], ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne[95], ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[96].

W szeregu orzeczeń dotyczących decyzji Ministra Finansów stwierdzających przejście na rzecz Skarbu Państwa własności nieruchomości na podstawie art. 2 cyt. ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. przyjęto jednolicie, że np. Układ między Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej a Rządem PRL był podstawą przejścia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli obywatel USA otrzymał odszkodowanie na podstawie Układu. W jednej ze spraw NSA uchylając zaskarżony wyrok stwierdził, iż nie było podstaw do uznania bezprzedmiotowości postępowania z tego powodu, że przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości na podstawie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich miało miejsce wcześniej niż mogło być wynikiem umów indemnizacyjnych. Wskazując na deklaratoryjny charakter decyzji NSA zaznaczył, że organ administracji publicznej nie orzeka w przedmiocie wpisów do księgi wieczystej oraz nie może samodzielnie analizować skutków dokonywanych wcześniej wpisów, gdyż jest to dokonywane w postępowaniu przed sądami powszechnymi (por. wyroki: I OSK 769/11 oraz I OSK 595/11, I OSK 475/11, I OSK 833/11).

W sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji wydanych na podstawie art. 9 ust. 2 cyt. ustawy z 29 maja 1974 r. wystąpiła różnica poglądów co do znaczenia § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r. w sprawie zaliczenia gospodarstw rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek zaniedbań i w sprawie ustalenia wysokości nakładów niezbędnych do przywrócenia żyzności gruntów[97], stanowiącego akt wykonawczy do ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych[98]. W wyroku z 31 maja 2012 r., I OSK 755/11, NSA wskazał, że żaden przepis obowiązującego ówcześnie prawa nie nakazywał stosowania powyższego przepisu wykonawczego w postępowaniu prowadzo-

[94] Dz.U. Nr 12, poz. 65.
[95] Dz.U. Nr 21, poz. 118.
[96] Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.
[97] Dz.U. Nr 11, poz. 58.
[98] Dz.U. Nr 3, poz. 14.

nym na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne[99], stanowiącego podstawę prawną kwestionowanej decyzji. W praktyce organy stosowały posiłkowo powyższy przepis rozporządzenia, ale nawet jego naruszenie nie może stanowić o rażącym naruszeniu prawa. Rażące naruszenie prawa może się odnosić do tych przepisów, które miały zastosowanie w danym postępowaniu. Nie można też mówić o rażącym naruszeniu prawa poprzez niezastosowanie w drodze analogii przepisów powyższego rozporządzenia wykonawczego. NSA w tym zakresie nie podzielił poglądu zaprezentowanego w wyroku z 6 października 2009 r., I OSK 1477/08, o zastosowaniu powyższego rozporządzenia z dnia 26 marca 1968 r. w postępowaniu w trybie przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne, w kontekście wady nieważności określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach, w których materialnoprawną podstawę stanowiły przepisy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[100], rozbieżności wywołała kwestia legitymacji do żądania stwierdzenia nieważności orzeczenia nacjonalizacyjnego oraz orzeczenia zatwierdzającego protokół zdawczo-odbiorczy. NSA w wyrokach o sygn. akt I OSK 152/11, I OSK 1926/10, I OSK 672/11 zaakceptował stanowisko, że właściciel (następca prawny) nieruchomości przejętej jako składnik znacjonalizowanego przedsiębiorstwa ma interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do orzeczeń o przejęciu na własność Państwa przedsiębiorstwa, nie zaś tylko wobec orzeczenia o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego, gdzie nieruchomość ta została wymieniona. NSA podkreślił, że choć zatwierdzony protokół zdawczo-odbiorczy jest integralną częścią orzeczenia właściwego ministra o przejściu lub przejęciu przedsiębiorstwa na własność Państwa, to stwierdzenie jego nieważności nie powoduje automatycznie nieważności orzeczenia o przejściu lub przejęciu przedsiębiorstwa. Legitymacja właściciela nieruchomości niebędącego jednocześnie właścicielem znacjonalizowanego przedsiębiorstwa do bycia stroną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej wynika z tego, że to orzeczenie o przejęciu rodziło skutek rzeczowy odjęcia prawa rzeczowego przysługującego do wszelkich składników znacjonalizowanego przedsiębiorstwa (w tym stanowiącego własność osób trzecich), następowało wskutek wydania orzeczenia o przejściu lub przejęciu przedsiębiorstwa oraz że istniał związek pomiędzy orzeczeniem nacjonalizacyjnym a sytuacją prawną osoby trzeciej, którą akt nacjonalizacyjny pozbawiał własności.

3.9. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W sprawach scalania i wymiany gruntów NSA uznał, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[101] postępowanie scaleniowe lub wymienne przeprowadza starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej ze środków z budżetu państwa. Zatem brak środków finansowych na przeprowadzenie tego postępowania nie może stanowić obiektywnej przeszkody do merytorycznego rozpoznania sprawy i nie może usprawiedliwiać przewlekłego prowadzenia postępowania. Skutki wadliwego

[99] Dz.U. Nr 21, poz. 118.
[100] Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.
[101] Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.: dalej: u.s.w.g.

prowadzenia postępowania przez organ nie mogą bowiem obciążać strony[102]. Ponadto NSA stwierdził, że postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego określa obszar scalenia i wyznacza procesowe granice sprawy scaleniowej, które nie mogą być modyfikowane w toku tego postępowania ani przez organy, ani przez sądy. Niedopuszczalne jest więc rozstrzyganie przez organy tylko o części przedmiotu określonego jako obszar scalenia. Decyzja scaleniowa jest bowiem jedną integralną decyzją obejmującą obszar scalenia, a nie sumą jednostkowych decyzji skierowanych do poszczególnych działek[103].

NSA uznał, że pozyskiwanie drewna oraz wystąpienie o świadectwo legalności w trybie art. 14a ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[104], w sytuacji gdy las stanowi współwłasność kilku osób, stanowi czynność przekraczającą zwykły zarząd w myśl art. 199 k.c. i wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli bądź zastępującego taką zgodę orzeczenia sądu[105]. Ponadto wskazał, że opinia wydawana przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na podstawie § 6 ust. 2 pkt 7 lit. b/ rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013[106] nie stanowi zaświadczenia w rozumieniu przepisów k.p.a. Jest to bowiem pismo, w którym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska dokonuje oceny (wartościuje) i jest ono uzależnione od porównania i oceny planu zalesienia z planami ochrony albo planami zadań ochronnych. Zaświadczenie zaś jest z definicji potwierdzeniem określonych faktów lub stanu prawnego[107].

W zakresie spraw w przedmiocie łowiectwa wskazano, że stosownie do art. 46 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[108] posiadaczom uszkodzonych upraw lub płodów rolnych przysługuje od dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego odszkodowanie, jeżeli dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały. Warunkiem dochodzenia odszkodowania na tej podstawie jest uprzednie ustalenie przez sejmik terminu zbioru danego gatunku rośliny, gdyż niemożliwe jest ustalenie, że rolnik dopełnił obowiązku wynikającego z tego przepisu, jeżeli sejmik nie ustalił terminu zakończenia okresu zbioru danego gatunku roślin w danym regionie[109].

W sprawach z zakresu weterynarii i ochrony zwierząt ustalono, że decyzja powiatowego lekarza weterynarii o wyznaczeniu na czas określony lekarza weterynarii do wykonywania określonych czynności (w tym władczych), ustawowo przypisanych powiatowemu lekarzowi weterynarii, jest aktem zlecenia funkcji administracji publicznej, a nie aktem potwierdzającym kwalifikacje lekarza. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu czynności wykonywanych przez osoby niebędące pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwalifikacji tych

[102] Wyrok z 28 września 2012 r., II OSK 1642/12.
[103] Wyroki z: 4 stycznia 2012 r., II OSK 547/11 oraz 1 czerwca 2012 r., II OSK 478/11.
[104] Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.
[105] Wyrok z 19 lipca 2012 r., II OSK 773/11.
[106] Dz.U. Nr 48 poz. 390.
[107] Postanowienie z 31 sierpnia 2012r., II OSK 1924/12.
[108] Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm., dalej: p.ł.
[109] Wyrok z 1 lutego 2012 r., II OSK 2537/11.

osób[110] oznacza jedynie, że decyzja w tym przedmiocie może być wydana tylko na rzecz osób spełniających określone wymogi zawodowe. Kwalifikacje zawodowe są niezbędną, ale nie jedyną podstawą do zlecenia określonych czynności z zakresu nadzoru weterynaryjnego danej osobie[111].

NSA stwierdził również, że zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. określającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii[112] oraz z załącznikiem nr IV do tego rozporządzenia zakaz karmienia przeżuwaczy białkami pochodzenia zwierzęcego nie ulega rozszerzeniu na karmienie zwierząt hodowlanych w celu produkcji żywności. Zatem mięsożerne zwierzęta futerkowe mogą być karmione jedynie przetworzonym białkiem zwierzęcym[113].

3.10. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

W tej dziedzinie przeważały sprawy dotyczące ewidencji gruntów i budynków. Podzielano funkcjonujące w orzecznictwie stanowisko, że ewidencja gruntów i budynków nie kształtuje stanu prawnego nieruchomości i rejestruje jedynie stan prawny wynikający z innych dokumentów urzędowych. W wyroku z 13 listopada 2012 r., I OSK 2088/12, NSA wskazał zatem, że ujawniony w ewidencji stan prawny musi być oparty na odpowiednich dokumentach (prawomocnych orzeczeniach sądowych, ostatecznych decyzjach administracyjnych, czynnościach prawnych dokonanych w formie aktów notarialnych, spisanych umowach i ugodach w postępowaniu sądowym i administracyjnym lub innych dokumentach posiadających moc dowodową dla ustalenia prawa własności). Granice nieruchomości wykazane w ewidencji gruntów nie przesądzają jeszcze o ich bezsporności, jednakże zmian w tym zakresie nie można dochodzić w postępowaniu ewidencyjnym, ale w postępowaniu rozgraniczeniowym. Podobnie orzekł NSA w wyroku z 9 sierpnia 2012 r., I OSK 1092/11, stwierdzając, że ewidencja gruntów i budynków ma charakter deklaratoryjny, tzn. sama nie tworzy stanu prawnego, a jedynie odzwierciedla określony w innym trybie stan prawny danej nieruchomości (zob. także wyroki z: 12 lipca 2012 r., I OSK 1004/11, 27 czerwca 2012 r., I OSK 978/11 oraz 12 lipca 2012 r., I OSK 1004/11).

W wyroku z 21 marca 2012 r., I OSK 464/11, NSA wyjaśnił, że wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych może nastąpić w dwojakim trybie. Po pierwsze, w trybie czynności materialno-technicznej w postaci wprowadzenia do bazy danych zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia (art. 22 ust. 2 i 3 ustawy w zw. z § 48 ust.1 i 2 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków), o czym organ zawiadamia (§ 49 ust. 1 i 2), a po drugie, w formie decyzji administracyjnej, gdy aktualizacja operatu wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub uzyskania dodatkowych dowodów (§ 47 ust. 3). Wówczas starosta przeprowadza postępowanie administracyjne, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. NSA wypowiedział się także w kwestii formy prawnej, w jakiej powinna być dokonana odmowa wydania wypisu z rejestru gruntów i wyrysu z mapy ewidencyjnej, uznając, iż pomimo że przepisy p.g.k. nie

[110] Dz.U. Nr 89, poz. 860 ze zm.
[111] Wyrok z 5 lipca 2012 r., II OSK 676/11.
[112] Dz.Urz. L 147 z dnia 31 maja 2001 r., s.1 ze zm.
[113] Wyrok z 10 stycznia 2012 r., II OSK 1997/10.

regulują tego zagadnienia, to przyjąć należy, że przepisy art. 23 ust. 3 i 4 tej ustawy upoważniają do podejmowania wprost na ich podstawie decyzji administracyjnych o odmowie wydania wypisu z rejestru gruntów i wyrysu z mapy ewidencyjnej (wyrok z 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11).

W wyroku z 4 stycznia 2012 r., I OSK 1861/11, NSA wypowiedział się w kwestii wpływu zmian własnościowych gruntu na postępowanie w sprawie wprowadzenia zmian w ewidencji, uznając, że gdy legitymacja prawna poprzedniego właściciela wygasła, a jego następca prawny nie chciał wstąpić w jego miejsce podtrzymując wniosek, to postępowanie administracyjne w przedmiocie wprowadzenia zmian w ewidencji stało się bezprzedmiotowe i podlegało umorzeniu.

W wyroku z 4 kwietnia 2012 r., I OSK 523/11, NSA podzielił pogląd wyrażony wcześniej w orzecznictwie NSA, zgodnie z którym ustalenie spornych granic nieruchomości w prawomocnym rozstrzygnięciu sądu powszechnego wyłącza możliwość innego ustalenia granicy przez organ administracji, co z kolei powoduje, że wszczęte już postępowanie powinno zostać umorzone. Taki sam skutek w postaci bezprzedmiotowości postępowania wywołuje też ugoda zawarta przed geodetą, która posiada moc ugody sądowej (wyrok z 8 marca 2012 r., I OSK 382/12). W wyroku z 16 marca 2012 r., I OSK 449/11, NSA uznał, że gdy nieruchomość stanowi własność osób fizycznych, a nie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (nieruchomości publiczne), brak jest możliwości zastosowania wskazanych w przepisie art. 30 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przesłanek interesu społecznego i potrzeb gospodarki narodowej jako podstaw do wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego z urzędu.

3.11. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

3.11.1. *W sprawach dotyczących przeprowadzania referendum lokalnego na gruncie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*[114] najczęstszym przedmiotem rozważań NSA były kwestie zakresu przedmiotowego i sposobu formułowania pytań referendalnych, weryfikacji głosów poparcia dla inicjatywy referendalnej i dopełnienia warunków formalnych przez inicjatora referendum dotyczącego podziału gminy.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia w wyrokach z 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12 oraz z 20 marca 2012 r., II OSK 281/12, NSA podkreślił, że pytanie referendalne powinno być sformułowane w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd co do charakteru tego rozstrzygnięcia. Natomiast w wyroku z 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12, NSA podkreślił, że w zakresie przedmiotowym referendum nie mieszczą się sprawy indywidualne, które powinny być załatwiane przez organ w drodze aktu administracyjnego w sformalizowanym trybie, z zachowaniem szczegółowo uregulowanej procedury, z dopuszczeniem środków zaskarżenia mających na celu kontrolę i weryfikację aktu.

W kwestii weryfikacji głosów poparcia dla inicjatywy referendalnej NSA, w wyroku z 20 marca 2012 r., II OSK 281/12, NSA podkreślił, że podpis, któremu nie towarzyszą pełne dane osoby podpisującej, nie ma zdolności identyfikacyjnej. Podobnie w wyroku z 21 sierpnia 2012 r., II OSK 1629/12, stwierdzono, że wszystkie dane osobowe określone w art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym muszą być kompletne, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wniosek i ułatwiają weryfikację tego poparcia. Natomiast w wyro-

[114] Dz.U. Nr 88, poz. 985 ze zm., dalej: u.r.l.

ku z 4 października 2012 r., II OSK 2178/12, NSA stwierdził, że przepisy ustawy o referendum lokalnym nie wprowadzają gradacji wadliwości ani nie określają wyraźnie sankcji za nieprawidłowości dotyczące adresu zamieszkania, podczas gdy uchybienia w tym zakresie mogą mieć różne znaczenie dla prawidłowej identyfikacji osób popierających wniosek o przeprowadzenie referendum. Nadmiernie rygorystyczne podejście do oceny prawidłowości poparcia udzielonego dla inicjatywy referendalnej oznacza naruszenie publicznego prawa mieszkańców.

Zajmując stanowisko odnośnie do wykładni przepisów ustawy o referendum lokalnym NSA w wyroku z 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12, podkreślił, że uchwała Państwowej Komisji Wyborczej zawierająca wytyczne i wyjaśnienia dotyczące referendum w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego może mieć znaczenie posiłkowe w ustaleniu treści norm art. 14 ust. 2 ustawy o referendum, nadając określony kierunek procesowi ich wykładni i stosowania.

W kwestii związanej ze spełnieniem warunków formalnych przez inicjatora referendum w sprawie podziału gminy NSA w wyroku z 27 czerwca 2012 r., II OSK 943/12, stwierdził, że gdy ustawa uzależnia przeprowadzenie referendum w sprawach związanych z podziałem gminy oraz ustaleniem jej nowych granic od wyników analizy przeprowadzonej przez wojewodę, podejmowanie uchwały w sprawie wniosku o przeprowadzenie referendum w przedmiocie podziału gminy lub ustalenia jej nowych granic w przypadku braku takiej analizy jest oczywiście przedwczesne. NSA stwierdził również, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy gminy przekazując wniosek o przeprowadzenie referendum przewodniczącemu rady jednocześnie występuje do wojewody o dokonanie analizy bądź występuje o taką analizę w wykonaniu uchwały rady gminy.

3.11.2. *W kwestii możliwości cofnięcia przez radnego oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu dotkniętego tzw. wadami woli*, NSA w wyroku z 8 maja 2012 r., II OSK 401/12, wskazał, że odmawianie radnym możliwości cofnięcia oświadczenia woli dotkniętego poważnymi wadami z braku odpowiedniej publicznoprawnej regulacji byłoby rozwiązaniem stawiającym radnych w sytuacji gorszej niż sytuacja osób składających cywilnoprawne oświadczenia woli. Taka interpretacja byłaby zbyt restrykcyjna, zważywszy także ustrojowe znaczenie demokratycznych wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (a także wyborów wójta, burmistrza, prezydenta). Waga aktów wyborczych sprawia jednocześnie, że ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych i tylko przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Ocena, czy wystąpiły takie szczególne okoliczności uzasadniające z uwagi na poważną wadę oświadczenia woli dopuszczalność jego cofnięcia, należy do organu stanowiącego, który może posiłkowo posłużyć się przepisami k.c. (art. 61 i art. 82–88).

W wyroku z 19 czerwca 2012 r., II OSK 1305/12, NSA stwierdził, że w kadencji organów samorządu terytorialnego rozpoczętej w 2010 r., do wygaśnięcia mandatów radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast mają zastosowanie przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Do takiego wniosku doprowadziło zastosowanie wykładni systemowej i celowościowej prokonstytucyjnej. Należy więc uznać, że do kadencji pochodzących z wyborów organów samorządu terytorialnego, rozpoczętej przed dniem wejścia w życie Kodeksu wyborczego, mają zastosowanie przepisy Ordynacji wyborczej obowiązującej w dniu ich przeprowadzania.

Powyższą kwestię rozważał także NSA w wyroku z 17 lipca 2012 r., II OSK 1501/12, w którym wskazał, że analiza rozstrzygnięcia Trybunału, a zwłaszcza jego uzasadnienia,

jednoznacznie wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny opowiada się za wcześniej już wypowiadaną regułą stosowania nowych przepisów prawa wyborczego dopiero do wyborów zarządzonych po dacie wejścia w życie tych przepisów, z odpowiednim *vacatio legis* i jedynie w odniesieniu do kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu takich wyborów[115]. NSA wziął pod uwagę to, iż podstawowym motywem stwierdzenia niekonstytucyjności art. 16 ust. 1 i ust. 2 p.w.k.w. były ewentualne konsekwencje zastosowania zawartych tam rozwiązań w odniesieniu do przyszłych wyborów parlamentarnych, niepożądane z punktu widzenia standardów przyjętych w ustawie zasadniczej i zasad, które powinny być respektowane przy tworzeniu prawa wyborczego. W obrocie prawnym pozostały regulacje art. 16 ust. 3 i 4 p.w.k.w.[116] dotyczące nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzanych w trakcie kadencji, stanowiąc, że stosuje się do nich przepisy Ordynacji wyborczej. Skoro do tych wyborów stosuje się prawo dotychczasowe, to także do zdarzeń prawnych determinujących przeprowadzenie tych wyborów, w tym wygaśnięcia mandatu radnego, powinny mieć zastosowanie normy dotychczasowego reżimu wyborczego. Stanowisko takie zajął również NSA w wyroku z 25 kwietnia 2012 r., II OSK 304/12, wskazując, że do zmian w składach rad gmin, rad powiatów i sejmików województw kadencji 2010–2014 mają nadal zastosowanie przepisy ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

3.11.3. *Poza zagadnieniami dotyczącymi zagadnienia referendum lokalnego oraz mandatów radnych* NSA podejmował również inne kwestie mieszczące się w problematyce funkcjonowania samorządu terytorialnego.

W wyroku z 27 marca 2012 r., II OSK 48/12, NSA wskazał, że analiza przepisów rozdziału 7 u.s.g. prowadzi do wniosku, że poza wyjątkiem, o którym mowa w art. 64 ust. 4, tworzenie związków międzygminnych oparte jest na zasadzie dobrowolności wynikającej z zasady samodzielności gmin. Przepis art. 67 ust. 2 pkt 7 u.s.g., który nakłada obowiązek określenia w statucie związku zasad występowania członków, może być rozumiany tylko w ten sposób, że statut związku nie może pozbawiać gminy prawa do wystąpienia ze związku. Skoro sprzeczne z ustawą o samorządzie gminnym byłoby postanowienie statutu wyłączające możliwość wystąpienia gminy ze związku, to również sprzeczne z tą ustawą byłoby stanowisko, że brak w statucie postanowień o zasadach występowania członków ze związku oznacza, że członek związku nie może z tego związku wystąpić. Uchwały zainteresowanych rad gmin o utworzeniu związku, o przystąpieniu do związku oraz o przyjęciu statutu związku nie są same w sobie umowami cywilnymi. Czynności podlegają ocenie zarówno co do ich treści, jak i formy ich podjęcia z punktu widzenia przede wszystkim prawa publicznego. Jakkolwiek ustawa o samorządzie gminnym stanowi jedynie wprost o podejmowaniu przez radę gminy uchwały o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu, to nie ulega wątpliwości, że także przystąpienie gminy do związku oraz jej wystąpienie ze związku następuje w drodze podjęcia uchwały przez radę gminy. Sprawa ta należy do spraw z zakresu współdziałania z innymi gminami w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g., a zatem uchwała rady gminy w przedmiocie wystąpienia ze związku celowego nie jest oświadczeniem woli o rozwiązaniu stosunku cywilnoprawnego.

[115] Wyrok z 20 lipca 2011 r., K 9/11.

[116] Ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie Kodeksu wyborczego oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 217, poz. 1281, dalej: p.w.k.w.

W wyroku z 15 listopada 2012 r., II OSK 2199/12, NSA wskazał, że przepis art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[117] stanowi, że rada w określonym w tym przepisie terminie może odmówić zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Gdy przepis ustawy odmowę zatwierdzenia taryf wiąże z naruszeniem prawa, naruszenie to musi zostać powiązane z konkretnymi naruszonymi przepisami prawa, a nie opierać się na rozszerzającej ich wykładni i to w sytuacji, gdy określenie daty, od której mają obowiązywać nowe taryfy, może opierać się na różnych zasadach. Ewentualny krótki brak obowiązującej taryfy w wyjątkowych sytuacjach nie powoduje skutków nie dających się pogodzić z obowiązującym porządkiem prawnym. Koszty usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciążają ich odbiorcę. W razie braku taryfy przedsiębiorstwu będzie należało się wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu[118].

W wyroku z 8 listopada 2012 r., II OSK 1946/12, NSA zwrócił uwagę, że zawarta w art. 2 pkt 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków definicja „taryfowej grupy odbiorców usług" jako kryterium wyodrębnienia grup odbiorców przyjmuje charakterystykę zużycia wody lub odprowadzanych ścieków, warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także sposób rozliczeń za świadczone usługi. Kryteria te wyznaczają tylko pewien kierunek dla kształtowania poszczególnych kategorii odbiorców i nie oznaczają pełnej dowolności przy określaniu taryfy. Szczegółowych wytycznych nie zawierają również przepisy rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków[119]. Powyższe nie oznacza, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a następnie rada gminy mogą stosować inne stawki taryfowe dla grupy odbiorców usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, którzy nie posiadają stałego zameldowania na terenie gminy. Takie wyłonienie grupy adresatów odnosi się do cech, które wykraczają poza zakres ogólnych kryteriów wskazanych przez ustawodawcę różnicując w sposób nieuprawniony odbiorców usług, i narusza art. 32 Konstytucji.

W wyroku z 4 grudnia 2012 r., II OSK 2239/12, NSA wskazał, że art. 27 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie może być rozumiany jako dopuszczający możliwość regulowania – w braku urządzeń pomiarowych – ilości odprowadzanych ścieków w zatwierdzonych taryfach, a nie w drodze umownej, do której odsyła ustawa. Dokonując kontroli legalności uchwały sąd administracyjny nie ingeruje w treść taryf, ale bada uchwałę zatwierdzającą taryfy albo odmawiającą tego zatwierdzenia z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa. Co ważne, także rada gminy podejmując wskazaną uchwałę decyduje o jej treści po analizie zgodności sporządzenia taryf z przepisami prawa. Badanie zgodności taryf z przepisami prawa nie oznacza badania celowości stawek w niej zamieszczonych, nie daje kompetencji do ich zmiany ani radzie gminy, ani sądowi.

[117] Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz.858 ze zm., dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

[118] Art. 735 § 2 k.c. w zw. z art. 750 k.c.; por. wyroki SN z 25 marca 2010 r., I CSK 449/09 i z 22 września 2005 r., IV CK 91/05 oraz glosy: S. Kani do wyroku NSA z 11 września 2002 r., II SA/Ka 1201/02, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 11, s. 58–63 oraz B. Rakoczego do wyroku SN z 5 kwietnia 2006 r., I CSK 149/05, „Rejent" 2008, nr 11, s. 150–156.

[119] Dz.U. Nr 127, poz. 886.

3.12. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion, nazwisk i akt stanu cywilnego

3.12.1. *Sprawy dotyczące obywatelstwa*

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem w wyroku z 17 lipca 2012 r., II OSK 1470/12, NSA wskazał, że w stanie prawnym wyznaczonym przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego[120] interpretacja sformułowania „wstąpienie do służby wojskowej" powinna być dokonywana z uwzględnieniem przepisów prawa polskiego regulujących powszechny obowiązek wojskowy (obowiązujących w dacie wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym), z tym jednak zastrzeżeniem, że podleganie przez daną osobę obowiązkom wojskowym w państwie trzecim w formie nieznanej prawu polskiemu nie wyłączało możliwości stwierdzenia utraty przez nią obywatelstwa. Omawiane zastrzeżenie odnoszone jest do sytuacji, gdy rodzaj służby, zasady jej odbywania, a przede wszystkim zobowiązania, jakie na siebie nakłada dana osoba wstępując do struktur wojska innego państwa, kreuje pomiędzy tymi podmiotami stosunek wymuszający posłuszeństwo i zależność takiej osoby od władz państwa trzeciego, a nie Polski.

W wyroku z 15 marca 2012 r., II OSK 750/11, NSA podkreślił, że jakkolwiek decyzja potwierdzająca posiadanie obywatelstwa polskiego ma charakter deklaratoryjny, to jednak stwierdzenie jej nieważności i wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* oznacza, że skutki tego rozstrzygnięcia są podobne do pozbawienia obywatelstwa. Trzeba więc uwzględnić, że z przepisów konstytucyjnych wynika szczególna ochrona stosunku prawnego obywatelstwa polskiego[121]. NSA podzielił pogląd zaprezentowany w wyroku z 16 czerwca 2011 r., II OSK 1155/10, że stwierdzenie nieważności decyzji potwierdzającej posiadanie obywatelstwa polskiego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest prawnie dopuszczalne, ale wymaga uwzględnienia konstytucyjnej zasady względniej niezbywalności obywatelstwa polskiego i wynikającego z niej zakazu pozbawiania obywatelstwa. Oznacza to, że stwierdzenie nieważności decyzji potwierdzającej posiadanie obywatelstwa polskiego z powodu rażącego naruszenia prawa może nastąpić jedynie w przypadku, gdy nie ma najmniejszych wątpliwości, że decyzja ta narusza prawo w sposób rażący (podobnie w wyroku z 4 lipca 2012 r., II OSK 1385/11).

W wyroku z 17 lutego 2012 r., II OSK 573/11, NSA podzielił stanowisko zaprezentowane w wyroku z 13 marca 2009 r., II OSK 732/08, gdzie stwierdzono, że uzasadnione jest domaganie się od właściwego organu (wojewody) rozstrzygnięcia potwierdzającego posiadanie bądź utratę przez zmarłego wstępnego obywatelstwa polskiego, skoro ta okoliczność wpływa na uprawnienia osób zstępnych.

3.12.2. *Sprawy dotyczące zameldowania i wymeldowania*

W kwestii zameldowania nie może odgrywać zasadniczego znaczenia subiektywne nastawienie osoby przebywającej w lokalu, albowiem to by oznaczało konieczność zameldowania każdej osoby, która przemocą objęła lokal, do momentu jej prawnego usunięcia z lokalu. Realizacja zamiaru zameldowania się w cudzym lokalu nie może stanowić naruszenia praw osoby, która ma tytuł prawny do lokalu. Instytucja zameldowania nie może sankcjonować sa-

[120] Dz.U. RP Nr 7, poz. 44 ze zm., dalej: ustawa o obywatelstwie z 1920 r.

[121] Art. 34 ust. 2 Konstytucji RP – obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.

mowoli, a więc sytuacji będącej następstwem naruszenia posiadania czy wręcz przestępstwa polegającego na naruszeniu miru domowego (wyrok z 14 lutego 2012 r.,. II OSK 2199/10).

W sprawach dotyczących wymeldowania podzielano wcześniejszy pogląd funkcjonujący w orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczący dobrowolności i trwałości „opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu" i przyjmujący, że za równoznaczną z opuszczeniem lokalu w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych należy uznać sytuację, w której osoba dotychczas zameldowana została usunięta z lokalu i do niego niedopuszczona oraz nie skorzystała we właściwym czasie z przysługujących jej środków prawnych umożliwiających powrót do lokalu (wyroki z: 15 lutego 2012 r., II OSK 1973/10, 22 lutego 2012 r., II OSK 2313/10, 1 kwietnia 2012 r., II OSK 1973/10).

3.12.3. *Sprawy dotyczące udostępnienia danych osobowych*

W sprawach dotyczących udostępnienia danych osobowych kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, zgodnie z którą warunkiem udostępnienia danych ze zbiorów meldunkowych jest legitymowanie się przez wnioskodawcę interesem prawnym. Interes ten winien mieć oparcie w konkretnej normie prawa materialnego – art. 44h ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności. W wyroku z 29 maja 2012 r., II OSK 417/11, NSA stwierdził, że dążenie do ochrony dóbr osobistych przez zamiar wytoczenia powództwa cywilnego nie dowodzi istnienia interesu prawnego po stronie skarżącego. Nie można uznać legitymacji prawnej podmiotu, który uzasadnia swój interes prawny, zdarzeniami i okolicznościami mającymi nastąpić w przyszłości, do których dąży lub które zamierza podjąć w przyszłości.

3.13. Sprawy cudzoziemców[122]

3.13.1. *Wśród spraw rozstrzyganych na podstawie ustawy o cudzoziemcach najwięcej dotyczyło zobowiązania do opuszczenia Polski przez cudzoziemców*, którzy niezgodnie z przepisami przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę. W tym zakresie NSA oceniał możliwość wydalenia (zobowiązania do opuszczenia Polski) na podstawie art. 88 ust. 1 lub art. 97 ust. 1 ww. ustawy cudzoziemca, który wjechał na terytorium Polski zgodnie z przepisami i legalnie na tym terytorium przebywał na podstawie ważnej wizy albo innego dokumentu tylko z tego powodu, że podczas wcześniejszych pobytów w Polsce przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę polską niezgodnie z przepisami. NSA przyjął, że art. 88 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach ma zastosowanie do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Polski (art. 97 ust. 1) tylko w przypadkach, gdy do niezgodnego z przepisami przekroczenia lub usiłowania przekroczenia granicy doszło podczas ostatniego wjazdu i pobytu cudzoziemca w Polsce (wyroki z 26 stycznia 2012 r., II OSK 304/11, IIOSK 421/11, II OSK 571/11).

W sprawie wydalenia cudzoziemca przebywającego w Polsce bez ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu (art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach) rozstrzygnięto spór dotyczący sposobu liczenia czasu pobytu cudzoziemca na terytorium Polski. W wyroku z 15 marca 2012 r., II OSK 1005/11, NSA uznał, że bieg terminu określonego w wizie rozpoczyna się od dnia pierwszego wjazdu cudzoziemca na obszar Schengen, a nie od dnia następującego po nim. Trzydziestodniowy okres pobytu wynikający z wizy krótkoterminowej pozwala na wjazd i przebywanie cudzoziemca na terytorium objętym zakresem wizy w trakcie trzydziestu dni kalendarzowych, mieszczących się w okresie jej ważności.

[122] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573), dalej: ustawa o cudzoziemcach.

W wyroku z 29 maja 2012 r., II OSK 1288/11, NSA uznał za zasadne wydanie decyzji na podstawie art. 97 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, który to przepis przewiduje możliwość wydalenia cudzoziemca w związku z wykonywaniem pracy niezgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W powyższy sposób zakwalifikowano świadczenie przez cudzoziemca pracy na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania mu pracy wydanego przez podmiot, u którego skarżący pracy nigdy nie podjął, a także podjęcie pracy u innego pracodawcy niż ten, który zarejestrował we właściwym urzędzie pracy oświadczenie o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy[123].

3.13.2. *W zakresie spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcom ochrony* na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[124], w wyroku z 9 maja 2012 r., II OSK 1356/11, NSA przypomniał, że postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w sprawie wszczętej kolejnym wnioskiem w tym przedmiocie swoim zakresem może odnosić się jedynie do tych okoliczności faktycznych istotnych z punktu widzenia podstaw udzielenia cudzoziemcowi ochrony, które powstały po zakończeniu poprzedniego postępowania statusowego.

W wyroku z 31 października 2012 r., II OSK 2441/11, przyjęto, że obowiązek organu wydającego decyzję w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy poinformowania wnioskodawcy na piśmie, w języku dla niego zrozumiałym, o wyniku tego postępowania oraz trybie i terminie wniesienia środków zaskarżenia (art. 50 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) obejmuje również postępowanie w przedmiocie odmowy wstrzymania wykonania decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

W wyroku z 27 kwietnia 2012 r., II OSK 1600/11, NSA rozstrzygając spór dotyczący sposobu określania terminu do złożenia wniosku o pomoc finansową mającą na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemca określonego w art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[125] odwołał się do uchwały z 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11. NSA stwierdził, że gdy koniec przewidzianego w art. 91 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej 60-dniowego terminu przypadał na sobotę, a wniosek został złożony w najbliższym następnym dniu powszednim, tj. w poniedziałek, należało przyjąć, że wniosek ten został złożony z zachowaniem ustawowego terminu.

3.13.3. *Spraw z zakresu nabycia przez cudzoziemców nieruchomości* na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[126], podobnie jak w latach ubiegłych rozstrzygnięto niewiele. Odnotowania wymaga wyrok z 14 września 2012 r., II OSK 1712/11, w którym zwrócono uwagę, że nowelizacja ww. ustawy dokonana w 2004 r. zmieniła charakter decyzji w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców i w obecnym stanie prawnym decyzje wydawane na podstawie art. 1a ust. 1 tej ustawy nie należą do rozstrzygnięć opartych na uznaniu administracyjnym.

[123] § 2 pkt 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. Nr 156, poz. 1116 ze zm.

[124] Dz.U. z 2012 r., poz. 680.

[125] Dz.U. z 2009 r. Nr 175 poz. 1362 ze zm.

[126] Dz.U. Nr 167, poz. 1758 ze zm.

3.14. Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia[127]

Najwięcej spraw dotyczyło statusu bezrobotnego i poszukującego pracy. W wyroku z 13 stycznia 2012 r., I OSK 1231/11, NSA wskazał, że powołana ustawa o promocji zatrudnienia zawiera w art. 2 ust. 1 pkt 2 legalną definicję osoby bezrobotnej, określając przesłanki konieczne do nabycia takiego statusu. Wynika z niej obowiązek osoby bezrobotnej pozostawania w gotowości do podjęcia zatrudnienia. W przypadku długotrwałego pozostawania niezdolnym do pracy ustawa przewiduje sankcję w postaci pozbawienia statusu osoby bezrobotnej. Stosownie do art. 33 ust. 4 pkt 9 ustawy starosta pozbawia statusu bezrobotnego m.in. osobę, która pozostaje niezdolna do pracy na skutek choroby przez nieprzerwany okres 90 dni. Przepis ten wskazuje jednocześnie, że za okres nieprzerwany uważa się okres niezdolności do pracy wskutek choroby w sytuacji, gdy każda kolejna przerwa między okresami niezdolności do pracy wynosi mniej niż 30 dni kalendarzowych. Pozbawienie statusu bezrobotnego następuje z upływem ostatniego dnia tego 90-dniowego okresu.

Z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f/ ustawy o promocji zatrudnienia wynika, że bezrobotnym jest osoba, która nie posiada wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że negatywną przesłanką statusu bezrobotnego nie jest faktyczne wykonywanie działalności gospodarczej, ale posiadanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Zdaniem NSA prawidłowa wykładnia powyższego przepisu wymaga doprecyzowania jej językowej treści normami systemowymi regulującymi instytucję wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, to jest przede wszystkim art. 14 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. W brzmieniu pierwotnym art. 14 ust. 1 powołanej ustawy stanowił, że przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo w Ewidencji Działalności Gospodarczej, zwanej dalej „ewidencją", a w ust. 2 przewidywał, iż wpisowi do ewidencji podlegali przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi. Biorąc zatem pod uwagę ówczesną treść przepisów art. 14 ust. 1 i 2 oraz Rozdziału 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, z uwzględnieniem art. 66 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej[128], należało przyjąć, że sam fakt wpisania do ewidencji stwarzał domniemanie prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej od chwili dokonania tego wpisu. Stan prawny zmienił się z dniem 31 marca 2009 r., kiedy[129] wszedł w życie znowelizowany przepis art. 14 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Na mocy zmienionego art. 14 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca mógł podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, ale ust. 3 art. 14 przewidywał możliwość określenia we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej późniejszy dzień podjęcia działalności gospodarczej niż dzień złożenia wniosku. W konsekwencji domniemanie to wskazuje na uzyskanie statusu przedsiębiorcy z dniem określonym we wniosku jako dzień podjęcia działalności gospodarczej. Zatem posiadanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f/ ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nie mogło być wówczas ro-

[127] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.), dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

[128] Dz.U. Nr 173, poz. 1808.

[129] Nowelizacji tej dokonano na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 18, poz. 97).

zumiane inaczej niż posiadanie wpisu w charakterze przedsiębiorcy od określonego we wniosku dnia podjęcia działalności gospodarczej. Z takiego wpisu wynika też domniemanie, że do dnia określonego we wniosku jako dzień podjęcia działalności gospodarczej osoba wpisana nie jest przedsiębiorcą (wyrok z 31 maja 2012 r., I OSK 2298/11).

Z kolei w wyroku z 31 maja 2012 r., I OSK 2217/11, NSA stwierdził, że przedsiębiorca, który zawiesił działalność gospodarczą na podstawie art. 14a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie mógł w myśl art.2 ust. 1 pkt.2 lit. f/ ustawy o promocji zatrudnienia uzyskać statusu osoby bezrobotnej, a w konsekwencji nie mógł też nabyć prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Niezaliczenie w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f/ ustawy o promocji zatrudnienia omawianych przedsiębiorców do osób, którym przysługuje status bezrobotnego, nie może być zdaniem NSA uznane za pominięcie naruszające zasadę równości ustanowioną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przedsiębiorcy, którzy zawiesili wykonywanie działalności gospodarczej, nie byli podmiotami należącymi do tej samej kategorii co osoby, które rozwiązały stosunek pracy za wypowiedzeniem lub za porozumieniem stron. Oceny tej nie zmienia nowe stanowisko ustawodawcy w kwestii przyznania takim przedsiębiorcom statusu bezrobotnego po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia[130], a także przyznanie tym osobom na podstawie art. 75 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 75 ust. 1 pkt 8 prawa do zasiłku po upływie 90 dni od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy. Doprecyzowanie i dostosowanie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, będące celem noweli, nastąpiło z dniem wejścia noweli w życie, tj. z dniem 1 lutego 2011 r. W braku przepisu przejściowego przyznającego przywileje w stosunku do przepisów dotychczasowych nowa regulacja nie obejmuje stanów sprzed wejścia nowej regulacji w życie. Wprowadzenie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych, mimo że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji, jest wyrazem swobody ustawodawcy i nie narusza zasady równości[131].

Zgodnie z art. 71 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia warunkiem uznania okresu zatrudnienia w zakładzie karnym za okres uprawniający do zasiłku jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, wynosząca 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Niezbędne zatem jest precyzyjne ustalenie, w jakich miesiącach skarżący uzyskiwał wynagrodzenie stanowiące taką podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, a w jakich podstawa ta była niższa niż 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Bez znaczenia natomiast jest to, jaka była suma odprowadzonych składek w ciągu roku i średnia przypadająca na jeden miesiąc, a także to, że osoba pobawiona wolności nie ma wpływu na kształtowanie swoich warunków pracy i płacy. W powołanym przepisie mowa jest o podstawie wymiaru składki w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę. W myśl art. 2 ust.1 pkt 12a ustawy minimalne wynagrodzenie za pracę oznacza kwotę minimalnego wynagrodzenia pracowników przysługującą za pracę w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy ogłaszaną na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Składki na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy odprowa-

[130] Przepisu art. 1 pkt 1 lit. a/ tiret pierwsze ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 257, poz. 1725.

[131] Patrz uzasadnienie wyroku TK z 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4/, poz. 87; uzasadnienie wyroku TK z 18 października 2006 r., P 27/05.

dzane są co miesiąc, tak jak co miesiąc wypłacane jest wynagrodzenie (art. 104 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, art. 17 ust.1 u.s.u.s.[132]). Okresem wliczanym do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych jest zatem każdy okres, za który została odprowadzona składka na ubezpieczenie społeczne i na Fundusz Pracy od co najmniej 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Okresy, w których nie została odprowadzona składka w tej wysokości, nie podlegają sumowaniu (wyrok z 18 stycznia 2012 r., I OSK 875/11).

3.15. Sprawy kombatanckie

3.15.1. *W odniesieniu do przyznania uprawnień kombatanckich 10–12-letniemu dziecku* NSA w wyroku z 18 września 2012 r., II OSK 1457/12, podzielił pogląd Sądu I instancji, zgodnie z którym skarżący nie mógł pełnić służby w Armii Krajowej, lecz mógł pomagać tej organizacji podziemnej, co również zasługuje na wyróżnienie i szacunek. Nie był natomiast członkiem AK, co wymagałoby potwierdzenia: złożenia stosownej przysięgi, podporządkowania służbowego, wyznaczenia służbowego stanowiska i wykonywania określonych obowiązków wynikających z rozkazów przełożonych oraz posiadania przez skarżącego stosownego pseudonimu, jak i stopnia wojskowego, ze stałym przydziałem mobilizacyjnym oraz poddaniem rozkazom i regułom odpowiedzialności dyscyplinarnej ukształtowanej na wzór wojskowy. Dlatego też tylko osoby w określonym wieku, ze względu na osiągnięty poziom rozwoju psychofizycznego mogły taką służbę pełnić. Ponadto NSA wskazał, że z wyłączeniem okresu Powstania Warszawskiego w świetle obowiązującej w Armii Krajowej Instrukcji gen. Kazimierza Sosnkowskiego z dnia 4 grudnia 1939 r., członkiem ZWZ-AK mógł być Polak (Polka), którzy ukończyli 17 rok życia, przy czym później granice wieku dla osób wstępujących do organizacji obniżono do 16 lat.

3.15.2. *W sprawach dotyczących świadczeń pieniężnych z tytułu pracy przymusowej* dominowały sprawy związane z wykładnią art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR.

W wyroku z 13 września 2012 r., II OSK 277/12, NSA wskazał, że kwestia odległości miejsca, do którego deportowano skarżącą z miejsca jej stałego zamieszkania, jest jedynie jednym z czynników wskazujących na zaostrzony charakter represji i podlega ocenie organu przy uwzględnianiu wszystkich innych okoliczności sprawy. W szczególności są to: życie w otoczeniu wrogości, wyobcowanie mentalnościowe, kulturowe i językowe, pogorszenie warunków egzystencji w stosunku do życia w dotychczasowym miejscu zamieszkania, brak możliwości korzystania z rzeczy codziennego użytku, sprzętu, mebli, ubrań zgromadzonych w domu, brak więzi oraz pozytywnych relacji rodzinnych i sąsiedzkich, brak możliwości odwiedzania domu rodzinnego, znajomych, przyjaciół. Nie bez znaczenia pozostaje wiek osoby deportowanej, a co za tym idzie zdolność do samodzielnej egzystencji, jak i warunki, w których osoba musiała funkcjonować w miejscu deportacji. NSA wskazał, że art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym nie zawiera żadnych wskazań co do odległości deportacji (wywiezienia), a zatem nie można z góry wykluczyć sytuacji, w której strona była deportowana w rozumieniu ustawy, mimo iż znajdowała się w niewielkim oddaleniu od dotychczasowego miejsca zamieszkania (zob. także wyroki z: 16 lutego 2012 r., II OSK 1256/11; 22 czerwca 2012 r., II OSK 567/11; 11 września 2012 r., II OSK 241/12).

[132] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz.1585, dalej: u.s.u.s.

Ponadto w wyroku z 27 marca 2012 r., II OSK 36/11, NSA wskazał, że w szczególny sposób należy oceniać zaistnienie deportacji w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniu, gdy dotknięte były nim osoby małoletnie. Dla dzieci pojęcie odległości jest pojęciem bardzo względnym. Obiektywnie za to można stwierdzić, że każde rozstanie z rodzicami i rodzeństwem jest dla dziecka przykrym zdarzeniem, a jeżeli dodatkowo połączone jest z przemocą, to z pewnością wywołuje traumatyczne przeżycie potęgujące samotność, strach i poczucie doznanej krzywdy (także wyrok z 11 października 2012 r., II OSK 1089/11).

3.16. Sprawy z zakresu pracy i stosunków służbowych

W sprawach dotyczących skarg na decyzje administracyjne wydawane przez organy Państwowej Inspekcji Pracy NSA zajmował się m.in. zagadnieniem umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W uchwale z dnia 13 listopada 2012 r. I OPS 4/12 stwierdził, że w postępowaniu o umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o czym mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych[133], za pracownika wykonującego prace o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych może być uznana osoba, która wykonując prace o szczególnym charakterze wykonuje także inne dodatkowe czynności wskazane przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy.

Analizie poddano obowiązek uzyskania zgody właściwych organów Inspekcji Pracy, gdy w pomieszczeniu ma być zastosowane wyłącznie sztuczne oświetlenie. W wyroku z 26 września 2012 r., I OSK 2461/11, NSA uznał, że przepis § 58 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[134], dotyczy obowiązku uzyskania zgody właściwych organów Inspekcji Pracy, gdy pomieszczenie, w którym ma być zastosowane wyłącznie sztuczne oświetlenie, spełnia wymogi określone w § 25 w zw. § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy[135], tzn. jest pomieszczeniem stałej pracy, w którym prowadzona jest działalność produkcyjna.

Jednym z zagadnień podjętych przez NSA była kwestia statusu radców prawnych pełniących zawodową służbę wojskową. W wyroku z 6 lutego 2012 r., I OSK 994/11, NSA dokonał analizy kilku aktów prawnych w tym zakresie: ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[136], rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie trybu wyznaczania żołnierzy zawodowych na stanowiska służbowe i zwalniania z tych stanowisk[137], ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[138]. Dokonując wykładni art. 22^4 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 oraz art. 8 ust. 5 w zw. z art. 75 u.r.p. oraz w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.s.w.ż.z. stwierdzono, że w sytuacji gdy w jednostce wojskowej, w której skarżący pełnił zawodową służbę wojskową na stanowisku rad-

[133] Dz.U. Nr 237, poz.1656 ze zm.
[134] Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.
[135] Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz.1650 ze zm.
[136] Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm., dalej: u.s.w.ż.z.
[137] Dz.U. Nr 218, poz.1699.
[138] Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz.65 ze zm., dalej: u.r.p.

cy prawnego, nie było stanowiska głównego specjalisty, to przy ustalaniu jego uposażenia zasadniczego dla porównania należało określić je na poziomie odpowiadającym innemu równorzędnemu stanowisku w tej jednostce, a nie sięgać do stanowiska głównego specjalisty występującego w strukturze organizacyjnej Sił Zbrojnych bez względu na jego usytuowanie w hierarchii organizacyjnej.

W wyroku z 17 października 2012 r., I OSK 131/12, NSA wyjaśnił, że dopuszczalne jest określenie czasu pozostawania policjanta w dyspozycji przełożonego właściwego w sprawach osobowych w sposób unormowany w art. 37a pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[139]: nie dłuższy niż 12 miesięcy, a nie dokładne kalendarzowe określenie tego okresu.

W sprawach dotyczących funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, w wyroku z 29 marca 2012 r., I OSK 1069/11, NSA stwierdził, że z treści art. 2 pkt 2, art. 4 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych oraz art. 44 pkt 4 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu można wyprowadzić wniosek, że nieuzyskanie przez daną osobę poświadczenia bezpieczeństwa oznacza brak zdolności tej osoby do ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem. Jest to równoznaczne z brakiem rękojmi w rozumieniu art. 44 pkt 4 ustawy o ABW oraz AW, co wobec nieuregulowania tej kwestii w ustawie może skutkować zwolnieniem funkcjonariusza ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 5 ustawy, tj. gdy wymaga tego ważny interes służby.

Z kolei w postanowieniu z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 1021/12, NSA uznał, że kontrola orzeczeń Centralnej Komisji Lekarskiej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wydanych na podstawie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie orzekania o inwalidztwie funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, emerytów i rencistów Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu[140] nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

3.17. Sprawy mieszkaniowe

Większość spraw dotyczyła odmowy wypłaty funkcjonariuszom równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

W wyroku z 18 października 2012 r., I OSK 53/12, NSA stwierdził, że zbycie przez funkcjonariusza Policji lub jego małżonka lokalu, o jakim mowa w art. 95 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[141], jak też utrata lub zrzeczenie się lokalu, o jakim mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego[142] nieodpowiadającego kryterium przysługujących funkcjonariuszowi norm powierzchniowych, nadto w czasie gdy pozostawał on w służbie przygotowawczej, nie wypełnia przesłanek z art. 95 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, jak też § 1 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia. Tego rodzaju czynności prawne jako dokonane w czasie, w którym jego potrzeby mieszkaniowe nie były zaspokojone, nadto w czasie, w jakim nie przysługiwało mu upraw-

[139] Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.
[140] Dz.U. Nr 160, poz. 1552 ze zm.
[141] Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.
[142] Dz.U. Nr 100, poz. 918 ze zm.

nienie do mieszkania policyjnego, nie wywołują skutku prawnego, o jakim mowa w tych przepisach, czyli nie stanowią negatywnej przesłanki przyznania prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

Przedmiotem rozważań były również zagadnienia dotyczące przyznania funkcjonariuszom pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

W wyroku z 18 października 2012 r., I OSK 139/12, NSA stwierdził, że zarówno przepisy ustawy o Policji, jak i przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów[143] nie uzależniają przyznania pomocy finansowej od odpłatnego nabycia przez policjanta lokalu mieszkalnego w drodze kupna. Uzyskanie lokalu mieszkalnego przez niemającego zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych policjanta w służbie stałej na podstawie umowy dożywocia nie pozbawia funkcjonariusza prawa do pomocy finansowej, o jakiej mowa w art. 94 ust. 1 ww. ustawy według norm wynikających z § 4 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r.

W postanowieniu z 1 lutego 2012 r., I OSK 87/12, NSA uznał, że z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 marca 2001r. o Biurze Ochrony Rządu[144] wynika, że wypłata ekwiwalentu pieniężnego następuje na podstawie umowy, a więc czynności cywilnoprawnej, a nie na podstawie decyzji administracyjnej czy innego aktu z zakresu administracji publicznej. Wypłata ekwiwalentu jest załatwiana w trybie cywilnoprawnym, na podstawie umowy, a w związku z tym zakwestionowanie prawidłowości działań organu następuje poprzez poddanie jej kontroli sądu powszechnego.

W wyroku z 13 kwietnia 2012 r., I OSK 1804/11, NSA wyraził pogląd, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o przydziale kwatery tymczasowej nie występują skutki prawne, które mogłyby zostać zakwalifikowane jako nieodwracalne. Wszystkie zdarzenia wywołane przez tę decyzję można skorygować w drodze postępowania administracyjnego. Fakt zamieszkiwania w kwaterze nie stanowi nieodwracalnego skutku prawnego, pozostając wyłącznie skutkiem ze sfery faktów. Stwierdzenie nieważności decyzji o przydziale kwatery tymczasowej nie ma wpływu bezpośredniego na stosunek zobowiązaniowy wynikający z tej decyzji.

3.18. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku

Sprawy z tego zakresu dotyczyły świadczeń przyznawanych na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[145]. W sprawach tych zwracano uwagę na zasadę, w myśl której świadczenie to może być przyznane jedynie w razie łącznego spełnienia przesłanek określonych w powołanym przepisie (m.in. wyroki z 26 września 2012 r., I OSK 1479/12, z 20 czerwca 2012 r., I OSK 528/12).

Dokonując wykładni pojęcia „szczególne okoliczności" NSA miał na uwadze cel, jakiemu służyć ma przyznanie świadczeń w drodze wyjątku, tj. by w indywidualnych i uzasadnionych przypadkach beneficjentami przyznanych świadczeń były osoby, które nie

[143] Dz.U. z 2001 r. Nr 131, poz. 1468 ze zm.

[144] Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.

[145] Dz.U. Nr 12, poz. 1118 ze zm., dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS.

mogły otrzymać świadczeń na zasadach ogólnych z uwagi na niespełnienie wymaganych warunków ustawowych (wyrok z 3 listopada 2012 r., I OSK 2078/12). Podkreślano jednak, że nie chodzi tu o każdy przypadek nieotrzymania świadczenia w trybie zwykłym, lecz o taki, który mieści się w zakresie semantycznym pojęcia „szczególne okoliczności", czyli o takie zdarzenia, które na gruncie ustawy emerytalnej ograniczają, utrudniają czy wręcz udaremniają możliwość wypracowania wymaganego okresu ubezpieczenia uprawniającego do otrzymania świadczenia na zasadach ogólnych. Podnoszono, że porównanie wieku osoby ubiegającej się o świadczenie z okresem zatrudnienia połączonego z odprowadzaniem składek na ubezpieczenie społeczne jest niezbędne do oceny, czy niespełnienie warunków do uzyskania świadczenia na zasadach ogólnych spowodowane było szczególnymi okolicznościami (wyroki z 26 września 2012 r., I OSK 1908/12, 26 września 2012 r., I OSK 1428/12). W wyroku z 13 listopada 2012 r., I OSK 2078/12, NSA stwierdził, że nieodprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne pomimo prowadzenia działalności wyklucza przyjęcie, iż zachodzą szczególne okoliczności, które uzasadniałyby przyznanie świadczeń w drodze wyjątku. Również podejmowanie jedynie zatrudnienia dorywczego nie uzasadnia uznania tej sytuacji za wyjątkową (wyrok z 25 lipca 2012 r., I OSK 917/12).

Szczególne okoliczności to nie tylko zdarzenia o charakterze siły wyższej, ale wszelkiego rodzaju sytuacje, które eliminują daną osobę z rynku pracy, pozostawiając ją poza kręgiem zainteresowania pracodawców (wyrok z 11 września 2012 r., I OSK 1234/12). Okoliczność taką może stanowić konkretne zdarzenie lub trwały stan, które z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków powodują niespełnienie wymagań dających prawo do emerytury lub renty, czyli wykluczają aktywność zawodową osoby (wyrok z 29 czerwca 2012 r., I OSK 449/12). Otrzymywanie świadczenia w postaci renty socjalnej i dodatku pielęgnacyjnego uniemożliwia przyznanie świadczenia na podstawie art. 83 ust. 1, nie wyklucza natomiast ubiegania się o rentę przewidzianą w art. 82 ust. 1 ustawy (wyrok z 15 listopada 2012 r., I OSK 2248/12). W kilku wyrokach NSA stwierdził, że powszechnie znana sytuacja na rynku pracy (bezrobocie) nie może stanowić jedynej okoliczności przemawiającej za przyznaniem świadczenia w drodze wyjątku (np. wyroki z 8 listopada 2012 r., I OSK 1692/12, 25 lipca 2012 r., I OSK 917/12). Istotne znaczenie mają dowody potwierdzające rzeczywistą aktywność w poszukiwaniu zatrudnienia, choćby starania te zakończyły się niepowodzeniem (wyroki z 20 lutego 2012 r., I OSK 2184/11, 27 września 2012 r., I OSK 1558/12, 20 czerwca 2012 r., I OSK 696/12). Bierności zawodowej nie może również usprawiedliwiać wyłącznie osobista opieka i wychowywanie dzieci (wyrok z 20 czerwca 2012 r., I OSK 673/12). Za taką okoliczność nie może też być uznana choroba alkoholowa (wyrok z 25 lipca 2012 r., I OSK 878/12). Odbywanie kary pozbawienia wolności wobec zapewnienia w zakładzie karnym niezbędnych środków utrzymania wyklucza możliwość ubiegania się o świadczenie w drodze wyjątku (por. wyrok z 15 listopada 2012 r., I OSK 2268/12).

Kolejna grupa spraw dotyczyła przyznania emerytury lub renty przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Podkreślając wyjątkowy charakter tego przepisu podnoszono, że ustawodawca posłużył się nieostrym pojęciem „szczególnie uzasadnionego przypadek". Prezes Rady Ministrów dokonuje zatem wyboru pewnych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie występowania „szczególnie uzasadniony przypadek" usprawiedliwiającego przyznanie świadczenia specjalnego. Oznacza to, że ustawodawca pozostawił organowi administracyjnemu ocenę, czy sytuacja podmiotu ubiegającego się o świadczenie specjal-

ne nosi znamiona szczególnie uzasadnionego przypadku (wyroki z 12 stycznia 2012 r., I OSK 1977/11, 27 września 2012 r., I OSK 1599/12). Ponadto wielokrotnie nawiązywano w orzeczeniach do stanowiska znajdującego oparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2006 r., P 28/05, zgodnie z którym omawiane uprawnienia należy łączyć z wybitnymi zasługami na niwie artystycznej, społecznej, kulturalnej, gospodarczej czy politycznej, a ponadto ze zdarzeniami losowymi (wyroki z 4 stycznia 2012 r., I OSK 1869/11, 12 stycznia 2012 r., I OSK 2051/11, 27 marca 2012 r., I OSK 132/12, 31 lipca 2012 r., I OSK 898/12). *Ratio legis* przepisu dotyczącego świadczeń specjalnych jest uhonorowanie i zapewnienie godziwych warunków bytowych osobom, które mają wybitne indywidualne, a także „niepowtarzalne" zasługi i osiągnięcia w określonej dziedzinie aktywności (wyrok z 12 stycznia 2012 r., I OSK 1977/11). Brana jest również pod uwagę sytuacja bytowa, jakkolwiek nie może ona być jedyną przesłanką przyznania stosownego świadczenia (wyroki z 12 stycznia 2012 r., I OSK 2051/11, 2 lutego 2012 r., I OSK 1660/11).

Świadczenie, które z zasady może być stosowane w szczególnie uzasadnionych przypadkach, nie może ona być traktowane jako instytucja powszechna. Nie może ona zatem być stosowana jako podstawa do przyznawania tego szczególnego uprawnienia w sytuacjach, w których osoby starsze lub całkowicie niezdolne do pracy, niespełniające warunków do uzyskania świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalnej, nie są w stanie podjąć pracy i pozostają w ciężkim położeniu materialnym. Dla takich przypadków służy instytucja emerytury (renty) wyjątkowej, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o ustawy o emeryturach i rentach z FUS (wyrok z 27 września 2012 r., I OSK 1599/12), a ponadto świadczenia o charakterze socjalnym przyznawane ze środków przewidzianych na cele pomocy społecznej (wyrok z 8 listopada 2012 r., I OSK 1819/12). Przyznanie świadczenia na tej podstawie nie jest również uzależnione od spełnienia określonych wymogów formalnych dotyczących wieku lub stanu zdrowia, co ma miejsce w przypadku świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach, czy też świadczenia wyjątkowego w trybie art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. (wyrok z 4 stycznia 2012 r., I OSK 1913/11). W wyroku z 31 lipca 2012 r., I OSK 898/12, NSA wyraził pogląd, że świadczenia specjalne nie mogą stanowić żadnego odszkodowania, żadnej rekompensaty czy też zadośćuczynienia za doznane krzywdy, cierpienia, represje. Z przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynika, że nie mają one charakteru roszczeniowego (zob. także wyrok z 27 marca 2012 r., I OSK 132/12).

3.19. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

3.19.1. Kontynuowano linię orzeczniczą z lat poprzednich. *Największą grupę stanowiły orzeczenia dotyczące zasiłków stałych i okresowych*.

W wyroku z 2 sierpnia 2012 r., I OSK 627/12, NSA uznał, że wskazywanie danych o posiadanych przez organ środkach finansowych oraz liczbie beneficjentów udzielanej przez niego pomocy w sytuacji, gdy ustalono, że wnioskodawczyni nie spełnia kryteriów przewidzianych w art. 39 ust. 1 u.s.p., nie miało zatem żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, w której skarżąca domagała się przyznania pomocy w formie zasiłku celowego, tj. pokrycia kosztów leczenia i rehabilitacji poza ramami świadczeń z NFZ, gdyż nie było to niezbędną potrzebą życiową wnioskodawczyni.

W orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, zgodnie z którym zasiłek celowy, o którym mowa w art. 40 ust. 2 u.p.s., nie ma charakteru odszkodowawczego i nie może być traktowany jako rekompensata za straty spowodowane klęską żywiołową (zobacz wyroki z 18 lipca 2012 r., I OSK 827/12, 25 października 2011 r., I OSK 1236/11).

Wśród spraw rozstrzyganych przez NSA w 2012 r. na uwagę zasługuje problem wykładni art. 17 ust 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[146], którego istotą jest wyjaśnienie, czy okoliczność, że starający się o świadczenie pielęgnacyjne jest właścicielem gospodarstwa rolnego podlegającym obowiązkowemu ubezpieczeniu rolników w KRUS i prowadzi to gospodarstwo, pozbawia taką osobę samo przez się uprawnienia do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, mimo że spełnione są pozostałe przesłanki określone przepisem art. 17 u.ś.r. Odnośnie do tego zagadnienia w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się dwa odmienne stanowiska, które zostały wyjaśnione w uchwale z dnia 11 grudnia 2012 r., I OPS 5/12. NSA orzekł, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę przyznania mu świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 u.ś.r. W uzasadnieniu uchwały NSA wskazał na charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z prowadzeniem, jak zarządzanie gospodarstwem, które przy właściwej organizacji pracy pozwala rolnikowi na wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i jednocześnie sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną. Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne nie ma zastosowania pojęcie „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej".

3.19.2. *Kolejną kwestią była wykładnia art. 17 ust 1a u.ś.r.*

W wyroku z 12 stycznia 2012 r., I OSK 1672/11, NSA stanął na stanowisku, że dokonując wykładni przepisu art.17 ust.1a u.ś.r., zgodnie z którym osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki, o której mowa w ww. przepisie, należy mieć na uwadze nie tylko taką sytuację, w której na osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, wnioskującej o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i sprawującej opiekę, ciąży w całości obowiązek alimentacyjny, ale również taką, gdy obowiązek ten dotyczy tylko części obowiązku alimentacyjnego, a w pozostałym zakresie obowiązek ten wykonuje zobowiązany w pierwszej kolejności. Natomiast w wyroku z 18 lipca 2012 r., I OSK 198/12, NSA uznał, że zawarte w art. 17 ust. 1a u.ś.r. uregulowanie prawne musi być wykładane przy zastosowaniu przesłanek obiektywnych, do których nie należy sam fakt pozostawania w zatrudnieniu.

3.19.3. *Następną kwestią jest wykładnia art. 2 pkt 7 lit. d/ ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*[147]. Zgodnie ze stanowiskiem NSA ustawowe sformułowanie „w okresie ich pobierania otrzymała alimenty" oznacza, że uprawniony w tym samym okresie musi pobierać jednocześnie świadczenia z dwóch źródeł. Obydwa świadczenia muszą zatem być wypłacone za ten sam okres, toteż aby można było mówić o jednoczesności pobierania obu świadczeń, musi zachodzić tożsamość okresu, za który świadczenia wypłacono. Oznacza to, że świadczenie wypłacone z funduszu alimentacyjnego musi dotyczyć tego samego miesiąca co pobierane równocześnie alimenty. Odmienne

[146] Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., dalej: u.ś.r.

[147] Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm., dalej: u.p.o.u.a.

stanowisko niweczyłoby cel tej ustawy, jakim było zapewnienie osobom uprawnionym do alimentów niezbędnych środków na bieżące utrzymanie. Nawet jednorazowe dobrowolne wypłacenie przez dłużnika alimentacyjnego uprawnionemu niewielkiej części zaległych alimentów w trakcie pobierania świadczenia z ustawy skutkowałoby utratą tego świadczenia w okresie świadczeniowym (wyroki z 28 lipca 2010 r., I OSK 597/10, 8 lutego 2012 r., I OSK 1661/11, I OSK 1662/11, I OSK 1663/11).

3.19.4. *W wyroku z 30 października 2012 r., I OSK 653/12, NSA uznał, że przewidziany w art. 61 ust. 1 u.p.s. obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej musi być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, które miałyby takie opłaty ponosić*. Konkretyzacja taka powinna nastąpić w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s. Zastępcze natomiast ponoszenie opłat za pobyt w domu pomocy społecznej przez gminę może mieć miejsce jedynie w sytuacji, w której osoby, na które obowiązek wnoszenia opłat został nałożony w drodze decyzji lub które podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2u.p.s., nie wywiązują się z tego obowiązku. Obowiązek wnoszenia opłaty przez konkretną osobę czy osoby spośród kręgu podmiotów zobowiązanych na mocy art. 61 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s. kreuje nie umowa, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2, ale decyzja administracyjna o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przewidziana w art. 59 ust. 1 u.p.s. (zob. także wyroki z 4 września 2011 r., I OSK 666/11, 9 czerwca 2009 r., I OSK 204/10, oraz 15 stycznia 2010 r., I OSK1171/09).

Natomiast w wyroku z 4 września 2011 r., I OSK 666/11 NSA stwierdził, że dopiero poniesienie przez gminę opłat w sytuacji uchylania się osób zobowiązanych do zawarcia lub wykonania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., powoduje konieczność wydania decyzji indywidualizującej obowiązek ponoszenia opłat i stanowiącej podstawę do prowadzenia egzekucji administracyjnej.

Dająca się odnotować niejednolitość w wykładni przepisów ustawy o pomocy społecznej w zakresie dotyczącym trybu i sposobu ustalania i egzekwowania od zobowiązanych podmiotów opłat za pobyt w domu pomocy społecznej wynika z faktu, że w dotychczasowym orzecznictwie kwestia ta była przedmiotem rozważań NSA jedynie kilkakrotnie i dlatego linia orzecznicza nie jest jeszcze dostatecznie wykształcona.

3.19.5. *W sprawach z zakresu pomocy społecznej NSA rozstrzygał także spory o właściwość dotyczące najczęściej wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o przyznanie zasiłku celowego lub okresowego, a także wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej*[148].

Przyczyną sporów o właściwość między organami administracji w tej kategorii spraw jest najczęściej odmienna interpretacja pojęcia „miejsce zamieszkania", które nie zostało zdefiniowane na gruncie ustawy o pomocy społecznej. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się zatem, że w takim przypadku odpowiednie zastosowanie ma art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jako przykład wskazać można na postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2012 r., I OW 5/12, i z 5 stycznia 2012 r., I OW 133/11. Miejscem zamieszkania jest zatem miejsce, w którym koncentrują się czynności życiowe danej osoby. Adres zameldowania, stanowiący tylko potwierdzenie dla celów ewidencyjnych, nie ma rozstrzygającego znaczenia dla oceny tej okoliczności.

[148] Spory o właściwość omówione zostały w I części *Informacji*.

Postanowieniem z 24 maja 2012 r., I OW 49/12, w sprawie o rozstrzygnięcie sporu o właściwość w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o umieszczenie w domu pomocy społecznej Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w rozpatrywanej sprawie skierowanie do domu pomocy społecznej dotyczyło osoby częściowo ubezwłasnowolnionej. Sąd powołując się na art. 25 i 27 k.c. stwierdził, że organem właściwym do załatwienia wniosku o umieszczenie osoby częściowo ubezwłasnowolnionej w domu pomocy społecznej, zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej jest organ właściwy według miejsca zamieszkania tej osoby. Sąd podkreślił, że sytuację taką należy odróżnić od sytuacji, w której wniosek o umieszczenie w domu pomocy społecznej dotyczy osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej. W takim bowiem przypadku wedle art. 27 k.c. miejscem zamieszkania osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna, a zatem organem właściwym do załatwienia wniosku o umieszczenie w domu pomocy społecznej jest organ właściwy według miejsca zamieszkania opiekuna.

3.20. Sprawy z zakresu edukacji oraz stopni i tytułów naukowych

3.20.1. *W sprawach o nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów* warto zwrócić uwagę na zagadnienia związane z wznowieniem postępowania.

W razie zaistnienia przesłanek do wznowienia postępowania o nadanie stopnia naukowego organem wydającym postanowienie o wznowieniu postępowania jest Centralna Komisja. Postanowienie to wszczyna postępowanie przed organem, który podejmował uchwały w sprawie nadania stopnia naukowego. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania ma za przedmiot ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną (uchwałą o nadaniu stopnia doktora habilitowanego). Uchylenie przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów własnej uchwały zatwierdzającej uchwałę rady wydziału o nadaniu stopnia doktora habilitowanego pozbawia uchwałę jedynie cechy prawomocności, co nie oznacza, że doszło do zakończenia postępowania w sprawie wznowienia postępowania (wyrok z 8 listopada 2012 r., I OSK 1854/12).

Przesłankami do wznowienia postępowania o nadanie stopni doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora mogą być, oprócz wymienionych w k.p.a., ujawnione okoliczności wskazujące na to, że stopień doktora lub doktora habilitowanego albo tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce. W postępowaniu przed Centralną Komisją ma zastosowanie przepis art. 24 k.p.a. o wyłączeniu jej członków. Zdaniem NSA z racji powołania w art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a., obok art. 24 także art. 27, obowiązek wyłączenia dotyczy również członków organu kolegialnego, a takim jest Centralna Komisja będąca centralnym organem administracji rządowej, a działająca przez swe Sekcje i Prezydium. Wprowadzony nowelą z dnia 18 marca 2011 r. i obowiązujący z dniem 1 października 2011 r. przepis art. 34b ma jedynie charakter doprecyzowujący (wyrok z 27 kwietnia 2012 r., I OSK 233/12).

3.20.2. *W zakresie szkolnictwa wyższego NSA rozważał zagadnienie zawieszenia rektora*, wyjaśniając, iż zgodnie z regulacją zawartą w art. 38 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym wola organu w kwestii zawieszenia rektora powinna być wyrażona w prawnej formie decyzji.

Decyzja o zawieszeniu kształtuje sytuację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu, który musi mieć zagwarantowane prawo do obrony swoich interesów na drodze procesowej. Zwłaszcza jeśli się zważy, że skorzystanie przez ministra z uprawnienia przewidzianego w art. 38 ust. 3 pozostawione zostało swobodnemu uznaniu tego organu (postanowienie z 8 lutego 2012 r., I OSK 2207/11).

Pismo o odwołaniu na podstawie art. 38 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym ze stanowiska rektora w związku z rażącym naruszeniem prawa stanowi decyzję administracyjną ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym z prawem do jej zaskarżenia (wyrok z 20 stycznia 2012 r., I OSK 2028/11).

W sprawach szkół wyższych niepaństwowych, w tym zawodowych, należy zwrócić uwagę na kilka zagadnień.

Potwierdzone zostało stanowisko prezentowane już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że ocena jakości kształcenia w danej jednostce organizacyjnej uczelni należy wyłącznie do Państwowej Komisji Akredytacyjnej działającej w odrębnym trybie, a ocena taka wiąże Ministra, który obowiązany jest cofnąć albo zawiesić uprawnienie w przypadku oceny negatywnej. Uchwały podejmowane przez Państwową Komisję Akredytacyjną w przedmiocie oceny jakości kształcenia nie są uznawane za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej (np. wyroki z 11 kwietnia 2012 r., I OSK 133/12, oraz 6 grudnia 2012 r., I OSK 2174/12). Ocena działalności uczelni dotycząca jakości kształcenia dokonana przez Komisję nie podlega badaniu przez sąd administracyjny (wyrok z 10 lutego 2012 r., I OSK 1816/11).

Założyciel uczelni nie posiada interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym w sprawie cofnięcia uprawnienia do prowadzenia studiów. W sprawach związanych z realizacją zadań przez uczelnię szkoła jako podmiot odrębny od założyciela, posiadająca osobowość prawną, legitymuje się własnym i wyłącznym interesem prawnym. W art. 11 Prawa o szkolnictwie wyższym, który dotyczy uzyskiwania uprawnień do prowadzenia studiów, mowa jest o jednostkach organizacyjnych uczelni, nie zaś o założycielu. W tej sytuacji należy przyjąć, że również w przypadku prowadzenia postępowania na podstawie art. 11 ust. 6 tej ustawy stroną postępowania jest tylko uczelnia, nie zaś jej założyciel (wyrok z 10 lutego 2012 r., I OSK 1816/11).

3.20.3. W sprawach kandydatów na studia i studentów uwagę zwracają zagadnienia związane przede wszystkim z przyznawaniem stypendiów.

W sprawach dotyczących przyznania stypendium ministra za osiągnięcia w nauce utrwalił się pogląd, zgodnie z którym jeżeli przyznane ministrowi w budżecie środki finansowe na stypendia „naukowe" są zbyt małe, żeby takie stypendium otrzymał każdy student, który spełni przesłanki wskazane w art. 181 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym, organ musi dokonać dodatkowej gradacji osiągnięć naukowych wnioskodawców. Gradacja ta powinna być dokonana wedle jednakowych, możliwie maksymalnie zobiektywizowanych i wiadomych dla stron postępowania kryteriów, aby każdy z ubiegających się o stypendium mógł ocenić, czy zastosowana wobec niego punktacja opiera się na tych samych wskaźnikach, wedle których ustalono pozycję rankingową innych studentów ubiegających się o stypendium za osiągnięcia w nauce. W rezultacie uzasadnienie decyzji uznaniowej musi być na tyle wyczerpujące i zindywidualizowane, aby sąd administracyjny był w stanie ocenić, czy zawarte w decyzji rozstrzygnięcie nie zapadło z przekroczeniem granic uznania administracyjnego (wyroki z 10 maja 2012 r., I OSK 292/12, I OSK 369/12 i I OSK 266/12).

Od decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogi studentowi przysługuje odwołanie do rektora składane w terminie czternastu dni od dnia otrzymania decyzji (art. 175 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym). Skarga może zostać wniesiona jedynie przez samego uprawnionego do ubiegania się o przyznanie pomocy materialnej. Z przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie wynika jakiekolwiek uprawnienie lub roszczenie matki do żądania stypendium socjalnego dla jej syna (postanowienie z 13 listopada 2012 r., I OSK 2633/12).

Z art. 184 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym wynika jednoznacznie, że student studiujący równocześnie na kilku kierunkach studiów może otrzymywać wskazane w tym przepisie stypendia tylko na jednym wskazanym przez siebie kierunku studiów. Od tej zasady wprowadzono wyjątek w art. 184 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, stypendium socjalne, stypendium na wyżywienie i stypendium mieszkaniowe nie przysługuje, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat. Stypendium można przyznać tylko wtedy, kiedy ten drugi kierunek prowadzi do uzyskania po raz pierwszy tytułu magistra. Tylko bowiem przy takiej interpretacji art. 184 ust. 5 ustawy będzie spełniony zamiar przyświecający ustawodawcy, a polegający na wspieraniu materialnym z pieniędzy podatnika studenta, który ukończył już studia na jednym z kierunków na studiach pierwszego stopnia (uzyskał wykształcenie na poziomie licencjackim), i umożliwienia mu kontynuowania studiów w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra (wyrok z 31 października 2012 r., I OSK 1724/12).

Jedną z cech charakterystycznych (wyróżniających) postępowania rekrutacyjnego na studia III stopnia jest to, że musi się ono zakończyć przed rozpoczęciem roku akademickiego, co wynika ze specyfiki funkcjonowania szkół wyższych. Ponadto w postępowaniu tym bierze udział wiele stron o konkurencyjnych interesach, w stosunku do których rozstrzygnięcie w przedmiocie kwalifikacji na studia doktoranckie musi nastąpić w tym samym czasie. W konsekwencji nie można podzielić stanowiska, że w postępowaniu tym ma odpowiednie zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a., ponieważ jego zastosowanie niejednokrotnie skutkowałoby niemożnością dochowania terminu zakończenia postępowania rekrutacyjnego (wyrok z 18 września 2012 r., I OSK 1434/12).

Udzielenie warunkowego zezwolenia na podjęcie studiów na następnym roku akademickim należy uznać za sprawę związaną z tokiem studiów, bo rozstrzygniecie to nie pozbawia statusu studenta. Dopiero skreślenie z listy studentów ma charakter zewnętrzny i może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego (postanowienie z 18 września 2012 r., I OSK 1583/12).

Nie można podzielić poglądu o naruszeniu art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez wydanie decyzji o skreśleniu z listy doktorantów przez kierownika studiów doktoranckich, który równocześnie był opiekunem naukowym doktoranta. Wyłączenie pracownika w myśl art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. następuje ze względu na pozostawanie ze stroną w takim stosunku prawnym, że wynik postępowania może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki. W sprawie nie sposób dopatrzyć się jakiegokolwiek wpływu skreślenia doktoranta na prawa lub obowiązki osoby piastującej funkcję kierownika studiów doktoranckich (wyrok z 8 lutego 2012 r., I OSK 2277/11).

W postanowieniach z 22 listopada 2012 r., I OSK 2685/12, oraz 8 sierpnia 2012 r., I OSK 1697/12, NSA podkreślił, że z treści art. 1 ust. 1 i 2 Prawa o szkolnictwie wyższym wyraźnie wynika wola ustawodawcy poddania przepisom tej ustawy działalności publicznych i niepublicznych szkół wyższych oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, ale już nie szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe. Analiza przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi do wniosku, że do szkoły prowadzonej przez ten Kościół nie mają zastosowania przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym, w tym art. 190 ustawy określający katalog przesłanek warunkujących skreślenie z listy studentów oraz art. 207 ust. 1 tej ustawy nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach indywidualnych studentów. Stosunki pomiędzy władzami tej szkoły a jej studentami mają charakter wewnętrzny.

3.20.4. *Sprawy dotyczące dyrektorów szkół obejmowały głównie kwestie związane z odwołaniem ze stanowiska dyrektora szkoły.*

Tylko wniosek spełniający warunki formalne określone w art. 34 ust. 1 i 2a ustawy o systemie oświaty jest wiążący dla organu prowadzącego szkołę i placówkę i może stanowić podstawę do odwołania nauczyciela z kierowniczego stanowiska na podstawie art. 38 ust. 1 pkt. 1 lit. c/ tej ustawy (wyrok z 27 września 2012 r., I OSK 1441/12). Po złożeniu stosownego wniosku na podstawie art. 34 ust. 2a przez organ nadzoru pedagogicznego, bez którego procedowanie jest niemożliwe, organ prowadzący szkołę lub placówkę ma obowiązek przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, czy spełnione zostały przesłanki formalne wynikające ze wskazanej podstawy prawnej wniosku. Ponadto wymaga odnotowania, że akt odwołania dyrektora szkoły bez właściwego umotywowania nie może być uzupełniany późniejszymi wyjaśnieniami przyczyn takiego odwołania (wyroki z 16 maja 2012 r., I OSK 1975/11, 11 maja 2012 r., I OSK 1974/11, 26 września 2012 r., I OSK 1627/12, i 27 września 2012 r., I OSK 1149/12).

W wyroku z 27 września 2012 r., I OSK 1386/12, NSA stwierdził, że z samego faktu prowadzenia postępowania karnego bez analizy okoliczności konkretnego przypadku i bez zgromadzenia rzetelnych dowodów wskazujących na konkretne uchybienia dyrektora szkoły oraz bez rozważenia związanych z tym zagrożeń dla interesu publicznego i prawidłowej działalności placówki oświatowej nie można kwalifikować jako szczególnie uzasadnionego przypadku, mogącego upoważniać organ do natychmiastowego w czasie roku szkolnego pozbawienia nauczyciela funkcji kierowniczej na podstawie art. 38 ust.1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Ustalenie odpłatności za obiady wymaga uzgodnienia stanowiska dyrektora szkoły z organem ją prowadzącym (burmistrzem). W tej sytuacji zarzut niewłaściwego wyliczenia kosztów wytworzenia obiadów w stołówce szkolnej postawiony dyrektorowi szkoły przez burmistrza wymaga uzasadnienia. Sąd administracyjny jest uprawniony do oceny, czy dany przypadek mieści się w pojęciu „uzasadniony przypadek" (wyrok z 31 października 2012 r., I OSK 1935/12).

W odniesieniu do kwestii unieważnienia egzaminu maturalnego NSA uznał, że ocena ta nie może podlegać samodzielnej kontroli sądu administracyjnego. Skoro rezultat procedury egzaminacyjnej jest ostateczny i nie służy na niego skarga do sądu, to trudno przyjąć, że na akt (czynność) unieważnienia egzaminu taka skarga będzie dopuszczalna. Skoro ocena w przedmiocie przerwania i unieważnienia egzaminu maturalnego wchodzi w skład wyniku egzaminu maturalnego, to skarga do sądu administracyjnego na tę ocenę jest niedopusz-

czalna na zasadzie art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty. Sam fakt posiadania świadectwa dojrzałości nie stanowi o „prawie" przyjęcia na dowolne studia. To senat konkretnej uczelni wyższej ustala, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na studia (zob. art. 169 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym), a dopiero Komisja rekrutacyjna danej szkoły wyższej podejmuje decyzję w sprawach przyjęcia na określonego typu studia konkretnego kandydata (art. 169 ust. 10 Prawa o szkolnictwie wyższym, postanowienie z 16 listopada 2012 r., I OSK 2653/12 i inne).

Podobnie uznano, że wynik egzaminu w klasie VI szkoły podstawowej, który był oceniany przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną, nie stanowi decyzji administracyjnej ze względu na brak bezpośredniego oddziaływania zewnętrznego. Ocena ta nie jest wydawana również w ramach postępowania administracyjnego, ponieważ samo świadectwo ukończenia szkoły nie stanowi decyzji administracyjnej w podanym powyżej znaczeniu. Ten charakter oceny przesądza, że nie może ona być uznana za czynność z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a (postanowienie NSA z 4 kwietnia 2012 r., I OSK 693/12).

3.21. Sprawy z zakresu posiadania broni i amunicji

W tej grupie spraw przeważały skargi na decyzje Komendanta Głównego Policji w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni na podstawie ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji[149]. Podstawę prawną decyzji o cofnięciu pozwolenia na broń stanowił art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a., zgodnie z którym organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano, należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2–6. W związku z nowelizacją ustawy o broni i amunicji[150] zmianie uległo określenie kategorii osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. I tak do dnia 10 marca 2011 r. przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. brzmiał: „co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw". Z dniem 10 marca 2011 r. przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. uzyskał nowe brzmienie: „stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego: a) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, b) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo: przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia". Z powyższych względów rozgraniczyć należy orzecznictwo dotyczące decyzji wydanych pod rządem art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 marca 2011r. i decyzji administracyjnych wydanych po tym dniu.

Odnośnie do decyzji wydanych przed dniem 10 marca 2011 r. NSA konsekwentnie prezentował stanowisko, iż uzasadnione jest cofnięcie pozwolenia na broń na podstawie art. 18

[149] Dz.U. z 2012 r., poz. 576, dalej: u.b.a.

[150] Wprowadzoną z mocy art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 195).

ust. 1 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. w stosunku do osoby skazanej prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu i co do której istnieje uzasadniona obawa, że może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W tym zakresie orzecznictwo zgodnie odwoływało się do uchwały z 18 listopada 2009 r., II OPS 4/09 (por. wyroki z 14 czerwca 2012 r., II OSK 500/11, 12 kwietnia 2012 r., II OSK 334/11, 16 października 2012 r., II OSK 1114/11). Zdaniem NSA użycie w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. słów „w szczególności", poprzedzające wymienienie osób, które zostały skazane za popełnienie przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu, oznacza, że co do tych osób ustawodawca sam rozstrzygnął, iż co do nich istnieje obawa sprzecznego z prawem użycia broni. Organ nie musi więc wobec tych osób przeprowadzać oceny, czy obawa rzeczywiście istnieje, gdyż oceny tej dokonał już ustawodawca w sposób wiążący. W pozostałych przypadkach organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeśli ustali, iż istnieje uzasadniona obawa, że osoba posiadająca takie pozwolenie może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Jednocześnie NSA zaznaczał, że przesłanka ustanowiona w art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a., stwarzająca po stronie organu administracji publicznej obowiązek cofnięcia pozwolenia na broń, ma charakter prognozy narażenia na niebezpieczeństwo. Oznacza to, że do wydania decyzji cofającej pozwolenie na broń nie jest konieczne stwierdzenie użycia broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, lecz wystarczy uzasadniona obawa takiego użycia broni, co nie oznacza, że jest to obawa realnie zaistniała. Ocena zaistniałych okoliczności ma zapobiec ewentualnym sytuacjom, które mogłyby zaistnieć w przyszłości. Takie unormowanie prawne ma przede wszystkim chronić obywateli, nie zaś stanowić reakcję na dokonane już naruszenie tych dóbr. Organy uprawnione do wydawania pozwoleń na broń muszą brać pod uwagę nie tylko subiektywnie pojmowany interes konkretnego obywatela, ale także interes ogólny, tj. bezpieczeństwo i porządek publiczny. Z tego względu posiadanie broni jest ściśle reglamentowane (por. wyroki z 30 maja 2012 r., II OSK 381/11 i II OSK 398/11). Termin ustawodawczy „uzasadniona obawa" wymaga ustalenia, co może stanowić podstawę przyjęcia, że dany fakt może stanowić element pojęcia „obawa użycia broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego" oraz że obawa jest uzasadniona, co wymaga ustalenia, że obawa wystąpiła, oraz oszacowania natężenia tego potencjalnego wystąpienia, aby w konkluzji można było określić, że obawa jest uzasadniona (por. wyrok z 10 lipca 2012 r., II OSK 694/11).

Z powyższych względów NSA przyjmował, że przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. dotyczy także osób skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu za popełnienie przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., tj. za prowadzenie pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. NSA zwracał uwagę, iż osoba, która prowadzi pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwości, ma świadomość obowiązującego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych po spożyciu alkoholu, jak i niebezpieczeństwa, jakie za sobą pociąga kierowanie pojazdem mechanicznym w stanie nietrzeźwości. Osoba taka wykazuje nieodpowiedzialność, brak wyobraźni oraz lekceważący stosunek do prawa i nie potrafi zapanować nad swoim zachowaniem. W takiej sytuacji istnieje uzasadniona obawa, że nie przestrzegając przepisów nakazujących zachowanie bezwzględnej trzeźwości przy prowadzeniu pojazdów mechanicznych w ruchu lądowym osoba taka może naruszyć także zasadę bezwzględnej trzeźwości przy korzystaniu z pozwolenia na broń. Nie daje też gwarancji, że nie będzie

nosić i nie użyje broni w stanie nietrzeźwości. Tym samym zachodzi uzasadniona obawa, że osoba ta może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego (por. wyroki z 30 maja 2012 r., II OSK 381/11, 12 kwietnia 2012 r., II OSK 134/11, 12 kwietnia 2012 r., II OSK 2201/10, 11 kwietnia 2012 r., II OSK 70/11, 21 listopada 2012 r., II OSK 1282/11).

Zauważyć należy, iż w tym kierunku, prezentowanym przez NSA, poszły zmiany ustawy o broni i amunicji dokonane powołaną wyżej ustawą nowelizacyjną.

W orzecznictwie NSA podtrzymano pogląd, zgodnie z którym fakt warunkowego umorzenia postępowania karnego o popełnienie przestępstwa, które toczyło się w stosunku do osoby posiadającej pozwolenie na broń, nie uniemożliwia zastosowania art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a., a jedynie wymaga dokonania oceny, czy istnieje uzasadniona obawa, że broń może być użyta w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Wyrok warunkowo umarzający postępowanie wprawdzie nie może być utożsamiany z wyrokiem skazującym, to jednak zawiera stwierdzenie popełnienia przestępstwa i potwierdzenie winy sprawcy (por. wyroki z 12 września 2012 r., II OSK 899/11, 26 sierpnia 2010 r., II OSK 1277/09, 23 lutego 2011 r. II OSK 2321/10).

Kolejną kategorię spraw stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie odmowy wydania pozwolenia na broń. W orzecznictwie NSA konsekwentnie podnosi się, że prawo do posiadania broni w Polsce nie należy do praw i wolności chronionych konstytucyjnie (zwłaszcza nie podlega ochronie przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Prawo do posiadania broni należy do sfery ściśle reglamentowanej przez Państwo. W tej kategorii spraw również należy zwrócić uwagę na zmianę stanu prawnego wprowadzonego ww. ustawą nowelizacyjną.

Do dnia 10 marca 2011 r. art. 10 ust. 1 u.b.a. brzmiał: „Właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli okoliczności, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie, uzasadniają jego wydanie". Od dnia 10 marca 2011 r. przepis ten stanowi: „Właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni". W ust. 2 art. 10 u.b.a. rozszerzono katalog celów, dla których (w szczególności) wydaje się pozwolenie na broń, i jednocześnie w ust. 3 wymieniono, jakie (w szczególności) przyczyny uważa się za ważne w rozumieniu art. 10 ust. 1 u.b.a. Z tych względów również w tej kategorii spraw orzecznictwo należy podzielić na orzecznictwo dotyczące decyzji wydanych pod rządem art. 10 w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 marca 2011r. i na orzecznictwo dotyczące decyzji administracyjnych wydanych po tym dniu.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 10 marca 2011 r. NSA podkreślał, iż sformułowanie „uzasadnione okoliczności", mające charakter zwrotu ocennego (zwrotu szacunkowego), oznacza konieczność wartościowania przez organ określonego stanu rzeczy, tj. przyczyn podanych przez wnioskodawcę jako uzasadnienie żądania wydania pozwolenia na broń. Osoba ubiegająca się o broń obowiązana jest w toku postępowania administracyjnego przekonać organy Policji, że zachodzi względem niej „uzasadniona okoliczność", a więc legitymuje się taką cechą odróżniającą ją od ogółu obywateli, że w sposób bezsporny i niezaprzeczalny zasługuje na posługiwanie się bronią indywidualną. Osoba taka winna zatem wykazać, iż w jej przypadku zachodzą mające odzwierciedlenie w rzeczywistości sytuacje i fakty, które pozwalają uznać przedstawione okoliczności za uzasadnione w rozumieniu art. 10 ust. 1 u.b.a. Sam brak przesłanek negatywnych nie wystarcza

do wydania pozwolenia na broń. W tej kwestii NSA zwracał uwagę na postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20 maja 2010 r., II OPS 6/09, z którego uzasadnienia wynikają pewne wskazówki co do sposobu interpretacji art. 10 ustawy o broni i amunicji (por. wyroki z 27 stycznia 2012 r., II OSK 2151/10, 21 lutego 2012 r., II OSK 2294/10, 12 września 2012 r., II OSK 920/11).

Rozpatrując skargi dotyczące orzeczeń wydanych przez organy Policji na gruncie znowelizowanej już ustawy o broni i amunicji NSA zajmował się zagadnieniem, czy w postępowaniu o wydanie pozwolenia na broń prowadzonym na podstawie ustawy o broni i amunicji w nowym brzmieniu toczące się wobec strony postępowanie karne za przestępstwo umyślne stanowi kwestię prejudycjalną.

NSA przypomniał, iż art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. wymaga zależności bezpośredniej między zagadnieniem wstępnym a toczącym się postępowaniem, ponieważ przemawia za tym istota instytucji zawieszenia postępowania jako instytucji tamującej bieg postępowania i opóźniającej rozstrzygnięcie sprawy. Przepisy k.p.a. nie określają wyraźnie podstaw prawnych tej zależności. Judykatura przyjmuje, że przesądza o niej treść przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę prawną decyzji administracyjnej i w nich nakazuje ich poszukiwać. Organ administracji jest zobligowany do zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. tylko wtedy, kiedy w sprawie wystąpi zagadnienie, którego brak rozstrzygnięcia wyklucza każde, zarówno pozytywne, jak i negatywne dla strony, zakończenie postępowania administracyjnego. Analiza treści normatywnej postanowień art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy w brzmieniu sprzed i po nowelizacji ustawy o broni i amunicji jednoznacznie wskazuje, że zmienił się istotnie zakres normowania dotyczący osób skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu za popełnienie niektórych przestępstw. O ile przed dniem 10 marca 2011 r. pozwolenia na broń obligatoryjnie nie wydawało się osobom, co do których istniała uzasadniona obawa, że mogłyby użyć broni w sposób sprzeczny z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności zaś skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie tych przestępstw, o tyle po nowelizacji tego przepisu zakres negatywnych przesłanek podmiotowych został jednoznacznie doprecyzowany i zawężony. Po nowelizacji z 2011 r. katalog przesłanek związanych z karalnością jest szeroki, obejmuje skazanie za wszystkie umyślne przestępstwa i przestępstwa skarbowe oraz niektóre przestępstwa nieumyślne. Wyeliminowano natomiast przesłankę toczącego się przeciw danej osobie postępowania karnego.

Obecne brzmienie postanowień art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a. koresponduje z treścią dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni[151], a konkretnie z art. 5 lit. b tej dyrektywy. W ocenie NSA obowiązujące ujęcie normatywne postanowień art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy jednoznacznie wskazuje, że wydanie decyzji administracyjnej nie wymaga uzyskania prejudykatu w postaci wyroku wydanego w postępowaniu karnym. Z tych względów NSA uznał, iż brak było podstaw do zawieszenia postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na broń z uwagi na toczące się postępowanie karne (por. wyroki z 10 października 2012 r., II OSK 1141/12, 11 października 2012 r., II OSK 1675/12, II OSK 1208/12, II OSK 1347/12).

[151] Dz.Urz. UE L 91.256.51, 2008.179.5.

3.22. Sprawy z zakresu kultury i sztuki

W ramach tego zagadnienia przeważały sprawy dotyczące wpisu do rejestru zabytków. NSA w wyroku z 31 października 2012 r., II OSK 1115/11, podkreślił, że decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu, wydana na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[152], nie stanowi przeszkody do wpisania tego obiektu do rejestru zabytków na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[153]. Obiekt zakwalifikowany do rozbiórki w wyniku oceny dokonanej przez właściwe organy ochrony zabytków może być bowiem uznany za posiadający cechy na tyle szczególnie wartościowe, że uzasadniają one odstąpienie od jego rozbiórki. Wydanie w takich okolicznościach decyzji o wpisie do rejestru zabytków wymaga wyważenia interesu społecznego przemawiającego za potrzebą zachowania obiektu ze względu na posiadaną wartość historyczną (art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) z interesem prywatnym właścicieli tego obiektu wynikającym z pozwolenia na rozbiórkę, a także z interesem społecznym nakazującym jego rozbiórkę ze względu na stwarzanie zagrożenia katastrofą budowlaną. Wskazano, że od dnia wydania decyzji o wpisie obiektu do rejestru zabytków, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego przepisy obejmujące ochroną zabytki zyskują pierwszeństwo w stosowaniu. Wyeliminowanie zaś z obrotu prawnego wydanej uprzednio decyzji nakazującej rozbiórkę leży w zakresie kompetencji właściwego organu nadzoru budowlanego.

Na uwagę zasługuje także wyrok z 26 lipca 2012 r., II OSK 756/11, w którym stwierdzono, że w zakresie normowania art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formę uznania administracyjnego można przypisać szczegółowemu uprawnieniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, o którym mowa w art. 36 ust. 4 cyt. ustawy. Charakteru takiego nie można natomiast przypisać kompetencji organu konserwatorskiego wynikającej z art. 36 ust. 1 pkt 11 tej ustawy, ponieważ w odróżnieniu od powołanego wcześniej przepisu ustawodawca w tym przypadku nie udzielił organowi uprawnienia do wyboru treści rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o przeprowadzenie prac mogących prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

Powołując się na dyspozycję art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, NSA uznał, że w przypadku wpisania do rejestru zabytków zespołu budowlanego (powiązanej przestrzennie grupy budynków) przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki ze względu na wyróżniające cechy tego zespołu (art. 3 pkt 13 ustawy), m.in. ze względu na formę architektoniczną i styl, w których mieści się też wygląd elewacji budynków. Z tych względów wpisanie do rejestru zabytków zespołu budowlanego (zespołu nieruchomości z art. 3 pkt 2 ww. ustawy), w którego skład wchodzi określony budynek, oznacza, że również jego zewnętrzne elementy są objęte ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków w zakresie ochrony zespołu budowlanego (wyroki z 27 września 2012 r., II OSK 886/11, 27 września 2012 r., II OSK 887/11).

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

[153] Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

3.23. Sprawy z zakresu ochrony informacji niejawnych

Sprawy z zakresu ochrony informacji niejawnych dotyczyły cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa oraz odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Część spraw z zakresu ochrony informacji niejawnych rozpoznawana była jeszcze na gruncie nieobowiązującej już ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych[154]. W jednej z nich NSA odniósł się do zagadnienia, czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego była służbą ochrony właściwą do wszczęcia i przeprowadzenia kontrolnego postępowania sprawdzającego wobec skarżącego funkcjonariusza Agencji Wywiadu. Skarżący legitymował się bowiem poświadczeniem bezpieczeństwa upoważniającym do dostępu do informacji niejawnych wydanym przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy z 1999 r. po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego. NSA wskazał, iż skoro w świetle art. 46 tej ustawy z 1999 r. do kontrolnego postępowania sprawdzającego stosuje się przepisy ustawy odnoszące się do właściwego postępowania sprawdzającego, z uwzględnieniem art. 47, to w sprawie za właściwe postępowanie sprawdzające należało uznać to postępowanie, które zakończyło się wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa. Oznacza to, że organem właściwym do przeprowadzenia kontrolnego postępowania sprawdzającego był ten sam organ weryfikujący w trybie postępowania kontrolnego swoją dotychczasową decyzję. ABW była więc uprawniona do wszczęcia postępowania sprawdzającego, pomimo iż w tym czasie skarżący zmienił swój status i był już funkcjonariuszem AW. W sprawie o cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa NSA wyjaśnił kwestię dopuszczalności skargi w sytuacji, gdy kontrolne postępowanie sprawdzające wobec skarżącego w tej sprawie zostało wszczęte jeszcze w czasie obowiązywania ustawy z 1999 r. i nie zostało zakończone przed dniem 2 stycznia 2011 r., czyli przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. Zgodnie z treścią art. 48j ustawy z 1999 r. osobie sprawdzanej przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzję utrzymującą w mocy decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub decyzję o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa oraz na postanowienie, o którym mowa w art. 48c ust. 1, w terminie określonym w art. 53 p.p.s.a. W takiej sytuacji NSA stwierdził, iż na podstawie dotychczasowych przepisów, tj. ustawy z 1999 r., decyzja uchylająca decyzję o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa i przekazująca sprawę do ponownego rozpoznania nie podlega kontroli sądu administracyjnego, w związku z czym skarga do sądu administracyjnego jest niedopuszczalna.

W pozostałych sprawach rozpoznawanych na gruncie nieobowiązującego już stanu prawnego NSA oceniał zasadność oddalenia przez sąd I instancji skarg na decyzje w przedmiocie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa wydanych na skutek przedstawienia przez prokuraturę osobie sprawdzanej zarzutu popełnienia przestępstwa. W sprawach tych NSA uznał, iż zachodzą okoliczności związane z osobą sprawdzaną, powodujące ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji, a tym samym stanowią przesłankę zastosowania art. 35 ust. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych, gdyż wzbudzają wątpliwości co do dawania przez osobę sprawdzaną właściwej rękojmi zachowania tajemnicy. NSA podkreślił również, iż ustawodawca w art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1999 r. użył określenia „okoliczności powodujące ryzyko podatności na szantaż lub wywieranie presji", co oznacza, iż nie jest tu wymagane ustalenie, czy rzeczywiście taka podatność zachodzi. Wystarczającą przesłanką jest zaistnienie samego ryzyka, a odpowiada temu stan podejrzenia strony o przestępstwo.

[154] Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm., dalej: ustawa z 1999 r.

Większość spraw z zakresu ochrony informacji niejawnych została rozpoznana z uwzględnieniem uchwały z dnia 17 kwietnia 2012 r., I OPS 1/12[155], w której uzasadnieniu uznano, że przepisy art. 38 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych nie dotyczą kwestii sporządzania uzasadnienia wyroku, a jedynie odmiennie regulują doręczanie odpisu wyroku z uzasadnieniem i sentencji wyroku, co oznacza, że do sporządzania uzasadnienia wyroku mają zastosowanie przepisy p.p.s.a. Oznacza to, że wyrok uwzględniający skargę uzasadnia się z urzędu, a wyrok oddalający skargę na wniosek strony. Przepis art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych nie dotyczy sporządzania uzasadnienia wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny, ponieważ uzasadnienie wyroku w tych sprawach sporządza się według zasad określonych w art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a., natomiast NSA sporządza uzasadnienie każdego wyroku z urzędu według zasad określonych w art. 193 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie zawarte w powołanej uchwale miało doniosłe znaczenie dla umożliwienia skarżącym wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji. Do czasu podjęcia tej uchwały wojewódzkie sądy administracyjne, kierując się art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, doręczały odpis sentencji wyroku wraz z uzasadnieniem tylko właściwemu organowi odwoławczemu. Powodowało to, iż skarżący byli zmuszeni wnieść środek zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego nie mając jednocześnie możliwości zapoznania się z jego uzasadnieniem. Taka sytuacja rzutowała bezpośrednio na dopuszczalność skargi kasacyjnej, gdyż bez znajomości motywów zawartych w uzasadnieniu wyroku nie było możliwe prawidłowe skontrolowanie orzeczenia sądu pierwszej instancji przez NSA i niemożliwe było również ustalenie, czy skarga kasacyjna została złożona w terminie. Mając na uwadze powyższe argumenty NSA w rozpoznawanych sprawach z zakresu ochrony informacji niejawnych uznał, iż brak uzasadnienia wyroku oddalającego skargę stanowi inną przyczynę niedopuszczalności skargi kasacyjnej, a więc skargę kasacyjną należy w takim przypadku odrzucić, a wady w postępowaniu powinien naprawić sąd. NSA pouczył też strony, które wniosły w tych sprawach skargę kasacyjną, iż po doręczeniu postanowienia mogą wystąpić do wojewódzkiego sądu administracyjnego z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia wyroku wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego złożenia. Gdyby ów wniosek został przez strony złożony, to 30-dniowy termin do złożenia skargi kasacyjnej rozpoczynałby bieg od momentu powiadomienia skarżącego o sporządzeniu uzasadnienia wyroku na jego wniosek, ze względu bowiem na treść art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych nie jest możliwe doręczenie skarżącemu uzasadnienia wyroku.

3.24. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

Odnosząc się do kwestii prawidłowości wykorzystania danych osobowych cudzoziemca w Systemie Informacyjnym Schengen, NSA w wyroku z 26 września 2012 r., I OSK 2074/11, wskazał, iż Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jest uprawniony do kontroli, czy wykorzystywanie danych nie narusza praw osób, których te dane dotyczą. Kontrola jest sprawowana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych

[155] „Przepis art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.) nie reguluje sporządzania uzasadnienia wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny, ponieważ uzasadnienie wyroku w sprawach, o których mowa w art. 37 tej ustawy, sporządza się według zasad określonych w art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a."

osobowych[156]. W zakresie swoich kompetencji organ ten ma prawo do bezpośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) w celu sprawowania kontroli, o której mowa w ust. 1 (art. 8 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 11). Zdaniem NSA z takiego ukształtowania zakresu kompetencji kontrolnych i związanych z tym uprawnień nie wynika jednak, że jest on podmiotem uprawnionym do bezpośredniego decydowania o wpisie do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Ustawodawstwo polskie w wykonaniu przepisów unijnych w sposób wyraźny oddzieliło kontrolę przetwarzania danych osobowych w SIS, dokonywaną w ramach kompetencji organu ochrony danych osobowych i na zasadach wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych, od kompetencji organu ds. cudzoziemców ograniczonej do dokonywania wpisu do wykazu, o którym mowa w art. 124 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach i weryfikacji tego wpisu na podstawie przepisu art. 131 ust. 1 tej ustawy. Bezsprzecznie nie daje to podstaw do zawężającej interpretacji kompetencji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, ale też nie ma jakichkolwiek podstaw do rozszerzenia tych kompetencji na sprawy związane z badaniem legalności czynności wpisu do wykazu. Samo dokonywanie wpisu jest czynnością o charakterze materialno-technicznym, wykonywaną w ramach urzędowego obowiązku przechowywania danych cudzoziemców ze względu na ustawowo określone okoliczności. Wpisu do wykazu, przedłużenia obowiązywania wpisu oraz wykreślenia wpisu dokonuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców z urzędu lub na wniosek uprawnionych podmiotów, na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach w trybie, który nie wymaga wyczerpania procesowej procedury administracyjnej zakończonej wydaniem odpowiedniej decyzji administracyjnej. W sytuacji istnienia wpisu danych osobowych cudzoziemca do wykazu prowadzonego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, niezależnie od tego, że złożył on wniosek o wykreślenie tego wpisu na podstawie art. 131 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach, organ ochrony danych osobowych ma zarówno podstawy prawne, jak i podstawy faktyczne do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w zakresie wskazanym we wniosku, z uwzględnieniem posiadanych przez ten organ kompetencji. Zbyteczne jest zatem uzależnienie przeprowadzenia takiego postępowania od wyniku sprawy dotyczącej wykreślenia danych osobowych skarżącego z tego wykazu. Nie sposób podzielić poglądu, że rozstrzygnięcie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest warunkiem koniecznym wydania decyzji w sprawie przetwarzania danych osobowych skarżącego w SIS, gdyż przesądza o legalności tego wpisu. Stanowisko to abstrahuje od tego, że dane osobowe skarżącego znajdują się już w SIS (postępowanie przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie dotyczy zamiaru wpisania tych danych).

NSA zwrócił również uwagę, że Rozporządzenie (WE) Nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) nie ma zastosowania w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego uczestniczącego w SIS 1+. Stosowanie tego systemu nastąpi w dacie określonej przez Radę na podstawie jednomyślnej decyzji jej członków reprezentantów rządów państw członkowskich w SIS 1+ (art. 55 ust. 2 tego Rozporządzenia). Potwierdza to również treść art. 71 ust. 2 decyzji Rady 2007/533/WSiS z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)[157] stanowiącej, iż do

[156] Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm., dalej: u.o.d.o.

[157] Dz.Urz. UE L 2007.205.63.

państw członkowskich uczestniczących w SIS 1+ ma ona zastosowanie począwszy od dat, które zostaną określone przez Radę na podstawie jednomyślnej decyzji jej członków reprezentantów rządów państw członkowskich w SIS 1+. Decyzja taka nie została podjęta. Sam fakt, iż powyższe przepisy wejdą w życie w odniesieniu do Polski później, wynika również z treści decyzji Rady z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie stosowania przepisów dorobku Schengen dotyczących Systemu Informacyjnego Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej i załącznika nr II do niej. Okoliczność tę potwierdza również zmiana ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz w Systemie Informacji Wizowej z dnia 24 sierpnia 2007 r. dokonana ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. w jej artykule 3[158].

Co do wykładni art. 7 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych w zakresie klauzuli marketingowej, to NSA w wyroku z 31 stycznia 2012 r., I OSK 1317/11, podkreślił, iż wykładnia ta powinna znajdować pełne umocowanie w regulacji prawnej Unii Europejskiej. Zgodnie z dyrektywą 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności w sektorze łączności elektronicznej[159]) podstawową wartością jest zapewnienie praw i wolności w zakresie przetwarzania danych osobowych, w szczególności prawa do prywatności, gwarantowaną w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w konstytucjach Państw Członkowskich. W dyrektywie przyjmuje się, że zgoda użytkownika lub abonenta, niezależnie od tego, czy abonentem jest osoba fizyczna, czy prawna, powinna mieć to samo znaczenie co zgoda podmiotu danych opisana i szerzej określona w dyrektywie 94/46/WE. Zgoda może być udzielona w jakikolwiek sposób umożliwiający swobodne i świadome wyrażenie woli użytkownika, włączając zaznaczenie okna wyboru podczas przeglądania witryny internetowej. Dyrektywa nakazuje zapewnić środki zabezpieczenia abonentów przed ingerencją w ich prywatność przez niezamówione komunikaty do celów marketingu bezpośredniego w szczególności przez urządzenia do wywołań automatycznych, telefaksy i wiadomości z poczty elektronicznej (e-maile), w tym wiadomości SMS. W przypadku takich form niezamówionych komunikatów dotyczących marketingu bezpośredniego uzasadnione staje się wymaganie uprzedniej wyraźnej zgody odbiorcy. W kontekście istniejącej relacji z klientem uzasadnione staje się wykorzystywanie szczegółowych elektronicznych danych kontaktowych w celu oferowania podobnych produktów lub usług, ale jedynie za pośrednictwem tego samego przedsiębiorcy, który uzyskał elektroniczne dane kontaktowe zgodnie z dyrektywą 95/46/WE. Jeżeli szczegółowe elektroniczne dane kontaktowe zostały uzyskane, klient powinien zostać poinformowany o przyszłym ich wykorzystywaniu do celów marketingu bezpośredniego w sposób jasny i wyraźny oraz powinien mieć możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec tego rodzaju wykorzystywania jego danych. Ta szczególna ochrona uzasadniona jest gwarancją ochrony bezpieczeństwa w publicznych sieciach łączności, pewności użytkowników, że ich prywatność nie zostanie zagrożona.

W postanowieniu z 3 lipca 2012 r., I OSK 1478/12, NSA wyjaśnił, iż przy wykładni przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy odwołać się m.in. do Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w spra-

[158] Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 233 ze zm.

[159] Dz.Urz. UE L Nr 201, poz. 37 ze zm.

wie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[160], zgodnie z którą każdy organ nadzorczy jest w szczególności wyposażony w uprawnienia dochodzeniowe, np. w prawo dostępu do danych stanowiących przedmiot operacji przetwarzania danych oraz prawo gromadzenia wszelkich informacji potrzebnych do wykonywania jego funkcji nadzorczych.

3.25. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

3.25.1. *Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*

W odniesieniu do spraw z zakresu informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[161] kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa odwołującą się do szerokiego ujmowania informacji publicznej (np. wyroki z 20 stycznia 2012 r., I OSK 2118/11, 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11, 27 marca 2012 r., I OSK 155/12). Wskazywano, że taki charakter posiada nie tylko sama informacja, ale i załączniki do niej (wyrok z 21 czerwca 2012 r., I OSK 752/12). Zwracano jednak uwagę, iż charakter dokumentu może ulegać przekształceniu z uwagi na cel, któremu służy. I tak co do zasady faktura czy rachunek nie stanowią informacji publicznej w obrocie handlowym między podmiotami prawa prywatnego. Przybierają jednak taką postać, gdy są potwierdzeniem czynności, jakich dokonał organ administracji publicznej w ramach gospodarowania publicznym mieniem (wyrok z 3 stycznia 2012 r., I OSK 2157/11). Przyjmowano, że ekspertyzy, o ile służą realizacji zadań publicznych przez określone organy i zostały wytworzone na ich zlecenie, stanowią informację publiczną i w tym przypadku pojęcia informacji nie ogranicza okoliczność, że prawo autorskie należy do innego podmiotu (wyrok z 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11). Ponadto wyjaśniono w wyroku z 30 maja 2012 r., I OSK 450/12, że o charakterze informacji nie przesądza samo jej umieszczenie w BIP.

W dalszym ciągu w orzecznictwie dostrzegalna jest rozbieżność co do charakteru tzw. informacji (dokumentów) wewnętrznych. Z jednej strony wskazuje się bowiem, że nie stanowi przesłanki wyłączającej udostępnienie fakt, że pismo ma charakter roboczy czy wewnętrzny (wyrok z 21 czerwca 2012 r., I OSK 752/12). Stąd informację taką stanowić może notatka robocza przedstawiająca przebieg spotkania przedstawicieli rządu z przedstawicielami gminy (wyrok z 20 stycznia 2012 r., I OSK 2118/11). Z drugiej strony wyłączano z zakresu informacji publicznej różnego typu dokumenty wewnętrzne, np. kosztorysy inwestorskie, które nie posłużyły do przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego (wyrok z 27 marca 2012r., I OSK 155/12), czy korespondencję wewnętrzną, w tym mailową, osoby wykonującej zadania publiczne, z współpracownikami, nawet jeśli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych (wyrok z 21 czerwca 2012 r., I OSK 666/12), a także opinie i ekspertyzy służące wykonaniu prerogatyw Prezydenta RP, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego, a jedynie w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym (wyroki z 27 stycznia 2012r., I OSK 2130/11, 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11).

W odniesieniu do opinii i ekspertyz służących do wykonywania prerogatyw Prezydenta RP rozbieżność dotyczyła także szerszej kwestii, nie tylko wyłączenia niektórych z nich jako dokumentu wewnętrznego, albowiem zakwestionowano samą możliwość ich kwalifikacji

[160] Dz.Urz. WE L 281.

[161] Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.

jako informacji publicznej. W związku z tymi wątpliwościami w postanowieniu z 22 marca 2012 r., I OSK 20/12, skład orzekający przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne[162].

Pojawiła się też rozbieżność co do charakteru umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, której obowiązek zawarcia wynika z ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[163]. W jednym z orzeczeń wskazano, iż treść tej umowy nie stanowi informacji publicznej, dotyczy bowiem działalności gospodarczej, którą komornik prowadzi na własny rachunek (wyrok z 27 lipca 2012 r., I OSK 809/12). W innym przyjęto, że treść takiej umowy korzysta z przymiotu informacji publicznej, a nadto jest dokumentem urzędowym (wyrok z 27 września 2012 r., I OSK 758/12).

W orzecznictwie podkreślano, że informacja publiczna powinna mieć swój materialny odpowiednik, nie można bowiem zobowiązać do udzielenia informacji, która nie istnieje (wyroki z 29 lutego 2012 r., I OSK 2198/11, 7 marca 2012 r., I OSK 2445/11, 18 kwietnia 2012 r., I OSK 192/12, 21 czerwca 2012 r., I OSK 736/12, 10 października 2012 r., I OSK 1499/12). Utrwalenie takiej informacji jest niezbędne, albowiem „Dopóki określona informacja istnieje tylko w pamięci przedstawiciela władzy publicznej i nie została utrwalona w jakiejkolwiek formie, tak aby można było w sposób niebudzący wątpliwości odczytać jej treść, dopóty informacja taka nie ma waloru informacji publicznej" (wyrok z 14 września 2012 r., I OSK 1177/12).

Przyjęto też zagadnienie dopuszczalności wyłączania pewnych nośników spod zakresu pojęcia informacji, np. wydruk ze skrzynki mailowej pracownika jako narzędzia biurowego, które służy do bieżącej korespondencji (wyrok z 3 lutego 2012 r., I OSK 2172/11). Prezentowany był pogląd, że prawo do informacji publicznej nie obejmuje bezpośredniego dostępu do materiałów źródłowych zawierających tę informację. Obowiązek udostępnienia na podstawie ustawy materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych dotyczy bowiem jedynie organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów i ich organów pomocniczych (wyrok z 17 maja 2012 r., I OSK 421/12). Podstawowym źródłem informacji o posiedzeniach organów kolegialnych są protokoły, zatem adresat wniosku, który udostępnia taki protokół, nie jest zobowiązany do udzielenia tej samej informacji na nośniku audiowizualnym lub teleinformatycznym (wyrok z 17 maja 2012 r., I OSK 356/12).

W orzecznictwie przyjmuje się szerokie rozumienie zarówno osób uprawnionych, jak i zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (wyrok z 14 czerwca 2012 r., I OSK 638/12). Właściwość organu do załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej jest niezależna od właściwości do załatwienia konkretnej sprawy w trybie k.p.a (wyrok z 22 lutego 2012 r., I OSK 2371/11). Do podmiotów zobowiązanych zaliczano zatem Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa jako podmiot reprezentujący inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym (wyrok z 23 lipca 2012 r., I OSK 896/12), dyrektora szkoły publicznej (wyroki z 22 kwietnia 2012 r., I OSK 248/12 oraz 9 października 2012 r., I OSK 1755/12) czy wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, który posiadając własne kompetencje orzecznicze i związaną z nimi właściwość, prowadzi rejestry i ewidencje i jest na mocy art. 6d ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

[162] Omówione w części dotyczącej stosowania Konstytucji.

[163] Dz.U. z 2006 r. Nr 167, poz.1191 ze zm., obecnie Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz.1376.

osób niepełnosprawnych[164] administratorem danych w prowadzonych bazach (wyrok dnia z 21 września 2012 r., I OSK 1375/12).

3.25.2. *Sądowa kontrola dostępu do informacji publicznej*

W postępowaniu sądowoadministracyjnym dominowały skargi na bezczynność organu w sprawach dostępu do informacji publicznej. Kontynuowano w tym zakresie dotychczasową linię orzecznictwa, że umieszczenie informacji w BIP zwalnia z zarzutu bezczynności (wyrok z 29 lutego 2012 r., I OSK 2198/11). Dotyczy to także osób osadzonych w zakładzie karnym (wyroki z 7 marca 2012r., I OSK 2479/11, 30 maja 2012 r., I OSK 481/12, 21 czerwca 2012 r., I OSK 730/12), jak i zamieszczenia informacji w BIP po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej (wyrok z 14 marca 2012 r., I OSK 2463/11) .

Skargę na bezczynność można złożyć nie tylko wobec milczenia organu, ale również w przypadku sporu między wnioskodawcą a adresatem wniosku co do charakteru żądanej informacji, ponieważ w takiej sytuacji nie służy skarga na pismo informacyjne (postanowienie z 25 października 2012 r., I OSK 2437/12). Uwzględniając skargę na bezczynność sąd może jedynie zobowiązać do załatwienia wniosku strony, nie może natomiast tego wniosku rozszerzać, modyfikować ani wskazywać na pożądany sposób jego załatwienia (wyrok z 22 lutego 2012 r., I OSK 2291/11). Jednocześnie podkreślano, że wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie powoduje bezprzedmiotowości i umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (postanowienia z 13 listopada 2012 r., I OSK 2626/12, I OSK 2627/12).

W szerszym niż dotąd zakresie przedmiotem rozważań sądu były zagadnienia związane z odmową udzielenia informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych. NSA podkreślał, iż regulacje te nie ograniczają sądowej kontroli. W jej ramach istnieją bowiem normatywne podstawy do objęcia nią także materialnoprawnych podstaw decydujących o przyznaniu klauzuli. Sądy dokonywały takiej kontroli wskazując m.in., że nadana klauzula odpowiada warunkom prawa (wyroki z 5 czerwca 2012 r., I OSK 527/12, 14 września 2012 r., I OSK 1134/12). Szersze rozważania na temat zakresu kontroli sądowej w odniesieniu do informacji niejawnych zawarł NSA w wyroku z 21 września 2012 r., I OSK 1393/12. Podkreślił w nim, iż sąd posiada uprawnienie pozwalające zarówno na dostęp do tego rodzaju informacji, jak i na pośrednie badanie przesłanek ich utajnienia. Przy badaniu tych przesłanek najważniejsze jest wytyczenie precyzyjnej granicy między informacjami publicznymi, które mogą być ujawnione, i tymi, które ze względów ważniejszych niż prawo do informacji powinny być chronione. Dane statystyczne dotyczące kontroli operacyjnej w zakresie, o jakim mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do dnia 31 marca 2009 r., nawet z podziałem na poszczególne lata, nie stanowią podstawy utajnienia, nie pozwalają bowiem na sformułowanie wniosków dotyczących kierunków i częstotliwości działań operacyjnych służby specjalnej oraz podmiotów pozostających w jej zainteresowaniu.

3.25.3. *Stosunek ustawy o dostępie do informacji publicznej do innych ustaw*

W szerokim zakresie wypowiadał się NSA na temat stosunku u.d.i.p. do ustaw szczególnych. Z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że w przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad

[164] Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721.

i trybu dostępu do informacji publicznych. W związku z tym jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej należy uznać art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze. Zgodnie z tym przepisem Prokurator Generalny przedstawia Sejmowi i Senatowi jawną roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej. Wskazana regulacja przewiduje więc dodatkowy urzędowy sposób upublicznienia niektórych informacji publicznych, jednakże nie wyłącza on prawa do uzyskiwania informacji publicznych w tym ani w szerszym zakresie przez inne podmioty na wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok z 21 września 2012 r., I OSK 1393). Podobnie jest w przypadku art. 139 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, przewidującego jawność umów w sprawach zamówień publicznych, co jednak nie wyłącza możliwości występowania o inne dokumenty w trybie wnioskowym (wyrok z 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11).

3.26. Sprawy z zakresu lustracji

W zakresie tej problematyki należy zwrócić uwagę na dwa wyroki[165], w których Sąd rozważał zagadnienie ustalenia zapisanego hipotetycznego stanu faktycznego w normie prawnej zgodnie z regułami prawa procesowego. Wydanie decyzji na podstawie art. 31 ust. 1[166] w związku z art. 30 ust. 2 pkt 1[167] ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[168] powinno odpowiadać standardom postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu wyroku z 2 października 2012 r., I OSK 1672/12, NSA stwierdził, że art. 30 ust. 2 pkt 1 ustanawia *expressis verbis* przesłankę ograniczenia wglądu do dokumentów przez udostępnienie kopii, gdy dokumenty zostały wytworzone przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zbieraniu informacji. Wystąpienie tej przesłanki wymaga jej ustalenia zgodnie z przepisami prawa. Naruszeniem reguł demokratycznego państwa prawnego jest zakwalifikowanie działania jednostki do kategorii tajnego informatora lub pomocnika bez ustaleń stanu faktycznego. Jeżeli przepis prawa wprowadza do zapisanego w normie prawnej hipotetycznego stanu faktycznego okoliczność faktyczną, uzależniając od jej wystąpienia

[165] Wyrok NSA z 2 października 2012 r., I OSK 1672/12; wyrok NSA z 13 listopada 2012 r., I OSK 2110/12.

[166] „Art. 31 ust. 1. Udostępnienie przez Instytut Pamięci kopii dokumentów w przypadku, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1, następuje w drodze decyzji administracyjnej".

[167] „Art. 30 ust. 1. Każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu dotyczących go dokumentów będących w zasobach Instytutu Pamięci. Ust. 2. Instytut Pamięci udostępnia dokumenty, o których mowa w ust. 1, dotyczące wnioskodawcy lub kopie tych dokumentów, jeżeli stan fizyczny zachowania dokumentów nie pozwala na ich udostępnienie lub jeżeli o dostęp do tych samych dokumentów ubiega się jednocześnie wiele osób lub gdy dysponuje wyłącznie kopiami tych dokumentów, przy czym: 1) Instytut Pamięci udostępnia kopie dokumentów, o których mowa w ust. 1, dotyczących wnioskodawcy i wytworzonych przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji; (...)".

[168] Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 ze zm.

przyznanie lub ograniczenie uprawnień jednostki, organ dla potrzeby tego rozstrzygnięcia nie może uchylić się od podjęcia czynności wyjaśniających przyjmując dany fakt jako udowodniony.

3.27. Sprawy z zakresu Kościołów

W grupie spraw z tego zakresu rozstrzygano jedynie kwestie procesowe.

W sprawie o sygnaturze akt II OSK 2665/12 rozpoznaniu podlegała skarga kasacyjna od postanowienia WSA w Warszawie o odrzuceniu skargi na bezczynność Prezesa Rady Ministrów polegającej na nierozpoznaniu wniosku o przystąpienie przez Radę Ministrów do rozmów w celu zawarcia umowy i wydania odpowiedniej ustawy o stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołami. NSA oddalając skargę kasacyjną wskazał, że czynności, które poprzedzają uchwalenie przez Sejm i Senat ustawy regulującej stosunki między Rzecząpospolitą Polską a Kościołami oraz związkami wyznaniowymi, tj. negocjacje strony rządowej z przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych oraz zawarcie publicznoprawnej umowy stanowiącej podstawę do uchwalenia stosownej ustawy są czynnościami składającymi się na swoisty w tych sprawach proces legislacyjny, a więc czynnościami z zakresu władzy ustawodawczej. Stąd też nie podlegają one kontroli sądów administracyjnych. Sytuacja niewydania konkretnego aktu prawnego może być jedynie uznawana za zaniechanie prawodawcze mające – jak można by przyjąć – cechy tzw. deliktu konstytucyjnego.

3.28. Sprawy z zakresu zdrowia

3.28.1. *W grupie spraw z zakresu zdrowia analogicznie jak w latach poprzednich dominowały sprawy dotyczące chorób zawodowych*. Zarówno organy inspekcji sanitarnej, jak i sądy administracyjne kontrolujące wydane przez te organy decyzje administracyjne nie posiadają wysoko specjalistycznej wiedzy pozwalającej na samodzielną ocenę konkretnych przypadków lub jednostek chorobowych pod kątem zaliczenia ich do określonej choroby zawodowej. Organ wydający decyzję w sprawie choroby zawodowej nie jest zatem uprawniony do dokonywania w tym zakresie własnych ustaleń prowadzących do odmiennego rozpoznania jednostki chorobowej. Orzeczenie takie jest więc wiarygodnym środkiem dowodowym służącym stwierdzeniu lub odmowie stwierdzenia choroby zawodowej. Podkreśla się również, że związanie organu wynika z tego, iż orzeczenie lekarskie stanowi jedyny wiarygodny środek dowodowy służący stwierdzeniu choroby zawodowej, jeśli nie budzi wątpliwości w świetle pozostałych dowodów. Organy administracji są związane ustaleniami orzeczeń diagnostycznych i nie dysponując przeciwdowodami, które mogłyby orzeczenia te podważyć, nie mają w tym zakresie podstaw do przyjęcia, iż rzeczywisty stan zdrowia kształtuje się odmiennie od wyników badań stanowiących podstawę orzeczeń lekarskich (np. wyroki o sygn. akt: II OSK 1230/12, II OSK 246/12, II OSK 1357/12, II OSK 1489/12, II OSK 145/12).

W orzeczeniach podkreślano jednocześnie, że o ile organ związany jest rozpoznaniem podanym w orzeczeniu lekarskim, o tyle nie zwalnia to go od obowiązku dokonania dogłębnej oceny tego orzeczenia lekarskiego, będącego opinią biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., której ocena podlega kryteriom wskazanym w art. 80 k.p.a. Skoro bowiem orzeczenie lekarskie stanowi środek służący stwierdzeniu choroby zawodowej, to nie może ono budzić żadnych wątpliwości w odniesieniu do diagnozowanej jednostki chorobowej. Organ nie może oprzeć swego rozstrzygnięcia na opinii lekarskiej niezawierającej pełnego i wyczerpującego

uzasadnienia oraz wyjaśnienia, w sposób zrozumiały dla stron, zajętego w niej przez lekarzy stanowiska ani tym bardziej będącego sprzecznym z zebranym w sprawie materiałem dowodowym. Obowiązkiem organu jest ocena orzeczenia jako dowodu w postępowaniu z zachowaniem kanonów wyznaczonych przepisami k.p.a. Jeżeli zatem przed wydaniem decyzji ujawni się wątpliwość co do przeprowadzonej oceny medycznej, organ winien zażądać od określonej jednostki orzeczniczej uzupełnienia orzeczenia lub podjąć inne czynności niezbędne do uzupełnienia materiału dowodowego. Podstawę działania w tym zakresie organy administracji znajdują w regulacji zawartej w art. 80 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. oraz nawiązującej do nich regulacji § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych[169]. Kwestię powyższą poruszono m.in. w wyrokach z 15 czerwca 2012 r., II OSK 859/12 oraz 21 czerwca 2012 r., II OSK 717/12. W drugim z przywołanych orzeczeń wskazano przy tym, że fakt, iż państwowy inspektor sanitarny wydający decyzję w sprawie choroby zawodowej nie jest uprawniony do kontroli merytorycznej orzeczeń lekarskich wydawanych przez uprawnione do rozpoznawania chorób zawodowych jednostki orzecznicze ani do dokonywania własnych ustaleń prowadzących do odmiennego rozpoznania jednostki chorobowej, nie oznacza, że jest ograniczony w należytym gromadzeniu materiału dowodowego w zakresie stopnia narażenia zawodowego.

3.28.2. *W sprawach dotyczących chorób zawodowych wskazać również należy na wyrok o sygn. akt II OSK 2718/11*, w którym NSA wypowiedział się co do wykładni § 11 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych. Zgodnie z treścią § 11 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, z zastrzeżeniem ust. 2, do postępowań w sprawie zgłaszania podejrzenia, rozpoznania i stwierdzenia chorób zawodowych, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy tego rozporządzenia, z tym że czynności dokonane w toku wszczętych postępowań pozostają skuteczne. W myśl § 11 ust. 2 rozporządzenia postępowania w sprawie zgłaszania podejrzenia, rozpoznania i stwierdzenia chorób zawodowych wszczęte i niezakończone przed dniem 3 września 2002 r. są prowadzone na podstawie przepisów obowiązujących w dniu ich wszczęcia. NSA wskazał, że skoro w § 11 ust. 2 jest mowa o postępowaniu w sprawie zgłoszenia podejrzenia choroby zawodowej, to decyduje fakt zgłoszenia takiego podejrzenia. Z dniem takiego zgłoszenia rozpoczyna się postępowanie w sprawie choroby zawodowej i dzień tego zgłoszenia, tzn. przed lub po 3 września 2002 r., decyduje, według jakich przepisów winno się toczyć postępowanie. W przepisie § 11 ust. 2 rozporządzenia z dnia 30 czerwca 2009 r. użyto sformułowania „wszczęte", co nie oznacza wszczęcia postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 61 k.p.a. Zgłoszenie podejrzenia choroby zawodowej jest bowiem czynnością poprzedzającą wszczęcie postępowania administracyjnego. W związku z tym określenie „wszczęcie" użyte w § 11 ust. 2 wskazanego rozporządzenia należy rozumieć jako rozpoczęcie postępowania, lecz nie w znaczeniu, o którym mowa w art. 61 k.p.a. Etap zgłoszenia podejrzenia choroby zawodowej poprzedza bowiem postępowanie administracyjne w rozumieniu przepisów k.p.a., a więc nie można uznać, iż w § 11 ust. 2 chodzi o datę wszczęcia postępowania administracyjnego.

3.28.3. *W sprawach z zakresu zdrowia istotne znaczenie miała również problematyka podmiotów odpowiedzialnych za przechowywanie szczepionek*, którą NSA poddał analizie na gruncie sprawy o sygn. akt II OSK 1088/11. Dokonując wykładni przepisów rozporządzenia Ministra

[169] Dz.U. Nr 105, poz. 869.

Zdrowia z dnia 20 października 2005 r. w sprawie trybu i sposobu przekazywania preparatów służących przeprowadzaniu obowiązkowych szczepień oraz przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie procedur Dobrej Praktyki Dystrybucyjnej[170], NSA uznał, że wykładnia przepisów tych aktów nie może być rozszerzająca i nie może prowadzić do wyprowadzania obowiązku stacji sanitarno-epidemiologicznych odbierania szczepionek pod koniec dnia pracy świadczeniodawców i do zwalniania tych ostatnich z obowiązków właściwego przechowywania szczepionek w czasie, gdy te szczepienia przeprowadzają. Sąd podkreślił także, że stacje mają ustawowy obowiązek zaopatrywania świadczeniodawców prowadzących szczepienia, z którymi NFZ zawarł umowy o udzielanie tych świadczeń, w szczepionki i przekazanie szczepionek (niezależnie od tego, czy następuje ono w stacji sanitarno-epidemiologicznej, czy też szczepionki są dostarczane świadczeniodawcom do miejsca udzielania świadczeń – oba sposoby są prawnie dopuszczalne, bo przepisy nie określają miejsca zaopatrywania w szczepionki), co powoduje, że obowiązek zachowania łańcucha chłodniczego przechodzi na świadczeniodawcę na czas, gdy szczepionki znajdują się w jego posiadaniu. Na sytuację prawną świadczeniodawcy w tym zakresie nie ma wpływu sposób finansowania tych świadczeń.

3.29. Sprawy inne

W postanowieniach z 17 stycznia 2012 r., I OSK 193/11, 21 czerwca 2012 r., I OSK 1316/12, NSA stwierdził, że przepis art. 36 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 3 § 2 p.p.s.a. i wyłącza kognicję sądów administracyjnych w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych rolników co do rozstrzygnięć wydanych przez Prezesa KRUS. Wydanie przez organ rentowy decyzji w oparciu o przepisy k.p.a. regulujące stwierdzenie nieważności decyzji (art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zw. z art. 51 ust. 1 ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników) nie ma wpływu na właściwość rzeczową sądu, którą oceniać należy przez pryzmat przepisu materialnoprawnego, wyznaczającego przedmiotowy zakres sprawy, której dotyczy. To, że ZUS stosuje przepisy k.p.a (może zmienić, uchylić lub unieważnić decyzje na zasadach określonych w k.p.a.), nie zmienia zasady, iż decyzje wydane na podstawie art. 83a ust. 2 powołanej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych są decyzjami z zakresu ubezpieczeń społecznych. Kontroli sądu powszechnego podlegają decyzje wydawane na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ten utrwalony pogląd wyrażony przez orzecznictwo został powtórzony w postanowieniach z 2 lutego 2012 r., I OSK 127/12, i 23 maja 2012 r., I OSK 1006/11. NSA zwrócił uwagę, że ustawodawca kompleksowo uregulował procedurę dotyczącą świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Opiera się ona na generalnej zasadzie, że w tego rodzaju sprawach regułą jest zaskarżanie decyzji ZUS (i jego bezczynności) do sądu powszechnego. Zasada ta dotyczy wszystkich decyzji Zakładu w zakresie indywidualnych spraw, z wyjątkiem decyzji wydawanych na podstawie art. 83 ust. 4 ww. ustawy, który wprost – jako środek zaskarżenia decyzji – przewiduje prawo wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zamiast odwołania.

W postanowieniach z 4 lipca 2012 r., I OSK 914/11, I OSK 955/11, I OSK974/11, I OSK 975/11, I OSK1201/11, I OSK 1215/11 NSA rozstrzygał zagadnienie, który sąd: powszechny czy administracyjny, jest właściwy do orzeczenia o wynagrodzeniu za czynności kuratorskie

[170] Dz.U. Nr 144, poz. 1216.

w postępowaniu administracyjnym, którego decyzyjne rozstrzygnięcie co do istoty sprawy podlega kontroli sądów powszechnych. NSA wywiódł, że skoro ogólną regułą przyjętą na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest sądowy tryb odwoławczy, odnoszący się – z jednym wyjątkiem – do wszystkich decyzji zakładu „w zakresie indywidualnych spraw", to również decyzja zakładu w przedmiocie przyznania wynagrodzenia za czynności kuratorskie, wydana w „zakresie indywidualnej sprawy", podlega kontroli sądu powszechnego.

W wyrokach z 20 lipca 2012 r., I OSK 1153/12 i I OSK 1238/12, NSA przychylił się do poglądu Sądu I instancji, że osoba posiadająca bilet wstępu na mecz piłki nożnej, który odbył się bez udziału publiczności, nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu decyzji zakazującej przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności. Wskazano, że zarówno postępowanie o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej z udziałem publiczności, jak i postępowanie w przedmiocie zakresu jej przeprowadzenia dotyczy jedynie sytuacji prawnej organizatora. Zatem zakaz, o którym stanowi art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, dotyczy ściśle określonego podmiotu, a więc organizatora imprezy, który występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia.

NSA uznał właściwość sądu administracyjnego w sprawach dotyczących skargi na orzeczenie Komisji Ligi Ekstraklasy S.A. w przedmiocie zastosowania stadionowego zakazu klubowego. Formą, w której ramach orzeka się o zakazie klubowym, jest orzeczenie. Orzeczenie to nie jest decyzją w rozumieniu przepisów k.p.a. Stanowi jednak inny niż określone w pkt 1–3 art. 3 § 2 p.p.s.a. akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Nie ulega wątpliwości, że Komisja Ligi Ekstraklasy S.A. nie jest organem władzy publicznej, ale działając na podstawie powołanej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, sam charakter stosunku łączącego wskazany podmiot ze skarżącym ma charakter stosunku prawnego publicznoprawnego. W jego ramach to Komisja Ligi Ekstraklasy S.A. w sposób władczy, jednostronny orzeka w przedmiocie uprawnień i obowiązków jednostek. Natomiast w kilku sprawach NSA uznał, że nie podlegają one kognicji sądów administracyjnych, m.in.:

a) Nie podlegają jej skargi na decyzję SKO dotyczącą sprzeciwu użytkownika wieczystego od ustalonej opłaty rocznej lub jej aktualizacji. Zgodnie z art. 80 ust. 1 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. W razie wniesienia sprzeciwu w terminie orzeczenie kolegium traci moc (art. 80 ust. 3 ustawy), właściwy sąd powszechny rozpatruje sprawę od nowa. Natomiast prawomocne (niezaskarżone w drodze sprzeciwu) orzeczenie kolegium albo zawarta przed nim ugoda mają moc prawną na równi z wyrokiem sądu powszechnego lub ugodą zawartą przed takim sądem i podlegają wykonaniu w trybie egzekucji sądowej (postanowienie z 2 sierpnia 2012 r., I OSK 808/12).

b) Decyzje Wojskowego Biura Emerytalnego w przedmiocie waloryzacji emerytury wojskowej nie mieszczą się w katalogu spraw określonych w art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a (postanowienie z 4 września 2012 r., I OSK 1846–1850/12).

c) Skarga na zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie realizacji uprawnień osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych do wyżywienia nie dotyczy żadnej z kategorii wymienionych w art. 3 p.p.s.a. aktów administracyjnych i nie przysługuje na takie zarządzenie skarga do sądu administracyjnego (postanowienie z 4 września 2012 r., I OSK 1898/12).

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

W 2012 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. Niemniej jednak wyłaniają się nowe kwestie budzące wątpliwości.

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

4.1.1. *W kwestii zakresu zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni mieszkaniowej zaistniałe w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżnościami dotyczące uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, gdy z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę występuje spółdzielnia mieszkaniowa zarządzająca nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[171], rozstrzygnął NSA w uchwale z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12[172].

4.1.2. *Wszczęcie postępowania na podstawie art. 50 i 51 Prawa budowlanego*

Na kanwie art. 50 i 51 Prawa budowlanego ujawnił się problem, czy postępowanie administracyjne prowadzone w trybie ww. przepisów może być wszczęte tylko z urzędu bądź tylko na wniosek, czy też możliwe jest wszczęcie tego rodzaju postępowania zarówno z urzędu, jak i na wniosek. W przeważającej części orzeczeń przyjmowano, że postępowanie naprawcze określone w art. 50–51 Prawa budowlanego jest wszczynane z urzędu[173]. Potwierdzeniem takiego poglądu są te unormowania Prawa budowlanego, w których wprost określono wnioskowy charakter postępowania, np. art. 32 ust. 4 pkt 1, art. 97 ust. 1 Prawa budowlanego[174]. Odmienne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z 14 kwietnia 2011 r., II OSK 584/11, a swoje stanowisko uzasadnił tym, że przepisy art. 50 ust. 1 i art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego nie zawierają regulacji w zakresie wszczęcia postępowania w tych sprawach. Z regulacji tych nie wynika podstawa do wyłączenia dopuszczalności wszczęcia postępowania na żądanie strony. NSA wyraził pogląd, że skoro przepis prawa *expressis verbis* nie wyłącza dopuszczalności wszczęcia postępowania na wniosek, to nie jest dopuszczalne wyprowadzenie ograniczenia wszczęcia postępowania wyłącznie z urzędu. Ponadto oddalając skargę kasacyjną od wyroku, w którym sąd pierwszej instancji rozpoznając skargę na bezczynność powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w przedmiocie legalności budowy zobowiązał organ do załatwienia sprawy w przedmiocie zgodności budowy z prawem, NSA stwierdził, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne zamykanie drogi do postępowania administracyjnego przez stosowanie procedury postępowania skargowo-wnioskowego regulowanego przepisami działu VIII k.p.a.

[171] Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.

[172] Uchwała została omówiona w I części *Informacji*.

[173] Zob. np. wyroki z 22 września 2010 r., II OSK 1904/09, 14 lutego 2012 r., II OSK 2238/10, 21 lutego 2012 r., II OSK 2335/10. Szersze uzasadnienie tego stanowiska przedstawiono w rozdziale III części II *Informacji*.

[174] Zob. wyrok NSA z 25 października 2006 r., II OSK 1257/05. Szersze uzasadnienie tego stanowiska przedstawiono w rozdziale III części II *Informacji*.

Stanowi o tym *expressis verbis* art. 233 k.p.a., zgodnie z którym skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Nie jest bowiem dopuszczalne poza formami postępowania administracyjnego orzekanie o interesie prawnym jednostki. Przesądzenie poza postępowaniem administracyjnym, w formie zawiadomienia o załatwieniu skargi, pozbawia jednostkę wszelkich praw procesowych, a zwłaszcza prawa do zaskarżenia w toku instancji, a następnie zaskarżenia na drodze sądowej. Ten kierunek wykładni potwierdza przepis art. 61a § 1 k.p.a.[175] We wcześniejszych postanowieniach, podjętych przed dodaniem art. 61a § 1 k.p.a. z 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1500/09, oraz z 5 listopada 2010 r., II OSK 2132/10, NSA uchylając orzeczenia sądu pierwszej instancji i odrzucając skargi w przedmiocie bezczynności powiatowego inspektora nadzoru budowlanego uznał, że o podjęcie czynności kontrolnych przez organ nadzoru budowlanego może wystąpić każdy, kto dostrzega potrzebę zbadania stanu faktycznego pod kątem obowiązujących norm budowlanych, gdyż w zakresie działań kontrolnych organu nadzoru budowlanego leży ocena legalności wykonywanych robót budowlanych. Jednak z faktu tego, że organ nadzoru budowlanego podejmuje czynności kontrolne, nie można wywodzić, że ich podjęcie powinno być oceniane jako prowadzenie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, które każdorazowo zmierza do wydania kwalifikowanego aktu administracyjnego. Decyzja administracyjna wydawana jest w przypadku, gdy przepis prawa materialnego przewiduje taką formę rozstrzygnięcia, a więc dla wywołania skutku w sferze praw i obowiązków adresata decyzji musi istnieć norma prawna, która pozwala uczynić tego adresata podmiotem tych praw i obowiązków.

W Biurze Orzecznictwa została sporządzona notatka służbowa dotycząca przedstawionego powyżej zagadnienia, która została przekazana Prezesowi IO.

4.1.3. *Adresat kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego wymierzanej na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego*

Zgodnie z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 powołanej ustawy właściwy organ wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Ze stosowaniem tego przepisu wiąże się zagadnienie określenia adresata wskazanej wyżej sankcji administracyjnej. W orzecznictwie funkcjonują w tym zakresie przeciwstawne stanowiska. Wedle pierwszego z nich wykładnia art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego wskazuje, iż adresatem rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o ten przepis powinien być inwestor. NSA uznał bowiem, że skoro obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie (zgłoszenia zakończenia budowy) spoczywa na inwestorze, to również ten podmiot powinien być adresatem postanowienia nakładającego karę administracyjną za przystąpienie do użytkowania z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 Prawa budowlanego (np. wyroki z: 31 stycznia 2012 r., II OSK 2168/10, 31 stycznia 2012 r., II OSK 2169/10, 8 lipca 2011 r., II OSK 624/11, 29 grudnia 2010 r., II OSK 2044/09, 10 listopada 2009 r., II OSK 980/09, 4 listopada 2009 r., II OSK 1046/09). O tym, że karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego nakłada się na inwestora, świadczy także brzmienie przepisów art. 56 i 57 Prawa budowlanego, których adresatem jest właśnie inwestor. Inwestor jest uczestnikiem

[175] Wprowadzony wskutek nowelizacji k.p.a. ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

procesu budowlanego, stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę i stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie (art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego). To inwestor jest obowiązany zawiadomić właściwy organ o terminie rozpoczęcia budowy i o jej zakończeniu oraz wystąpić z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Wszystkie przepisy dotyczące procesu budowy zamieszczone w ustawie Prawo budowlane adresowane są do inwestora. Jak wynika z powyższych przepisów, odpowiedzialność materialna i formalna za budowę spoczywa na inwestorze, a więc podmiocie, który nie zawsze jest właścicielem budowanego obiektu, jednak w świetle przepisów prawa budowlanego jest zobligowany do wykonywania wszystkich czynności formalnoprawnych (np. wyrok z 20 kwietnia 2012 r., II OSK 204/11).

Ponadto w orzecznictwie NSA powołuje się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, z którego wynika, że kary administracyjne nie są ekwiwalentem za popełniony czyn, lecz stanowią środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji (np. wyrok z 20 kwietnia 2012 r., II OSK 204/11). NSA wskazał, że kwestia zawinienia inwestora czy braku zawinienia w powstaniu samowoli użytkowej nie ma znaczenia dla przyjęcia odpowiedzialności opartej na obiektywnej bezprawności czynu, tj. niespełnieniu nałożonych obowiązków (art. 54 i 55 Prawa budowlanego) (np. wyroki z 20 kwietnia 2012 r., II OSK 208/11 i II OSK 204/11). Zwolennicy tego stanowiska wskazują, że w uzasadnieniu wyroku z 22 września 2009 r., SK 3/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kary wymierzane na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego, tym samym nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej wyrażonymi w art. 42 Konstytucji RP.

W orzecznictwie uznaje się także, że przepisy ustawy Prawo budowlane nie pozwalają na wymierzenie na podstawie art. 57 ust. 7 tej ustawy kary za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części najemcy, czyli podmiotowi, który zajmuje obiekt lub jego część na podstawie stosunku zobowiązaniowego, nie będąc inwestorem w rozumieniu ustawy. Ustawodawca nie dopuszcza bowiem możliwości przeniesienia obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie z inwestora na najemcę w drodze umowy cywilnoprawnej (np. wyrok z 14 grudnia 2011 r., II OSK 1872/10). NSA stwierdził także, że w świetle unormowań art. 57 ust. 7 w związku z art. 54 i 55 Prawa budowlanego powyższe normy prawne mogą być stosowane tylko do inwestora w zakresie obowiązku zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy. Natomiast ewentualne roszczenia pomiędzy inwestorem a najemcą mogą być rozstrzygane przed sądem powszechnym (np. wyrok z 10 listopada 2009 r., II OSK 1126/09).

Jednak w orzecznictwie wyrażono również odmienne poglądy. W wyroku z 19 listopada 2009 r., II OSK 1168/09, NSA stwierdził, że nie można wywodzić z regulacji art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, że karę za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia można wymierzyć wyłącznie inwestorowi i że wymierzenie tej kary innemu podmiotowi, który przystąpił do nielegalnego użytkowania, zawsze rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przyjęcie takiego poglądu powodowałoby, że inwestor w sytuacjach szczególnych, przez siebie niezawinionych, ponosiłby odpowiedzialność za sprawcę nielegalnego użytkowania, który postępowałby wbrew woli inwestora. NSA stwierdził, że taka wykładnia art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, w którym przesądzono, że istotą kary administracyjnej jest

przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. W ocenie NSA nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym byłaby sytuacja, w której z automatyzmu dochodziłoby do stosowania sankcji w postaci kary administracyjnej za zachowania, którym nie można przypisać naruszenia prawa (podobnie uznał NSA w wyroku z 26 stycznia 2011 r., II OSK 156/10). Również NSA w wyroku z 19 listopada 2009 r., II OSK 1179/09, uznał, że kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego przewidziana w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego może być nałożona na podmiot, który nie jest inwestorem obiektu, w szczególności w przypadku sprzedaży przez inwestora wzniesionego obiektu budowlanego, co do którego inwestor nie złożył zawiadomienia o zakończeniu budowy. Podmiotem tym powinien być ten, kto przystąpił w sposób nielegalny do użytkowania obiektu budowlanego. Może nim być także aktualny właściciel nie będący inwestorem. Przedstawiciele tego stanowiska wskazują też, że skoro kara z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego jest skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, to w pierwszej kolejności ocenie podlegać powinno to, czy doszło do naruszenia przepisów Prawa budowlanego. Organ nadzoru budowlanego powinien ocenić, czy inwestor faktycznie czyniąc wszystko, aby nie dopuścić do użytkowania obiektu, naruszył art. 54 i 55 Prawa budowlanego, czy okoliczności, w jakich doszło do samowolnego, wbrew woli inwestora, przystąpienia do użytkowania obiektu przez osoby trzecie, wypełniają hipotezę normy zawartej w art. 57 ust. 7 Prawo budowlane zważywszy na to, że inwestor dopełnił formalności w postaci złożenia wniosku w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu, a następnie przedsięwziął kroki, by do użytkowania obiektu budowlanego nie doszło (np. wyrok z 21 lipca 2009 r., II OSK 1183/08). Zwolennicy tego stanowiska powołują się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego[176], z którego wynika, że obiektywna odpowiedzialność za naruszenie prawa administracyjnego oznaczająca odrzucenie zasady domniemania niewinności skutkuje brakiem konieczności wykazywania winy inwestora. Natomiast jeżeli inwestor uważa, że nie naruszył prawa, powinien to sam wykazać. Inicjatywa w zakresie przeciwdowodu na przystąpienie do użytkowania obiektu leży zatem nie po stronie organu nadzoru budowlanego, lecz inwestora. Kwestionując stanowisko organu inwestor powinien wykazać, że nie naruszył prawa budowlanego, gdyż do użytkowania doszło mimo wykonania wszystkiego, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić (np. wyroki z 13 grudnia 2011 r., II OSK 1860/10, II OSK 1861/10, II OSK 1862/10).

W Biurze Orzecznictwa została sporządzona notatka służbowa dotycząca przedstawionego powyżej zagadnienia, która została przekazana Prezesowi Izby Ogólnoadministracyjnej.

4.1.4. *Związanie organów nadzoru budowlanego ustaloną w decyzji o pozwoleniu na budowę kategorią obiektu budowlanego*

Z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym pra-

[176] Regulacja zawarta w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego poddana była trzykrotnie kontroli Trybunału Konstytucyjnego w kontekście różnych wzorców konstytucyjnych: co do zgodności z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji, zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także co do zgodności z art. 42 oraz art. 45 Konstytucji (wyrok z 22 września 2009 r.,. SK 3/08, z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, z 5 maja 2009 r., P 64/07).

wie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę[177], który określa wzór decyzji o pozwoleniu na budowę, wynika, że wśród wymaganych prawem elementów tej decyzji znajduje się określenie kategorii obiektu, którego dotyczy pozwolenie na budowę. W orzecznictwie problematyczna jest kwestia związania organów nadzoru budowlanego ustaloną w decyzji o pozwoleniu na budowę kategorią obiektu budowlanego.

Zgodnie z jednym z poglądów zaprezentowanym w wyroku z 3 lipca 2012 r., II OSK 632/11 ustalona w decyzji o pozwoleniu na budowę pozostającej w obrocie prawnym kategoria obiektu budowlanego jest wiążąca dla organów nadzoru budowlanego. NSA wskazał, że zamieszczenie takiego elementu w decyzji o pozwoleniu na budowę należy wiązać z innymi informacjami niezbędnymi inwestorowi do legalnego wykonywania robót budowlanych (art. 32 ust. 6 *in fine* Prawa budowlanego). Za uznaniem takich informacji jako niezbędnych przemawia również to, że ustalenie kategorii obiektu budowlanego wpływa na dalsze etapy procesu inwestycyjnego, w tym przede wszystkim na określenie sposobu jego legalnego zakończenia. Zgodnie z treścią art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego zaliczenie obiektu budowlanego do określonej kategorii jest jedną z podstaw ustalenia, czy w danej sprawie wymagane będzie pozwolenie na użytkowanie, czy dokonanie zgłoszenia, o jakim mowa w art. 54 tej ustawy. Ustalenie tej kwestii następuje na etapie rozpatrzenia wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę i wymaga zamieszczenia zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego informacji o obowiązkach i warunkach wynikających z art. 54 lub art. 55 Prawa budowlanego. Podobne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z 13 września 2011 r., II OSK 1327/10, oraz WSA w Warszawie w wyroku z 24 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 2514/11.

Odmiennie orzekł NSA w wyroku z 8 kwietnia 2011 r., II OSK 602/10, w którym uznał, że organ nadzoru budowlanego wymierzający inwestorowi np. karę za nielegalne użytkowanie obiektu nie będzie związany przypisaną temu obiektowi w decyzji o pozwoleniu na budowę kategorią i może określić ją na podstawie własnych ustaleń, zwłaszcza w sytuacji, w której rodzaj obiektu i jego parametry w oczywisty sposób nie przystają do przypisanej mu w tej decyzji kategorii. Zamieszczenie przez organy administracji kategorii obiektu w decyzji o pozwoleniu na budowę wynika z zastosowania się do treści rozporządzenia z 2003 r. Załącznik nr 3 do rozporządzenia określa wzór decyzji o pozwoleniu na budowę, z którego wynika, że wśród wymaganych prawem elementów decyzji znajduje się określenie kategorii obiektu, którego dotyczy pozwolenie na budowę. Zawarta w decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę informacja o ciążącym na inwestorze obowiązku uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu nie ma waloru władczego rozstrzygnięcia ze strony organu, ale stanowi jedynie element informacyjny dotyczący obowiązków wynikających wprost z przepisów ustawy. O takim informacyjnym charakterze tego pouczenia przesądza wprost brzmienie art. 36 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego. Zakwestionowanie przypisanej kategorii obiektu budowlanego (mającej wyłącznie charakter informacyjny) w żadnym razie nie wpłynie na merytoryczną treść samego rozstrzygnięcia o pozwoleniu na budowę. Podobnie przyjął NSA w wyroku z 2 grudnia 2011 r., II OSK 1782/10.

Powyższe zagadnienie powinno być przedmiotem narady sędziów IO.

[177] Dz.U. Nr 120, poz. 1127 ze zm., dalej: rozporządzenie z 2003 r.

4.2. Zagospodarowanie przestrzenne

4.2.1. *W orzecznictwie sądów administracyjnych niejednolicie interpretowane jest pojęcie „przepisy dotychczasowe" zawarte w art. 85 u.p.z.p.*[178]

Pierwszy z poglądów definiując pojęcie „przepisy dotychczasowe" stwierdza, że obejmuje ono wyłącznie przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[179], co oznacza, że „przepisami dotychczasowymi" nie są przepisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. (por. wyroki z 25 maja 2007 r., II OSK 164/07; 10 lipca 2008 r., II OSK 809/07, i 18 lutego 2011 r., II OSK 175/10, oraz prawomocne wyroki: WSA w Gdańsku z 12 września 2007 r., II SA/Gd 451/07, i WSA w Białymstoku z 15 marca 2012 r., II SA/Bk 38/12). Przedstawiając powyższy pogląd podnoszono, że przyjęcie tezy, iż „przepisy dotychczasowe" to całość regulacji prawa materialnego obowiązujących przed dniem wejścia w życie u.p.z.p (a więc i normy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) nie znajduje uzasadnienia. Powyższe stanowisko zdaniem jego zwolenników znajduje oparcie w przepisach przejściowych i końcowych u.p.z.p., gdzie zamieszczono zarówno art. 85, jak i art. 87 ust. 3 u.p.z.p., stanowiący: „Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r." Jeśli zatem przepis szczególny umieszczony w systemie przepisów przejściowych i końcowych stanowi *expressis verbis* o utracie mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r. z dniem 31 grudnia 2003 r., to nie można z przepisu ogólnego wyprowadzić jego mocy obowiązującej.

Według odmiennego stanowiska norma art. 85 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie przepisów dotychczasowych do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie u.p.z.p., obejmuje swą regulacją ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym, wydane na jej podstawie akty wykonawcze oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. (np. wyroki z 10 października 2007 r., II OSK 1330/06, 23 lipca 2009 r., II OSK 1206/08, 15 października 2009 r., II OSK 1603/08, 8 grudnia 2010 r., II OSK 1842/09, 15 marca 2010 r., II OSK 512/09, 11 stycznia 2012 r., II OSK 2016/10). Uzasadniając powyższe stanowisko wskazywano, że przepis art. 85 ust. 1 u.p.z.p., który nakazuje stosować przepisy dotychczasowe w sprawie wszczętej przed wejściem w życie tej ustawy, wprowadził odstępstwo od zasady, w myśl której organ rozpoznając sprawę powinien ocenić ją według przepisów prawa materialnego obowiązujących w dniu wydawania swojego rozstrzygnięcia. A zatem sprawa wszczęta i niezakończona decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie u.p.z.p (11 lipca 2003 r.) powinna być rozstrzygnięta co do jej istoty na podstawie przepisów do-

[178] „1. Do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. 2. Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe".

[179] Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm., dalej: ustawa z 1994 r.

tychczasowych. W takiej sprawie będą więc miały zastosowanie przepisy ustawy z 1994 r. jako przepisy dotychczasowe, a nie przepisy u.p.z.p., pomimo że w dacie wydawania decyzji obowiązywać już będzie nowa ustawa. Podnoszono również, że sprawa powinna być rozstrzygnięta według ww. przepisów dotychczasowych i tego stanu rzeczy nie zmienia okoliczność, że w toku postępowania, z mocy art. 87 ust. 3 u.p.z.p., z dniem 31 grudnia 2003 r. utracił moc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W ocenie autorów omawianego poglądu utrata mocy zarówno ustawy, jak i aktów normatywnych wydanych na jej podstawie może wywołać negatywne konsekwencje dla adresatów norm, których sprawy są w toku, toteż ustawodawca może przedłużyć stosowanie tych aktów prawnych. Rozwiązanie to, mające charakter tymczasowy, prowadzić ma do złagodzenia skutków, jakie niesie za sobą wejście w życie nowej regulacji prawnej, stwarza bowiem możliwość osiągnięcia zadowalającego kompromisu pomiędzy nieodzownością dokonania zmiany prawa a poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego.

Celem wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości i uniknięcia dalszego utrzymywania się rozbieżności w orzecznictwie omawiane zagadnienie było przedmiotem narad sędziów IO, które odbyły się w dniach 17 grudnia 2012 r. i 14 stycznia 2013 r.

4.2.2. *Jednym z zagadnień stanowiących przedmiot orzecznictwa sądów administracyjnych była kwestia sporów kompetencyjnych o właściwość pomiędzy organami administracji*. Rozpoznając sprawy w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między starostą tarnowskim a marszałkiem województwa małopolskiego, NSA jako organ właściwy do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji położonej na terenie zagrożonym osuwaniem się mas ziemnych wskazał starostę (postanowienia z 26 czerwca 2012 r., II OW 20/12, II OW 35/12, II OW 36/12, II OW 37/12, II OW 59/12, II OW 60/12, II OW 63/12, oraz z 6 lipca 2012 r., II OW 83/12 i II OW 84/12). NSA uznając starostę jako organ właściwy wskazał, że przepisem, w oparciu o który należałoby ustalić właściwość organu w omawianej kwestii, jest art. 161 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[180], statuujący zasadę, że organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa, z wyjątkiem spraw związanych z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi dotyczącymi m.in. badań geologiczno-inżynierskich wykonywanych na potrzeby zagospodarowania przestrzennego gminy oraz warunków posadowienia obiektów budowlanych, co do których właściwy jest starosta (ust. 2 i 3).

W myśl natomiast odmiennego poglądu organem właściwym do uzgodnienia projektu decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji położonej na terenie zagrożonym osuwaniem się mas ziemnych jest marszałek województwa, którego kompetencje w tym względzie określa art. 161 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Zdaniem NSA wydawane w trybie art. 53 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p. uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie polega na zatwierdzaniu robót geologicznych ani na przygotowaniu dokumentacji geologicznej, o których mowa w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Nie stanowi również normy kompetencyjnej dla wydania uzgodnienia przez starostę art. 110a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż obowiązek wynikający z cytowanego przepisu nie oznacza, że starosta jest organem właściwym do wydania przedmiotowego uzgodnienia, gdy właściwość organów określona została w przepisie art. 161

[180] Dz.U. Nr 163, poz. 981.

ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, natomiast p.o.ś. nie zawiera regulacji w tym zakresie.

Omawiane zagadnienie zostało przedstawione i przedyskutowane przez sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej na naradzie w dniu 8 października 2012 r. Po dyskusji sędziowie opowiedzieli się za poglądem, w myśl którego organem właściwym do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji położonej na terenie zagrożonym osuwaniem się mas ziemnych jest starosta. Wydaje się, że przeprowadzona dyskusja pozwoli uniknąć rozbieżności w orzecznictwie NSA przy rozstrzyganiu podobnych zagadnień prawnych w przyszłości.

4.2.3. *W orzecznictwie NSA zaistniała również różnica stanowisk wyrażanych w kwestii sposobu wyznaczania granic obszaru analizowanego.*

Wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu objętego wnioskiem wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, spełnia wymagania dotyczące nowej zabudowy, określane mianem „dobrego sąsiedztwa". Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[181]. Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1–5 u.p.z.p., przy czym w myśl § 3 ust. 2 powołanego rozporządzenia granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.

W części orzeczeń przyjmuje się, że obszar analizowany ma być wyznaczony w taki sposób, aby minimalna odległość pomiędzy granicami obszaru analizowanego nie była mniejsza niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniej jednak niż 50 metrów (np. wyroki z: 10 września 2010 r., II OSK 1334/09; 26 maja 2011 r., II OSK 910/10; 7 lipca 2011 r., II OSK 172/11; 15 lutego 2012 r., II OSK 2167/11).

Wedle odmiennego stanowiska trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem inwestora, o której mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r., nie odnosi się do odległości pomiędzy granicami obszaru analizowanego, lecz do odległości granic obszaru analizowanego od granic działki objętej wnioskiem inwestora (por. wyroki NSA z: 28 sierpnia 2008 r., II OSK 1533/07; 15 lipca 2009 r., II OSK 1153/08; 15 stycznia 2010 r., II OSK 987/09; 20 maja 2010 r., II OSK 901/09; 23 września 2010 r., II OSK 1714/09, oraz prawomocny wyrok WSA w Szczecinie z 29 lutego 2012 r., II SA/Sz 1254/11). Autorzy powyższej tezy wyprowadzają ją wprost z treści § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, podkreślając, że reguluje ono minimalną wielkość obszaru analizowanego, którą należy wyznaczyć wokół działki objętej wnioskiem inwestora i poddać analizie.

[181] Dz.U. Nr 164, poz. 1588 ze zm., dalej: rozporządzenie z 26 sierpnia 2003 r.

Przedstawiona powyżej różnica w poglądach w orzecznictwie wskazuje na potrzebę omówienia przedmiotowego zagadnienia na naradzie sędziów IO.

4.3. Sprawy dotyczące komunalizacji mienia

Na podstawie przeanalizowanych materiałów w omawianej kategorii spraw w 2012 r. nie stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie ani kwestii, które wpływałyby negatywnie na jednolitość wydawanego w tym przedmiocie orzecznictwa sądów administracyjnych. Nie występują też żadne problemy, które z punktu widzenia jednolitości budziłyby poważne wątpliwości. Podobnie jak w poprzednich latach większość spraw dotyczyła odmowy stwierdzenia nabycia przez gminę z mocy prawa własności nieruchomości oraz odmowy stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnych.

4.4. Sprawy dotyczące geodezji i kartografii

Należy zwrócić uwagę, że w tej kategorii spraw nadal utrzymują się rozbieżności w kwestii udostępnienia danych z operatu ewidencji gruntów i budynków.

W znaczącej większości orzeczeń przyjmuje się, że przedmiotem jawnych i powszechnie dostępnych, udzielanych w trybie art. 24 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne informacji o gruntach, budynkach i lokalach na żądanie każdego, tj. bez konieczności wykazywania interesu prawnego ani władania gruntem, budynkiem lub lokalem, mogą być tylko informacje o charakterze przedmiotowym. Jeśli zaś chodzi o wszelkie informacje o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym, to ze względu na ochronę zawartych w nich danych osobowych udzielane być mogą jedynie w oparciu o przepisy art. 24 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, z uwzględnieniem wszystkich zawartych w powołanym przepisie ograniczeń. Regulacja zawarta w powołanej ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne ma charakter szczególny w stosunku do regulacji k.p.a. w zakresie zaświadczeń. Przepisy art. 217 § 1 i 2 k.p.a. w zakresie uregulowanym w tej ustawie nie mają zastosowanie do wydawania wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów, budynków i lokali, o których mowa w powołanym art. 24 ust. 3. Wypis i wyrys z operatu ewidencyjnego nie stanowi bowiem zaświadczenia w rozumieniu art. 217 § 1 k.p.a. Natomiast w wyroku z 27 lipca 2011 r., I OSK 1351/10, stwierdzono, że z danych zawartych w operacie ewidencyjnym gruntów istnieje również możliwość wydania zarówno wypisów i wyrysów, jak też zaświadczeń, o których mowa w art. 217 § 1 k.p.a. O ile wypis zawiera wszelkie dane dot. określonej działki gruntu zawarte w operacie ewidencyjnym, o tyle zaświadczenie odnosi się do konkretnych danych figurujących w tym operacie (por. wyroki z: 27 lipca 2011 r., I OSK 1354/10, 21 lipca 2009 r., I OSK 848/09, 20 listopada 2009 r., I OSK 189/09).

W wyroku z 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11, NSA zanegował w ogóle przy wydawaniu wypisów z rejestru gruntów i wyrysów z mapy ewidencyjnej możliwość stosowania trybu zaświadczeniowego regulowanego w dziale VII k.p.a., wskazując, że odmowa wydania wypisu z rejestru gruntów i wyrysu z mapy ewidencyjnej winna być dokonana w formie decyzji administracyjnej a więc w formie kwalifikowanego aktu administracyjnego jako negatywnego rozstrzygnięcia organu w sprawie, w której jeśli organ administracji publicznej może uczynić zadość wnioskowi strony, czyni to w formie czynności materialno-technicznej. Wypis z rejestru gruntów i wyrys z mapy ewidencyjnej, jakkolwiek są oświadczeniami wiedzy organu administracji publicznej, to jednak nie stanowią zaświadczeń w rozumieniu

art. 217 § 1 k.p.a. Wobec tego odmowa ich wydania nie może nastąpić w formie postanowienia podejmowanego na podstawie art. 219 k.p.a (por. wyroki z: 21 lipca 2010 r., I OSK 1319/09; 19 maja 2010 r., I OSK 1030/09).

4.5. Sprawy dotyczące edukacji

W tym zakresie NSA podjął uchwałę dotyczącą ustalania opłat, w której przesądzono, że uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowi naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[182] (uchwała z 11 grudnia 2012 r., I OPS 6/12).

W orzecznictwie zauważono różnicę poglądów w kwestii pojęcia „osoby zatrudnionej u pracodawcy". W wyroku z 22 lutego 2012 r., I OSK 2292/11, skład orzekający NSA częściowo nie podzielił stanowiska zawartego w wyroku z 11 maja 2011 r., I OSK 207/11, w którym stwierdzono, że u.s.o. nie zawiera definicji pojęcia „osoba zatrudniona u pracodawcy". Natomiast NSA podzielił stanowisko zajęte w wyrokach z 29 września 2011 r., I OSK 844/11, I OSK 845/11 i I OSK 846/11), w których stwierdzono, że nie należy zawężać wykładni ww. pojęcia, ale wykładnia ta również powinna obejmować przypadki świadczenia pracy przez osobę nieposiadającą zdolności pracowniczej, czyli dotyczyć osoby, która będąc faktycznie pracownikiem, formalnie wykonuje pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy cywilnej.

Należy także wskazać, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, w którym orzeczono, że art. 12 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w dziedzinie sztuki, w zakresie, w jakim nie obliguje rady jednostki organizacyjnej do nadania stopnia naukowego doktora osobie, względem której podjęto uchwałę o przyjęciu publicznej obrony rozprawy doktorskiej, nie jest niezgodny z art. 73 w związku z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Trybunał stanął na stanowisku, że § 9 ust. 1 *in fine* oraz § 14 Statutu Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych z 1991 r. są zgodne z art. 78 w związku z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 45 ust. 1, art. 73 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Powyższy wyrok potwierdza prawidłowość dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach (np. wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., I OSK 2052/11).

4.6. Sprawy dotyczące rolnictwa i leśnictwa

W zakresie wskazanych spraw NSA podjął uchwałę, w której stwierdził, że organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wydanej przez organ wymieniony w art. 17 k.p.a., ustala się na podstawie art. 157 § 1 i art. 17 k.p.a. w związku z art. 20 k.p.a (uchwała z dnia 17 kwietnia 2012 r., II OPS 1/12[183]).

[182] Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: u.s.o.

[183] Do uchwały złożono zdanie odrębne.

Ważny dla orzecznictwa sądów administracyjnych jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca i 6 listopada 2012 r., K 21/11, w którym orzeczono, że art. 34 pkt 6 w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie w zakresie, w jakim dotyczy dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji i jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją tego wyroku będzie nowelizacja Prawa łowieckiego w zakresie postępowania dyscyplinarnego, które to postępowanie zostanie poddane kontroli sądów administracyjnych.

4.7. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

W sprawach dotyczących reformy rolnej respektowano pogląd przyjęty w uchwale z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10 (np. wyrok z 12 stycznia 2012 r., I OSK 1300/11).

W odniesieniu do spraw z zakresu przejęcia mienia podtrzymano pogląd zawarty w wyroku z 24 lutego 2010 r., I OSK 630/09, zgodnie z którym każde postępowanie administracyjne dla swojej prawidłowości wymaga ustalenia kręgu podmiotów, które są jego stronami. W postępowaniu dotyczącym nieruchomości stronami są osoby legitymujące się tytułem prawnorzeczowym. Z kolei w postępowaniu nadzorczym, badającym legalność pozbawienia tytułu, stronami są wnioskodawca, tj. 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 (por. wyroki z 17 stycznia 2012 r., I OSK 15/11, 29 maja 2012 r., I OSK 775/11).

W sprawach dotyczących nacjonalizacji przemysłu zgodnie podzielano pogląd, że do przejęcia na własność Państwa nie tylko tych składników przedsiębiorstwa, które należały do przedsiębiorcy jako właściciela wyodrębnionego i samodzielnego podmiotu gospodarczego, lecz również i tych, które jako składniki przedsiębiorstwa zostały włączone do tego przedsiębiorstwa na podstawie umów zawartych przez przedsiębiorcę z właścicielami będącymi osobami trzecimi, konieczna była wyraźna ustawowa norma prawa, której jest brak w ustawie (por. wyroki NSA z: 26 stycznia 2012 r., I OSK 95/11, z 17 stycznia 2012 r., I OSK 152/11, 12 stycznia 2012 r., I OSK 158/11).

4.8. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

Analiza linii orzeczniczej sądów administracyjnych wskazuje na odmienne stanowiska w kwestii, czy uchwała zarządu województwa w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora muzeum, wydana na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[184] oraz art. 15 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[185], podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Na ten temat prezentowane są dwa stanowiska. Postanowieniem z 3 lutego 2012 r., II OSK 2693/11 NSA stanął na stanowisku, że organizowanie i prowadzenie

[184] Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590 ze zm.
[185] Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.

działalności kulturalnej, jest zadaniem administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, wykonywanym w formach i na zasadach określonych ustawowo. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Czynności urzędowe podejmowane przez organ samorządowy w związku z realizacją ustawowego obowiązku powierzenia stanowiska w zakresie zadań własnych mają zaś znamiona prawne działań z zakresu administracji publicznej o podwójnym charakterze: jako aktów publicznoprawnych, a zarazem aktów wywołujących skutki w sferze prawa pracy. Także w wyroku z 31 stycznia 2012 r., II OSK 2526/11 uznano, że podwójny charakter aktów powołania na stanowisko dyrektora instytucji kultury z jednej strony przesądza o objęciu go nadzorem wojewody, a w konsekwencji kontrolą sądu administracyjnego, a z drugiej o możliwości poddania sporów z tego tytułu kontroli sądów powszechnych (sądów pracy).

Odmienny pogląd zaprezentowano natomiast w postanowieniu z 4 kwietnia 2012 r., I OSK 2250/11, w którym uznano, że z art. 15 ww. ustawy nie wynika, jaki charakter ma zatrudnienie dyrektora instytucji kultury, przede wszystkim czy następuje ono na podstawie aktu, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a więc aktu podejmowanego w sprawach administracji publicznej, czy też powołania, o jakim mowa w art. 68 Kodeksu pracy. NSA stwierdził, że uprawnionym do kontroli aktu powołania lub odwołania na stanowisko jest sąd pracy, a zatem wyłączona jest kognicja sądu administracyjnego (zob. także wyrok z 17 marca 2010 r., II OSK 23/10).

W wyroku z 26 lipca 2012 r., II OSK 756/11, NSA uznał, że wydanie pozwolenia na wykonanie prac, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[186], nie jest pozostawione swobodnemu uznaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków. Prace przy zabytku wymienione w art. 36 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5, i 6 u.z.p. stanowią potencjalnie największe zagrożenie dla zabytku, w związku z czym zachodzi potrzeba, by były wykonywane pod kontrolą organu konserwatorskiego przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Pozostałe prace ze względu na swój charakter nie zagrażają powstaniem uszczerbku dla wartości zabytku. Nie ma zatem podstaw, by wydanie pozwolenia na ich przeprowadzenie mogło się wiązać z dyskrecjonalnym upoważnieniem organu do oceny, na ile względy polityki konserwatorskiej pozwalają na uwzględnienie zgłoszonego przez inwestora wniosku.

Ponadto w wyroku z 27 września 2012 r., II OSK 886/11, NSA określił, że stosownie do dyspozycji art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z., w przypadku wpisania do rejestru zabytków zespołu budowlanego przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, ze względu na wyróżniające cechy tego zespołu (art. 3 pkt 13 u.o.z.), m.in. ze względu na formę architektoniczną i styl, w których mieści się też wygląd elewacji budynków.

4.9. Sprawy z zakresu wywłaszczania i zwrotu nieruchomości

W zakresie wywłaszczania i zwrotu nieruchomości liczna grupa orzeczeń dotyczyła wywłaszczenia i zwrotów wywłaszczonych nieruchomości oraz wypłaty odszkodowania, a także przejęcia nieruchomości zajętych pod drogi publiczne.

[186] Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej: u.o.z.

W wyroku z 24 stycznia 2012 r., I OSK 172/11, NSA nie podzielił stanowiska wyrażonego w wyroku NSA z 30 grudnia 2009 r., I OSK 406/09, co do interpretacji § 36 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego[187], natomiast w pełni podzielił pogląd zaprezentowany w wyroku z 7 grudnia 2011 r., I OSK 84/11, w którym uznano, że jedynie gdy znane są ceny gruntów zajętych pod drogi publiczne, dopuszczalne jest szacowanie nieruchomości dla ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, w oparciu o ceny transakcyjne takich nieruchomości. O ile zaś nie ma transakcji gruntami zajętymi pod drogi publiczne, wówczas ustalenie odszkodowania winno nastąpić na podstawie § 36 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 5 powołanego rozporządzenia, a więc z uwzględnieniem wartości gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ewentualnym podwyższeniu tak ustalonej wartości o 50%, jeżeli jest ona niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi.

W wyroku z 22 maja 2012 r., I OSK 701/11, NSA stwierdził, że dla wyceny nieruchomości, które zostały przeznaczone pod inwestycje celu publicznego, w tym drogi publiczne, zasięg rynku lokalnego, na podstawie którego następuje wytypowanie transakcji do porównań, to przestrzeń całego miasta, a nie tylko poszczególnych jego dzielnic.

Odnotowania wymaga także wyrok z 31 lipca 2012 r., I OSK 1084/11, w którym NSA wypowiedział się w kwestii art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., a mianowicie tego, czy ma on zastosowanie do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W orzecznictwie występowała rozbieżność, jednak obecna linia orzecznicza NSA, którą można uznać za dominującą, opowiedziała się za stosowaniem przepisu art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. także do stanów faktycznych przed datą wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. przed dniem 1 stycznia 1998 r. (zob. np. wyroki z: 23 maja 2012 r., I OSK 731/11; 6 marca 2012 r., I OSK 397/11; 21 grudnia 2009 r., I OSK 1111/08; 27 kwietnia 2009 r., I OSK 650/08; skład sądu orzekający w omawianej sprawie w pełni ją zaaprobował).

4.10. Kombatanci

Zagadnieniem, które najczęściej pojawiało się w tych sprawach, była kwestia wykładni art. 2 pkt 2 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[188] po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r., K 49/07. W rozpatrywanych sprawach kwestią sporną było to, czy świadczenie przyznawane na podstawie art. 1 ust 1 wymienionej ustawy przysługuje osobie poddanej represjom, o których mowa w art. 2 ust. 2 wymienionej ustawy, w przypadku gdy osoba taka została deportowana do miejscowości bliskiej miejsca dotychczasowego zamieszkania. NSA w wyroku z 11 października 2012 r., II OSK 1089/11, stanął na stanowisku, że ustawa o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR nie uzależnia stwierdzenia deportacji od takich okoliczności, jak odległość, na jaką deportowany

[187] Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

[188] Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach dla osób deportowanych.

został wywieziony do pracy przymusowej. Tym samym poglądy wyrażające zwężającą interpretację art. 2 pkt 2 ww. ustawy (np. wyrok z 12 lipca 2011 r., II OSK 628/11) są nieaktualne. Zmiana przepisu spowodowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego spowodowała, że linia orzecznicza w tej kwestii będzie obecnie ustabilizowana.

4.11. Świadczenia w drodze wyjątku

W sprawach dotyczących świadczeń przyznawanych na podstawie art. 82 oraz art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z FUS rozpoznawanych w 2012 r. przez NSA kontynuowana była linia orzecznicza wypracowana w poprzednich latach. Przyjmowano w oparciu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2006 r., P 38/05, że przyznanie świadczenia w trybie art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie jest uzależnione od spełnienia określonych wymogów formalnych, ale konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek, tj. szczególnych zasług wnioskodawcy w jakiejś dziedzinie bądź szczególnych zdarzeń losowych oraz jego złej sytuacji materialnej (zob. np. wyroki z: 4 stycznia 2012 r., I OSK 1869/11, 27 marca 2012 r., I OSK 132/12, 27 września 2012 r., I OSK 1599/12). Wskazywano także, iż Prezes Rady Ministrów ma prawo w sposób zindywidualizowany określić, czy konkretny przypadek należy uznać za przypadek „szczególnie uzasadniony", upoważniający do zastosowania kompetencji określonej w art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (wyrok z 4 stycznia 2012 r., I OSK 1951/11),

4.12. Pomoc społeczna

W orzecznictwie NSA w sprawach z zakresu pomocy społecznej dostrzeżono rozbieżności co do interpretacji art. 17 ust 1a u.ś.r.[189] W wyroku z 12 stycznia 2012 r., I OSK 1672/11, NSA dokonując wykładni ww. przepisu u.ś.r. podkreślił, że należy mieć na uwadze nie tylko taką sytuację, w której na osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, wnioskującej o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i sprawującej opiekę, ciąży w całości obowiązek alimentacyjny, ale również taką, gdy obowiązek ten dotyczy tylko części obowiązku alimentacyjnego, a w pozostałym zakresie obowiązek alimentacyjny wykonuje zobowiązany w pierwszej kolejności. Jednakże w wyroku z 18 lipca 2012 r., I OSK 198/12, NSA uznał, że zawarte w art. 17 ust. 1a u.ś.r. uregulowanie prawne musi być wykładane przy zastosowaniu przesłanek obiektywnych, do których nie należy sam fakt pozostawania w zatrudnieniu. Oznacza to, że sam fakt pozostawania w zatrudnieniu pozostaje bez wpływu na istnienie obowiązku alimentacyjnego i możliwości sprawowania opieki i nie powoduje, że z tego powodu dochodzi do nabycia obowiązku alimentacyjnego przez dalszą krewną, a co za tym idzie, że istnieje podstawa do przyznawania dalszej krewnej świadczenia pielęgnacyjnego.

Zauważono także pewną niejednolitość w wykładni przepisów ustawy o pomocy społecznej w zakresie dotyczącym trybu i sposobu ustalania i egzekwowania od podmiotów zobowiązanych opłat za pobyt w domu pomocy społecznej.

[189] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), dalej: u.ś.r.

4.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność dotyczącą kwestii wysokości uposażenia żołnierza zawodowego, wyznaczonego na stanowisko radcy prawnego.

W uzasadnieniu wyroku z 6 lutego 2012 r., I OSK 994/11, NSA przywołał art. 224 ust. 1 u.r.p., zgodnie z którym radca prawny wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy ma prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń określonych w układzie zbiorowym pracy lub w przepisach o wynagradzaniu pracowników obowiązujących w jednostce organizacyjnej zatrudniającej radcę prawnego (zob. także WSA w Warszawie w wyroku z 18 maja 2012 r., II SA/Wa 142/12).

Pogląd ten odbiega od dotychczasowej linii orzeczniczej. W wyroku z 3 września 2009 r., I OSK 1494/08, NSA podkreślił, że przepis art. 224 ust. 1 u.p.r. pełni funkcję gwarancyjną, a więc zapewnia wszystkim radcom prawnym pełniącym służbę w Siłach Zbrojnych uposażeń na tym samym poziomie, odpowiadającym uposażeniu głównego specjalisty (zob. także wyroki z: 27 września 2011 r., I OSK 457/11 i 30 listopada 2011 r., I OSK 664/11).

Kolejna dostrzeżona w tej kategorii spraw rozbieżność dotyczyła kwestii, czy za pracowników wykonujących pracę o szczególnym charakterze należy uznać tylko pracowników wykonujących ten rodzaj pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, czy też za takiego pracownika należy uznać osobę, która jest zatrudniona w zakładzie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy i wykonuje pracę o szczególnym charakterze niezależnie od czasu jej trwania oraz wykonuje inne dodatkowe czynności wskazane przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy.

Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych[190] za pracowników wykonujących prace o szczególnym charakterze uważa się pracowników wykonujących po dniu wejścia w życie ustawy, w pełnym wymiarze czasu pracy, prace, o których mowa w ust. 3.

W wyroku z 24 stycznia 2012 r., IV SA/Gl 1170/11, WSA w Gliwicach stwierdził, że jedynie praca o szczególnym charakterze wymieniona w załączniku nr 2 do ustawy i wykonywana w pełnym wymiarze czasu pracy uzasadnia umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze bez względu na to, czy oprócz wymienionego rodzaju pracy wykonuje również inne czynności. Podobne orzekł NSA w wyrokach z 27 września 2011 r., I OSK 440/11, 441/11, 442/11, I OSK 443/11, I OSK 444/11, oraz z 12 października 2011 r., I OSK 508/11, I OSK 509/11 i I OSK 510/11.

Odmienne stanowisko zawarto w wyroku z 7 września 2011 r., I OSK 420/11, w którym uznano, że pracownikiem wykonującym prace o szczególnym charakterze jest pracownik, który w pełnym wymiarze czasu pracy wyłącznie wykonuje prace o szczególnym charakterze. Jeżeli natomiast obowiązki takiego pracownika nie ograniczają się tylko do wykonywania prac o szczególnym charakterze, ale wykonuje on także inne czynności, to wówczas jego praca nie może być traktowana jako wykonywanie pracy o szczególnym charakterze w pełnym wymiarze czasu pracy. Podobnie orzekł NSA w wyrokach z 7 września 2011 r., I OSK 421/11, I OSK 422/11, I OSK 423/11, I OSK 424/11, I OSK 438/11 i I OSK 439/11.

[190] Dz.U. Nr 237, poz. 1656 ze zm., dalej: u.e.p.

W dniu 13 listopada 2012 r., I OPS 4/12, NSA podjął uchwałę, którą rozstrzygnął przedmiotową rozbieżność i stwierdził, że za pracownika wykonującego prace o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych może być uznany pracownik, który wykonując prace o szczególnym charakterze wykonuje także inne dodatkowe czynności wskazane przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy.

4.14. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność dotyczącą kwestii udostępnienia umowy ubezpieczenia komornika sądowego od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu obowiązków jako informacji publicznej.

W wyroku z 27 września 2012 r., I OSK 758/12, NSA stwierdził, że umowa ubezpieczenia komornika sądowego od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu obowiązków jest obowiązkiem wynikającym z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[191]. Tym samym jednym z warunków wykonywania funkcji publicznej przez komornika jest właśnie posiadanie odpowiedniej umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, a więc przedmiotowa umowa jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i. Takie stanowisko zaprezentowano także w wyroku WSA w Łodzi z 14 marca 2012 r., II SAB/Łd 34/12.

Odmienny pogląd zaprezentowano w wyroku z 27 lipca 2012 r., I OSK 809/12, w którym NSA stwierdził, że komornik zawiera umowę ubezpieczenia jako podmiot prowadzący kancelarię na własny rachunek i wydatkujący w tym celu środki niewchodzące w skład majątku publicznego. Zakresem stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem także zakresem pojęcia „dokument urzędowy", nie są objęte oświadczenia woli osoby będącej funkcjonariuszem publicznym, składane w przedmiocie wykraczającym poza władztwo takiego funkcjonariusza. Tym samym treść umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkodę, która może wyniknąć w związku z działalnością egzekucyjną komornika sądowego, nie ma cech dokumentu urzędowego i nie stanowi informacji publicznej.

4.15. Reprezentacja gminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym

W kwestii reprezentacji gminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym w orzecznictwie ukształtowały się dwa sprzeczne poglądy. Pierwszy pogląd stanowił, że w sprawach skarg na uchwałę rady gminy, ze względu na przedmiot sprawy zdolność procesową posiada rada gminy, która może upoważnić przewodniczącego rady do reprezentowania jej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zwolennicy drugiego poglądu twierdzili, że w sprawach skarg na uchwałę rady gminy tylko wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest umocowany do reprezentowania gminy przed sądem administracyjnym. Powyższe wątpliwości skłoniły Prezesa NSA do wystąpienia z wnioskiem o wyjaśnienie, czy w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt (burmistrz, prezydent), czy też rada gminy.

[191] Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 ze zm.

4.16. Zarządzanie ruchem na drogach publicznych

W informacji o działalności sądów administracyjnych w 2011 r. sygnalizowano rozbieżność w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ujawnioną na tle skarg wynikających z czynności organów administracji publicznej dotyczących wykonywania przez te organy ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na drogach publicznych, określonego w art. 10 p.r.d. oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[192].

Podstawowy problem orzeczniczy dotyczył ustalenia, na podstawie jakich przepisów zakwalifikować czynność polegającą na zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na drogach publicznych oraz czynność polegającą na ustawieniu znaku drogowego z punktu widzenia dopuszczalności skargi, a w konsekwencji kognicji sądu administracyjnego.

Dominował pogląd, że zatwierdzenie przez starostę organizacji ruchu na drodze powiatowej jest czynnością materialno-techniczną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a (np. wyrok z 23 marca 2011 r., I OSK 736/10 oraz postanowienia z 11 października 2011 r., I OSK 1767/11, 31 października 2012 r., I OSK 2284/12, 29 maja 2012 r., I OSK 1086/12, 4 kwietnia 2012 r., I OSK 608/12).

Powyższego poglądu nie podzielił NSA w wyroku z 8 marca 2012 r., I OSK 1993/11. W ocenie NSA zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu wprowadzającej ograniczenie tonażu pojazdów nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Organizacja ruchu w części jest efektem uregulowań z zakresu stanowienia prawa (art. 41 ust. 4–6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych), natomiast zmiana organizacji uregulowana jest w drodze aktu starosty i nie dotyczy obowiązków wynikających z tego stanu, ale ustanawia nowe reguły organizacji ruchu. Ponadto zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu nie wyczerpuje się poprzez jednorazowe zastosowanie. Ma także nieograniczoną liczbę adresatów. Jeśli nawet przyjąć, że zmiana skutkująca ograniczeniem ruchu dla części samochodów ciężarowych i postawieniem odpowiedniego dla tego ograniczenia znaku drogowego wywołuje skutki zarówno indywidualne, jak i generalne, to zdaniem NSA elementy generalne tkwiące w tej czynności wyłączają możliwość zakwalifikowania jej do aktów czysto indywidualnych. Kompetencje przyznane organowi nadzoru w przepisach § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. mieszczą się w ramach powszechnie akceptowanych kryteriów nadzoru. Zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu stanowi zatem działalność organu jednostki samorządu terytorialnego podlegającą nadzorowi wojewody. W konkluzji NSA uznał, że zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d/ oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r., polegające na ograniczeniu dostępu do drogi niektórych samochodów ciężarowych, jest czynnością organizacyjno-techniczną o charakterze ogólnym (generalnym i abstrakcyjnym), ustanawiającą nowe zasady organizacji ruchu na drodze, w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych podejmowaną przez wskazany w art. 10 ust. 5 p.r.d. organ jednostki samorządu terytorialnego, tj. starostę, w ramach zarządzania ruchem na tych drogach zaskarżalną do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. oraz

[192] Dz.U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729, dalej: rozporządzenie z dnia 23 września 2003 r.

art. 88 ust. 1 w zw. z art. 87 ust.1 u.s.p (zob. np. postanowienia z 8 marca 2012 r., I OSK 306/11, 27 września 2012 r., I OSK 2177/12, oraz wyrok z 8 marca 2012 r., I OSK 368/11).

Powyższy problem powinien zostać przedyskutowany na naradzie sędziowskiej w IO.

4.17. Gospodarka wodna

Odnotowano rozbieżność proceduralną powstałą na tle rozstrzygania sporów kompetencyjnych dotyczących wskazania organu właściwego do rozpoznania zażalenia na postanowienie o przekazaniu sprawy według właściwości na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., który wskutek nowelizacji z dniem 11 kwietnia 2011 r. otrzymał nowe brzmienie[193].

W postanowieniu z 26 stycznia 2012 r., II OW 149/11, NSA uznał, że taka regulacja ustawodawcy nie czyni bezprzedmiotowym postępowania w sprawie wskazania organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na postanowienie o przekazaniu podania (art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Jest to spowodowane tym, że niedopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia zażalenia na postanowienie wydane na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. z powodu zmiany prawa nie oznacza, iż sprawa ta nie powinna zostać zakończona w sposób formalny (np. poprzez jej umorzenie). Postanowienie tego rodzaju może zostać wydane jedynie przez organ właściwy, co oznacza, że do postępowań pozostających „w toku" zachodzi konieczność wskazania organu właściwego w sprawie.

Natomiast w postanowieniach z 22 lipca 2011 r., II OW 84/11, oraz z 26 lipca 2011 r., II OW 15/11, NSA uznał, że do wniosku, w tym również do wniosków o rozstrzygniecie sporu kompetencyjnego i sporu o właściwość, zgodnie z art. 64 § 3 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, dlatego należało uwzględnić przepisy art. 134 § 1 i art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. NSA uznał, że skoro z dniem 11 kwietnia 2011 r. weszły w życie zmiany, których mocą art. 65 § 1 k.p.a. otrzymał nowe brzmienie, a ustawa zmieniająca przepisy k.p.a. i p.p.s.a. nie zawiera przepisów przejściowych, to z dniem jej wejścia w życie (11 kwietnia 2011 r.) należy stosować przepisy nowe. Tym samym wszczęte postępowania zażaleniowe na podstawie art. 65 § 1 k.p.a (w brzmieniu dotychczasowym) ulegają umorzeniu, jak również ulega umorzeniu postępowanie przed NSA wszczęte wnioskiem o rozstrzygniecie sporu kompetencyjnego (art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.).

4.18. Samorząd terytorialny

W orzecznictwie sądów administracyjnych w związku z utratą mocy obowiązującej przepisów art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy[194] oraz w związku z ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie Kodeksu wyborczego oraz niektórych innych ustaw[195] pojawiły się wątpliwości dotyczą-

[193] „Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie." – art. 1 pkt 13 ustawy 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 ze zm.), dalej: ustawa zmieniająca k.p.a. i p.p.s.a.

[194] Dz.U. Nr 21, poz. 113 ze zm.; dalej: p.w.k.w.

[195] Dz.U. Nr 217, poz. 1281.

ce kwestii, które przepisy: zmienionego Kodeksu wyborczego czy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw[196] i ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[197] mają zastosowanie do sytuacji, z którymi te ustawy wiążą wygaśnięcie mandatów radnych i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ale odmiennie określają kompetencje organów stanowiących samorządu terytorialnego (ograniczając je na rzecz komisarzy wyborczych), uzależniając je od rodzaju przesłanki wygaśnięcia mandatu.

Ponadto z dniem 1 sierpnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy oraz ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy[198]. Ustawodawca w art. 10 ust. 2 p.w.k.w. postanowił, że ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw traci moc, przy czym zgodnie z art. 1 i art. 17 p.w.k.w. ustawa ta, jak też ustawa Kodeks wyborczy, wchodzą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. od dnia 1 sierpnia 2011 r. Jednocześnie w art. 16 p.w.k.w. zawarte zostały regulacje intertemporalne. W ust. 1 tego przepisu zastrzeżono, iż ustawę wymienioną w art. 1 stosuje się do wyborów zarządzonych po dniu jej wejścia w życie oraz kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów, natomiast w ust. 2 wskazano, że do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy wymienionej w art. 1 stosuje się przepisy dotychczasowe. W ust. 3 postanowiono, iż do nowych przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w trakcie kadencji, w czasie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe. Z kolei ust. 4 stanowi, że do przedterminowych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11, stwierdził, że art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 p.w.k.w. przez to, że uzależnia reżim prawny wyborów od terminu ich zarządzenia jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. W tak określonej sytuacji prawnej, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zarysowały się dwa odmienne stanowiska.

Pierwszy pogląd zakłada, że od dnia 1 sierpnia 2011 r. do rozpoczętych kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego mają nadal zastosowanie przepisy dotychczasowe, tj. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, a więc do wygaśnięcia mandatu i stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta stosuje się odpowiednie przepisy tych ustaw (wyrok z 25 kwietnia 2012 r., II OSK 304/12). W wyroku z 19 czerwca 2012 r., II OSK 1304/12, NSA dodał ponadto, że stanowisko, iż do wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta stosuje się przepisy Kodeksu wyborczego, które weszły w życie w czasie trwającej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach samorządowych w 2010 r., naruszałoby także wartości konstytucyjne. Skutki zastosowania Kodeksu wyborczego w czasie kadencji organów samorządu terytorialnego rozpoczętej przed jego wejściem w życie byłyby nie do pogodzenia także z zasadą proporcjonalności. Zmiana sytuacji prawnej radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz ich wyborców w trakcie kadencji wymaga stosowania tej zasady, a nie da się wskazać żadnego celu dostatecznie ważnego, który mógłby uzasadniać

[196] Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.
[197] Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191 ze zm.
[198] Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej: k.w.

konieczność i przydatność takiej zmiany. Powyższy pogląd zaakceptowano w wyrokach z: 19 czerwca 2012 r., II OSK 1305/12, 17 lipca 2012 r., II OSK 1501/12, 29 czerwca 2012 r., II OSK 1363/12, 9 sierpnia 2012 r., II SA/Ol 756/12, 3 lipca 2012 r., II SA/Ol 297/12, 21 czerwca 2012 r., III SA/Lu 230/12, 5 czerwca 2012 r., II SA/Op 188/12, 12 kwietnia 2012 r., II SA/Op 789/11, 22 marca 2012 r., III SA/Kr 172/12, 6 marca 2012 r., II SA/Ol 38/12, 29 lutego 2012 r., II SA/Po 31/12. Powyższa linia orzecznicza jest zgodnie akceptowana przez składy orzekające NSA i zdecydowaną większość wojewódzkich sądów administracyjnych.

Jednakże w orzeczeniach niektórych wojewódzkich sądów administracyjnych można zauważyć stanowisko, zgodnie z którym od dnia 1 sierpnia 2011 r. do rozpoczętych kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego mają zastosowanie przepisy Kodeksu wyborczego, z uwzględnieniem przepisów dotychczasowych jedynie w zakresie określonym w art. 16 ust. 3 i 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy, a więc do wygaśnięcia mandatu i stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta stosuje się odpowiednie przepisy Kodeksu wyborczego (np. wyrok WSA we Wrocławiu z 13 kwietnia 2012 r., III SA/Wr 87/12; wyrok w Poznaniu z 16 sierpnia 2012 r., II SA/Po 427/12).

Powyższe zagadnienie było przedmiotem narady sędziowskiej w WSA w Poznaniu.

4.19. Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego

Pewne wątpliwości w orzecznictwie sądowoadministracyjnym budzi zagadnienie związane z odmową wypłaty emerytowanemu funkcjonariuszowi służb mundurowych równoważnika za brak lokalu mieszkalnego lub równoważnika z tytułu remontu lokalu mieszkalnego ze względu na brak przepisów wykonawczych będących podstawą wypłaty tego równoważnika, mimo istnienia w obrocie prawnym decyzji administracyjnej nadającej takiemu funkcjonariuszowi uprawnienie do otrzymania tego równoważnika.

W wyroku z 9 listopada 2011 r., IV SA/Wr 492/11, WSA we Wrocławiu uchylił decyzję organów obu instancji o odmowie wypłaty skarżącemu (od 1991 r. emerytowanemu policjantowi) równoważnika pieniężnego za remont lokalu za 2010 r., w sytuacji gdy w obrocie prawnym funkcjonowała decyzja z dnia 13 maja 2002 r. przyznająca skarżącemu prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu. Decyzja odmowna została wydana w oparciu o przepisy rozporządzenia MSWiA z dnia 28 grudnia 2005 r.[199], którym dokonano nowelizacji rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika za remont zajmowanego lokalu[200], poprzez uchylenie § 8 tego rozporządzenia odnoszącego się wprost do emerytów i rencistów policyjnych, a także członków ich rodzin uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu. Zdaniem Sądu decyzja z dnia 13 maja 2002 r. nadająca skarżącemu uprawnienie do otrzymywania równoważnika pieniężnego za remont lokalu nie utraciła mocy obowiązującej wskutek nowelizacji rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2002 r., które w § 8 przyznawało m.in. emerytowanym policjantom prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu, gdyż wywoływane przez decyzję administracyjną określone skutki prawne trwają do momentu, w którym decyzja

[199] Dz.U. Nr 266, poz. 2246.
[200] Dz.U. Nr 100, poz. 919.

nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego, co może nastąpić poprzez wprowadzenie przez ustawodawcę ściśle określonej normy intertemporalnej przewidującej taki skutek albo w drodze aktu o charakterze indywidualnym. Zdaniem Sądu dopóki taka decyzja nie zostanie zweryfikowana w sposób przewidziany prawem, będzie nadal wywoływać skutki prawne[201]. Wyrokiem z 10 lipca 2012 r., I OSK 274/12, NSA podzielił pogląd sformułowany w ww. wyroku.

W orzecznictwie NSA przyjęto, że „dopóki decyzja o przyznaniu uprawnienia nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w sposób przewidziany prawem, będzie ona wywoływać skutek wiążący trwale podmioty i strony zainteresowane ich rozstrzygnięciem" (wyroki z: 4 kwietnia 2012 r., I OSK 1850/11, 24 listopada 2010 r., I OSK 1104/10, 12 kwietnia 2011, I OSK 1992/10, 12 kwietnia 2011 r., I OSK 2073/10, 18 marca 2011 r., I OSK 1991/10). Uchylenie wskazanych wyżej przepisów rozporządzenia powoduje, że przestaje istnieć podstawa prawna do wydawania decyzji o przyznaniu równoważników na przyszłość. Natomiast nie powoduje to wygaśnięcia uprawnień nabytych na podstawie decyzji wydanych w przeszłości, opartych na obowiązującej wówczas podstawie prawnej. Przyjęcie innego stanowiska, pomijającego byt prawny istniejącej w obrocie decyzji dającej uprawnienia do domagania się wypłaty równoważnika, prowadzi do naruszenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wyrażonej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości decyzji administracyjnych. Zatem nawet w sytuacji zmiany stanu prawnego, jeżeli w obrocie prawnym pozostaje decyzja administracyjna nadająca jej indywidualnemu adresatowi określone uprawnienia, a nie zostaje w jakikolwiek sposób wyeliminowana z tego obrotu, to będzie rodzić skutki w sposób ciągły i nieprzerwany.

4.20. Ochrona środowiska

Ważny z punktu widzenia praktyki orzeczniczej jest wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., II OSK 2320/10, dotyczący kary pieniężnej za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia[202]. NSA wskazał, że karę pieniężną za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia, o jakiej mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody[203], można wymierzyć jedynie tym podmiotom, które są uprawnione do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu danej nieruchomości (art. 83 ust. 1). Tylko podmiot mający interes prawny w sprawie usunięcia drzew lub krzewów może być adresatem decyzji nakładającej karę pieniężną za naruszenie wymagań ochrony środowiska w tym zakresie. W ocenie NSA nie ma podstaw do wymierzenia kary pieniężnej osobie trzeciej, gdyż osoba taka nie jest zobowiązana do utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów rosnących na cudzej nieruchomości, a tym samym nie jest uprawniona do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu takich nieruchomości. Na gruncie przepisów ustawy o ochronie przyrody posiadacz nieruchomości w zakresie ubiegania się o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów nie posiada samodzielnych uprawnień, gdy nie jest jednocześnie właścicielem nieruchomości, z której terenu zamierza usunąć drzewa lub krzewy. Ustawa bo-

[201] Do wskazanego wyżej wyroku zostało zgłoszone zdanie odrębne.

[202] W Trybunale Konstytucyjnym oczekuje na rozstrzygnięcie kilka skarg konstytucyjnych skarżących niekonstytucyjność art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.), dalej: ustawa o ochronie przyrody.

[203] Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

wiem nie dopuszcza możliwości samowolnego działania posiadacza nieruchomości. Ustawodawca wprawdzie nie określił w sposób precyzyjny formy, w jakiej zgoda właściciela na usunięcie drzew lub krzewów powinna być wyrażona, jednakże NSA uznał, że zgoda właściciela nieruchomości na usunięcie drzew nie stanowi warunku formalnego wniosku, lecz jedną z przesłanek merytorycznych pozwalających na uwzględnienie wniosku, tj. wydanie przez właściwy organ decyzji zezwalającej na usunięcie drzew. W przypadku wystąpienia sporu co do własności nieruchomości, na której rosną drzewa, i granic tej nieruchomości, kwestia własności gruntu, na którym rosło drzewo, w tym kwestia przebiegu granic między nieruchomościami, stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie o wymierzenie kary pieniężnej na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia.

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[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.

Ustawa procesowa od dnia jej wejścia w życie była wielokrotnie nowelizowana. Zmiany te wynikały głównie z obowiązku dostosowania przepisów procesowych do wprowadzanych innymi ustawami rozwiązań dotyczących poszczególnych dziedzin życia, a także spowodowane były potrzebą usprawnienia procedury sądowoadministracyjnej.

Zmiany o istotnym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praw jednostki zostały dokonane ustawą z dnia 12 lutego 2010 r.[2], której mocą wprowadzono m.in. do postępowania sądowoadministracyjnego instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia[3]. Zapisy przyjęte w ustawie nowelizującej, w części wymuszone potrzebą dostosowania jej przepisów do aktualnych standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, były uwieńczeniem wieloletniego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych. Poniżej zaprezentowane zostało orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do poszczególnych przepisów ustawy procesowej.

2. Kognicja sądów administracyjnych

Sądy administracyjne przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia badają właściwość sądu administracyjnego w danej sprawie. Odnosi się to głównie do zagadnień unormowanych w art. 3 § 2 pkt 4 i pkt 6 p.p.s.a.

NSA przesądził, że do aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., należy zaliczyć m.in.: dokument, o jakim mowa w art. 93 ust. 2 Prawa lotniczego, i § 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji lądowisk (wyrok z 20 marca 2012 r., II OSK 2/11) oraz czynność z urzędu podatnika z rejestru VAT na podstawie art. 96 ust. 9 ustawy o VAT (wyrok z 25 czerwca 2012 r., I FSK 1370/11).

Zatwierdzenie przez starostę organizacji ruchu na drodze powiatowej (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. d/ i § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.

[1] Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

[2] O zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196, która weszła w życie z dniem 10 kwietnia 2010 r.).

[3] Zob. B. Dauter, R. Hauser, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego,* NSA, Warszawa 2010.

w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[4]) nie jest aktem organu samorządu powiatowego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 5 ani pkt 6 p.p.s.a., ani czynnością organu powiatu w rozumieniu art. 88 ust. 2 u.s.p.[5] w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a., lecz jest czynnością materialno-techniczną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 18 stycznia 2012 r., I OSK 202/11)

Natomiast postanowienia wydane w postępowaniu kontrolnym, z uwagi na odrębny przedmiot od przedmiotu postępowania administracyjnego nie podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 i 4 ustawy. Możliwość objęcia kognicją sądów administracyjnych aktów wydanych na podstawie przepisów szczególnych, o których stanowi art. 3 § 3 p.p.s.a., wymagałaby regulacji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (postanowienie z 12 września 2012 r., II GSK 695/12). Także czynności badań sprawdzających i technicznych automatów do gier są czynnością dowodową i nie podlegają kognicji sądu administracyjnego (wyrok WSA w Białymstoku z 28 czerwca 2012 r., II SA/Bk 466/12).

3. Wyłączenie sędziego

Okoliczność, iż od orzeczeń sędziego, który rozpoznawał tożsame sprawy danego skarżącego, wniesiono skargi kasacyjne do NSA, nie przesądza automatycznie o uprzedzeniu danego sędziego wobec wnoszącego skargę kasacyjną, które może skutkować brakiem bezstronności. Taka ocena musi być uprawdopodobniona przez wnoszącego o wyłączenie sędziego, zgodnie z obowiązkiem nałożonym przez art. 20 § 1 p.p.s.a (postanowienie z 12 marca 2012 r., II FZ 147/12).

Gdy na skutek kolejnej skargi strony wojewódzki sąd administracyjny kontroluje decyzję organu administracyjnego wydaną po uprzednim uchyleniu wcześniejszej decyzji ostatecznej wyrokiem sądu administracyjnego, należy wyłączyć sędziego od ponownego orzekania w tej sprawie na mocy art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Podstawą wyłączenia w takim przypadku nie może być przepis art. 18 § 1 pkt 6a p.p.s.a., który stanowi wprawdzie obligatoryjną przesłankę wyłączenia sędziego, ale w postępowaniu nadzwyczajnym, o ile brał on udział w wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie w danej sprawie (wyrok z 29 lutego 2012 r., II FSK 1695/10).

4. Wymogi formalne pism procesowych i pełnomocnictw

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 (postanowienie z 25 listopada 2010 r., I FSK 916/10). Stosownie do art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a. każde pismo strony powinno zawierać podpis strony. Podpisem strony jest podpis w rozumieniu art. 78 k.c., który operuje pojęciem „własnoręcznego podpisu" (postanowienie z 25 października 2010 r., II FZ 524/10).

Istotą odpisu jest odwzorowanie w dowolnej technice pełnej treści składanego pisma bez potrzeby podpisywania (postanowienie z 26 stycznia 2012 r., I FSK 2059/11).

[4] Dz.U. Nr 177, poz. 1729.

[5] Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), dalej: u.s.p.

5. Pełnomocnictwo

Złożenie pełnomocnictwa nieczyniącego zadość ustawowym wymogom jest w istocie równoznaczne z brakiem jego złożenia (postanowienie z 2 kwietnia 2012 r., I FZ 68/12).

Użycie w pełnomocnictwie sformułowania „do samodzielnego reprezentowania Spółki przed organami podatkowymi oraz sądem administracyjnym" nie daje podstaw do reprezentowania spółki przed NSA, a wyłącznie przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Zwrot „przed sądem administracyjnym" użyty w pełnomocnictwie nie wskazuje nazwy własnej konkretnego sądu, a zatem w świetle art. 36 i art. 37 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 65 § 1 k.c. takie pełnomocnictwo należy odczytywać jako odnoszące się do postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, zostało bowiem załączone do skargi (postanowienie z 19 lipca 2012 r., II FZ 571/12).

Użyte w pełnomocnictwie stwierdzenie: „do reprezentowania mnie (nas) przed sądami administracyjnymi" bez ograniczenia tego zakresu w myśl przepisów art. 36 pkt 2 i art. 39 p.p.s.a. oznacza umocowanie pełnomocnika nie tylko do sporządzenia i wniesienia skargi, ale także do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (postanowienie z 8 lutego 2012 r., I FSK 1839/11).

Obowiązek dołączenia przy pierwszej czynności procesowej pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy lub uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa (art. 37 § 1 p.p.s.a.) istnieje również w sytuacji, gdy strona zaskarża do wojewódzkiego sądu administracyjnego decyzję wydaną na skutek uchylenia wyrokiem sądu wcześniejszej decyzji (mającej ten sam zakres podmiotowy i przedmiotowy co późniejsza decyzja), mimo że w postępowaniu sądowoadministracyjnym zakończonym wyrokiem uchylającym przedłożono już pełnomocnictwo do reprezentowania strony przed sądami administracyjnymi (postanowienie z 24 października 2012 r., II FSK 1945/12).

Przepis art. 37 § 1 p.p.s.a. daje pełnomocnikowi wybór w sposobie wykazania umocowania do działania w konkretnej sprawie. Może on zatem złożyć oryginał udzielonego mu przez mocodawcę pełnomocnictwa lub jedynie sporządzić odpis takiego dokumentu (postanowienie z 26 stycznia 2012 r., I FSK 2058/11).

Prawidłowo udzielone pełnomocnictwa zachowują aktualność niezależnie od zmian zachodzących w składzie osobowym zarządu spółki (postanowienie z 25 kwietnia 2012 r., II FSK 677/12).

Obowiązek uiszczenia opłaty sądowej, o której mowa w art. 230 p.p.s.a., ciąży na samej stronie postępowania sądowoadministracyjnego, co jednak nie zdejmuje z jej pełnomocnika obowiązku zapewnienia skuteczności czynności procesowej dokonywanej w granicach pełnomocnictwa. Obowiązku tego nie należy utożsamiać z koniecznością uiszczenia opłaty z własnych środków pełnomocnika, lecz z taką organizacją prowadzenia spraw strony w postępowaniu sądowym, która zapewni skuteczne dochodzenie jej interesów (postanowienie z 13 września 2012 r., II FZ 689/12).

Możliwość zatwierdzenia czynności przez stronę na gruncie art. 44 § 2 p.p.s.a. dotyczy tylko czynności wykonanych już w toku postępowania, a nie wniesienia skargi (postanowienie z 12 kwietnia 2012 r., I FSK 327/12).

6. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności

Wstrzymanie wykonania decyzji lub aktu nie ma zastosowania w sytuacji, gdy decyzja objęta skargą została wykonana. Skoro postanowienie sądu ma uchronić stronę przed skutkami wykonania decyzji, to jej wykonanie niweczy cel zastosowania instytucji przewidzianej w art. 61 § 3 p.p.s.a (postanowienie z 9 maja 2012 r., II GZ 156/12).

Obowiązkiem sądu jest ocena argumentów przemawiających za wstrzymaniem wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia, nie zaś prowadzenie postępowania dowodowego co do przesłanek wymienionych w art. 61 § 3 p.p.s.a (postanowienie z 22 marca 2012 r., I FSK 182/12).

Decyzjami wydawanymi „w granicach tej samej sprawy", w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a. jest decyzja organu I instancji zatwierdzająca projekt budowlany oraz udzielająca pozwolenia na budowę, jak i decyzje wydawane przez organ II instancji na skutek wniesienia środków odwoławczych. Mimo że podstawę wydania przez organ II instancji decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego z odwołania skarżącej w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę stanowił art. 138 § 1 pkt 3 w związku z art. 105 § 1 k.p.a., to prawidłowość tej decyzji wpływa na ostateczność decyzji o pozwoleniu na budowę (postanowienie z 8 sierpnia 2012 r., II OZ 669/12). Ograniczenia w zakresie możliwości wstrzymania wykonania zostały wskazane w art. 61 p.p.s.a. i jako wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco (postanowienie z 14 grudnia 2010 r. II OZ 1309/10).

Natomiast we wcześniejszych orzeczeniach przyjmowano, że szerokie rozumienie sprawy administracyjnej nie umożliwia wstrzymania wykonania rozstrzygnięcia orzekającego o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, gdy przedmiotem decyzji wydanej przez organ odwoławczy jest umorzenie postępowania odwoławczego z uwagi na brak przymiotu strony osoby składającej odwołanie[6].

W postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym przywrócenia terminu do wniesienia odwołania nie jest możliwe wnioskowanie o wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego, od którego strona skarżąca nie wniosła odwołania w ustawowo przewidzianym terminie, nie zachodzi bowiem tożsamość przedmiotowa tych dwóch postępowań, a tym samym są to dwie różne sprawy w znaczeniu materialnym (postanowienie z 12 czerwca 2012 r., II FZ 441/12).

7. Zawieszenie postępowania

Zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. jest stosowane, 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, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postępowania administracyj-

[6] Postanowienia z: 2 września 2009 r., II OZ 689/09, 27 października 2009 r., II OZ 929/09, 3 sierpnia 2010 r., II OZ 751/10, 23 sierpnia 2011 r., II OZ 685/11, 28 września 2011 r., II OZ 852/11. Przedstawiona powyżej różnica w poglądach w orzecznictwie NSA wskazuje na potrzebę omówienia przedmiotowego zagadnienia na naradzie sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej.

nego, 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.

Wykładnia art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że dla skutecznego zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego musi istnieć ścisła zależność pomiędzy rozpoznawaną sprawą a zagadnieniem prawnym, które ma być przedmiotem rozstrzygnięcia prejudycjalnego (postanowienie z 26 września 2012 r., II FZ 821/12). Kwestią prejudycjalną nie jest zbadanie zgodności z prawem postanowienia o sprostowaniu w postępowaniu innym niż postępowanie ze skargi na to postanowienie (postanowienie z 18 stycznia 2012 r., I FZ 514/11).

W razie śmierci strony sąd ma obowiązek zawieszenia postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a., chyba że przed wydaniem postanowienia w tym przedmiocie zgłosili się lub zostali wskazani następcy prawni zmarłej strony. Zatem jeśli sąd ma wiedzę o wszystkich następcach prawnych zmarłej strony, to nie ma podstaw prawnych do zawieszenia postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku ze śmiercią strony (postanowienie z 11 grudnia 2012 r., II GZ 374/12).

8. Skarga

W kwestii czy strona wnosząca do sądu administracyjnego skargę na interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a. ma obowiązek oczekiwania na odpowiedź organu lub na upływ określonego w art. 53 § 2 p.p.s.a. 30-dniowego terminu, czy też po spełnieniu formalnego wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa może skierować skargę do sądu administracyjnego nie czekając na ustosunkowanie się organu do wezwania, NSA przyjął, że zaproponowane przez ustawodawcę w art. 52 § 3 p.p.s.a. rozwiązanie ma na celu zagwarantowanie stronie skarżącej bezpieczeństwa procesowego w zakresie obrony jej interesów i z tego względu wybór terminu do wniesienia skargi na gruncie omawianego przepisu pozostawiony został do decyzji samej strony skarżącej i to od strony wyłącznie zależy, czy chce czekać na odpowiedź organu, czy też nie. Skarga wniesiona do sądu chociażby w dniu następującym po wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa nie będzie przedwczesna (postanowienie z 3 października 2012 r., II FSK 1843/12). Natomiast skargę na interpretację przepisów prawa podatkowego wniesioną jednocześnie z wezwaniem traktować należy jako przedwczesną, wniesioną przed otwarciem biegu terminów, o jakich mowa w art. 53 § 2 p.p.s.a (postanowienie z 3 października 2012 r., II FSK 2123/12).

9. Doręczenia

Nie jest sporna dopuszczalność przesyłania w jednej przesyłce listowej kilku pism sądowych pod warunkiem, że w momencie odbioru są one traktowane indywidualnie. Dla prawidłowości dokonania w ten sposób doręczenia wymaga się, aby okoliczność ta wynikała z dołączonego do przesyłki potwierdzenia odbioru. Powinno to nastąpić poprzez wymienienie na formularzu potwierdzenia odbioru w rubryce „rodzaj przesyłki" pism stanowiących zawartość przesyłki (postanowienie z 18 stycznia 2012 r., I FSK 2088/11).

10. Orzeczenia sądowe

W postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi na indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego zasada zakazu rozstrzygania na niekorzyść skarżącego, wyrażona w art. 134 § 2 p.p.s.a., nie ma zastosowania. Dopiero późniejsze zastosowanie się zainteresowanego do twierdzeń w niej zawartych może rodzić określone konsekwencje (wyrok z 27 czerwca 2012 r., II FSK 2608/10),

Wskazania co do dalszego postępowania, w rozumieniu art. 141 § 4 *in fine* p.p.s.a. muszą spełniać ogólnie przyjęte wymagania metodologicznej poprawności, cechować się logiką oraz dostatecznym stopniem precyzji. Ponadto muszą one być wykonalne w sensie możliwości wypełnienia przez właściwy organ sformułowanych pod jego adresem i mieszczących się w granicach przysługujących mu kompetencji zaleceń (instrukcji) (wyrok z 3 lipca 2012 r., II FSK 2591/10).

11. Skarga na bezczynność, skarga na przewlekłość, umorzenie postępowania

W kwestii czy wydanie przez organ rozstrzygnięcia po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego powoduje, stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., że w zakresie dotyczącym orzeczenia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., czy też nie ma takiego skutku, odnotowano rozbieżność. Część składów orzekających przyjęła, że wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego nie powoduje, stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.[7] Wydanie przez organ administracyjny na dzień orzekania przez sąd żądanego rozstrzygnięcia sprawy czyni z natury rzeczy niemożliwym zobowiązanie organu do działania, ale nie zwalnia sądu z obowiązku zbadania, czy w sprawie doszło do przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, a następnie oceny, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz rozważenia, czy zachodzą podstawy do wymierzenia organowi grzywny (art. 149 § 1 i 2 p.p.s.a.)[8]. Natomiast w postanowieniu z 15 czerwca 2012 r., I OSK 1291/12, NSA uznał, że w wyżej opisanej sytuacji nie jest możliwe uwzględnienie skargi na przewlekłość, ponieważ postępowanie stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Strona w zaistniałej sytuacji zachowuje jednak uprawnienie do domagania się od organu, który wydając decyzję działał w trybie tzw. samokontroli (art. 54 § 3 p.p.s.a.), wydania odrębnego rozstrzygnięcia w kwestii, czy w zaistniałej sytuacji doszło do rażącego naruszenia prawa, o którym mowa w ww. przepisie.

[7] Postanowienie z 26 lipca 2012 r., II OSK 1360/12.

[8] Wyrok z 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12 i postanowienie z 21 listopada 2012 r., II OSK 2733/12.

12. Skarga kasacyjna

Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną kwestionowania ustaleń, jeżeli uzasadnienie orzeczenia sądu pierwszej instancji nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia (wyrok z 27 lipca 2012 r., I FSK 1467/11).

Zarzut wadliwego sporządzenia uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia może okazać się zasadny, gdy z powodu braku w uzasadnieniu elementów wymienionych w art. 141 § 4 p.p.s.a. zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej (wyroki z: 10 maja 2012 r., I FSK 996/11, 5 kwietnia 2012 r., I FSK 1002/11). Zarzut naruszenia tego wymagania byłby skuteczny, gdyby sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił w sposób adekwatny do celu, jaki wynika z tego przepisu, dlaczego nie stwierdził w rozpatrywanej sprawie naruszenia przez organy administracji przepisów prawa materialnego ani przepisów procedury w stopniu, który mógłby mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia (wyrok z 24 lutego 2012 r., I FSK 566/11).

13. Umorzenie postępowania

Przepis art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma zastosowanie, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność organu w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. organ wyda akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w bezczynności. Nie ulega zatem wątpliwości, że gdy organ wydał decyzję, ale nie stwierdzono, aby przed jej wydaniem pozostawał w bezczynności, to nie jest spełniony drugi (obok wydania decyzji) warunek zastosowania art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., a więc umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego z powodu jego wtórnej bezprzedmiotowości. Brak pozostawania w bezczynności w takiej sytuacji skutkować winien oddaleniem skargi na bezczynność na podstawie art. 151 p.p.s.a (postanowienie z 19 stycznia 2012 r., I FSK 1838/11).

14. Koszty sądowe

W uchwale z 19 listopada 2012 r., II FPS 4/12, NSA przesądził, że art. 204 i art. 205 § 2–4 w związku z art. 207 § 1 p.p.s.a. wraz z właściwymi przepisami odrębnymi, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 tej ustawy, stanowią podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów za wniesienie sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzi na skargę kasacyjną. Skoro za czynność sporządzenia i wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną należy się profesjonalnemu pełnomocnikowi wynagrodzenie stanowiące niezbędny koszt postępowania kasacyjnego, to wysokość stawki minimalnej (opłaty) za taką czynność ustala się przyjmując za podstawę stawkę jak za czynność o najbardziej zbliżonym rodzaju, przy czym swym charakterem jest ona najbardziej zbliżona do czynności sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej. W związku z tym należy przyjąć, że za sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną profesjonalnemu pełnomocnikowi przysługuje opłata (stawka minimalna) jak za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej.

Gdy rzeczywista wartość przedmiotu zaskarżenia jest inna niż ta wskazana w skardze, obowiązkiem przewodniczącego wydziału sądu pierwszej instancji jest sprawdzenie wartości przedmiotu zaskarżenia. W konsekwencji powinno zostać wydane najpierw zarządzenie w trybie art. 218 p.p.s.a., które musi być opatrzone stosownym uzasadnieniem

zgodnie z art. 141 § 4 w zw. z art. 166 i 167 p.p.s.a., a dopiero po zakończeniu dochodzenia przewodniczący zarządzeniem wydanym na podstawie art. 220 § 1 p.p.s.a. wzywa stronę skarżącą do uiszczenia wpisu sądowego. Zarządzenie to, jeśli ustalona wartość przedmiotu zaskarżenia jest inna niż podana w skardze, wymaga uzasadnienia. Tylko bowiem w takim przypadku strona może poznać przyczynę ustalenia wpisu od kwoty innej niż wskazana przez nią w skardze jako kwota sporna. W konsekwencji także NSA tylko przy spełnieniu powyższego warunku będzie władny zweryfikować, czy prawidłowo ustalono wpis sądowy od skargi w tej sprawie, rozpoznając zażalenie na zarządzenie o wezwaniu do uiszczenia wpisu (postanowienie z 24 października 2012 r., I FZ 293/12).

Ustosunkowując się do kwestii umorzenia, rozłożenia na raty lub odroczenia zapłaty nieuiszczonych kosztów, o jakiej mowa w art. 229 § 1 p.p.s.a., wnioskodawca powinien uprawdopodobnić, że ściągnięcie należności tytułem kosztów byłoby połączone z niewspółmiernymi trudnościami lub groziłoby dłużnikowi zbyt ciężkimi skutkami (postanowienie z 19 kwietnia 2012 r., II FZ 329/12).

15. Prawo pomocy

Prawo pomocy regulują przepisy Działu V, rozdziału 3, oddziału 2 p.p.s.a. Na podstawie tych przepisów strona może się ubiegać o zwolnienie od kosztów sądowych (tj. opłat wpisu, opłaty kancelaryjnej oraz zwrotu wydatków – art. 211 p.p.s.a.), a także o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika (art. 244 p.p.s.a.), jeśli nie posiada dostatecznych środków umożliwiających jej prowadzenie sprawy przed sądem administracyjnym (art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a.).

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 też celowości przyznania prawa pomocy, warto zwrócić uwagę na niektóre poglądy wyrażone w tej materii w orzecznictwie roku ubiegłego.

15.1. Wezwanie do uzupełnienia wniosku rozpoznawanego pod kątem spełnienia przesłanek z art. 165 p.p.s.a.

W dotychczasowym orzecznictwie NSA za utrwalony należy uznać pogląd, że w związku z wątpliwościami dotyczącymi sytuacji materialnej wnioskodawcy sąd rozpoznający wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien wezwać stronę do złożenia dodatkowego oświadczenia lub przedłożenia dokumentów źródłowych dotyczących jej stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego. W większości spraw wnioskujący mimo wezwania przez sąd zgodnie z treścią art. 255 p.p.s.a. nie nadesłali dokumentów źródłowych wskazujących, że nie są w stanie ponieść kosztów postępowania, co skutkowało odmową przyznania prawa pomocy (np. postanowienia z 12 stycznia 2012 r., II GZ 553/11, z 20 kwietnia 2012 r., I GZ 50/12).

Przepis art. 255 p.p.s.a. w jednoznaczny sposób nawiązuje do wniosku, o którym mowa w art. 252 p.p.s.a., a brak jest normy wyłączającej zastosowanie art. 255 p.p.s.a. w sytuacji ponownego wniosku o przyznanie prawa pomocy. Jeśli bowiem sformułowania w złożonym ponownym wniosku nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, czy mamy do czynienia

ze zmianą okoliczności sprawy (mającą wpływ na spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 246 § 1 p.p.s.a.), czy też nie, zasada prawa do sądu przemawia za wyjaśnieniem tej kwestii w trybie przewidzianym w art. 255 p.p.s.a. przed uznaniem, że takiej zmiany okoliczności sprawy brak (postanowienia z 15 lutego 2012 r., I FZ 535/11, 9 lutego 2012 r., I FZ 596/11, oraz 18 stycznia 2012 r., I FZ 2/12).

15.2. Przesłanki prawa pomocy

Badając, czy zostały spełnione przesłanki umożliwiające zastosowanie prawa pomocy, gdy wnioskodawca wcześniej wykazał odpowiednie zabezpieczenia wierzytelności wobec banku w związku z zaciągnięciem kredytu, trudno uznać, aby ubiegający się o przyznanie pomocy nie miał zabezpieczonych innych należności związanych z utrzymaniem rodziny czy z prowadzoną działalnością gospodarczą, w tym ewentualnych kosztów postępowania (postanowienie z 14 lutego 2012 r., II FZ 859/11).

Okoliczność, iż skarżący korzysta z pomocy profesjonalnego pełnomocnika z wyboru, nie może stanowić przesłanki wpływającej na ocenę jego sytuacji finansowej, gdyż strony stosunku prawnego obejmującego udzielanie pomocy prawnej mogły dowolnie ukształtować formę i sposób wynagrodzenia za tę pomoc (postanowienia z 23 lutego 2012 r., I FZ 15/12, i 26 stycznia 2012 r., I FZ 570–581/11).

Gdy z oświadczenia skarżącego wynika, że w kosztach utrzymania rodziny nie partycypuje, to brak przedstawienia dokumentów dotyczących wysokości dochodów rodziców i siostry skarżącego nie uniemożliwił dokonania oceny sytuacji majątkowej wnioskodawcy z punktu widzenia przesłanek przyznawania prawa pomocy (postanowienie z 6 grudnia 2012 r., I GZ 396/12 oraz inne w analogicznych sprawach z wniosku tego samego skarżącego, m.in. I GZ 358/12, I GZ 366/12, I GZ 371/12).

15.3. Skutek wadliwej formy rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa pomocy

W myśl art. 257 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy, który nie został złożony na urzędowym formularzu lub którego braków strona nie uzupełniła w zakreślonym terminie, pozostawia się bez rozpoznania. Gdy pozostawienie wniosku bez rozpoznania następuje w drodze zarządzenia referendarza (art. 258 § 2 pkt 6 p.p.s.a.), na które został wniesiony sprzeciw, to zarządzenie takie traci moc i jak wynika z art. 260 zd. pierwsze p.p.s.a., sprawa będąca przedmiotem sprzeciwu podlega rozpoznaniu przez sąd na posiedzeniu niejawnym. Stosownie do art. 260 zd. drugie p.p.s.a., na postanowienie przysługuje zażalenie. Treść regulacji zawartej w art. 260 p.p.s.a. wskazuje, że po złożeniu sprzeciwu, bez względu na to, czy dotyczy on zarządzenia, czy postanowienia, rozstrzygnięcia te tracą moc, a sąd rozpoznając sprawę wskutek złożonego sprzeciwu wydaje postanowienie. W przypadku gdy z treści rozstrzygnięcia sądu wydanego w konsekwencji wniesienia przez stronę sprzeciwu wynika, że zostało ono wydane w istocie przez sąd orzekający w składzie jednoosobowym po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, a przedmiotem rozstrzygnięcia był wniosek o przyznanie prawa pomocy, którego braki nie zostały pomimo stosownego wezwania uzupełnione, to nadanie przez sąd takiemu rozstrzygnięciu wadliwej formy zarządzenia zamiast postanowienia nie może podważyć zasady, że rozstrzygnięcie to w istocie

rzeczy jest postanowieniem sądu, o jakim mowa w art. 260 p.p.s.a. Z uwagi na powyższe, uchybienie to nie ma wpływu na ostateczny wynik sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia (postanowienie z 11 grudnia 2012 r., II FZ 954/12).

15.4. Ponowny wniosek w zakresie prawa pomocy i wyznaczenia innego pełnomocnika

Jeśli stronie zostało przyznane prawo pomocy w zakresie całkowitym, to ponowny wniosek w tym przedmiocie jest bezzasadny. W przypadku gdy strona, której przyznano prawo pomocy w zakresie całkowitym, zwróci się z ponownym wnioskiem w zakresie węższym bądź pokrywającym się z zakresem przyznanego prawa pomocy, to postępowanie wszczęte w tym przedmiocie jest bezprzedmiotowe (postanowienie z 13 marca 2012 r., II FZ 29/12).

15.5. Instytucja prawa pomocy a nadużycie prawa do sądu

NSA wielokrotnie zwracał także uwagę na problem zasadności stosowania instytucji prawa pomocy w świetle konstrukcji nadużycia prawa do sądu. Prawo pomocy, stanowiące formę realizacji prawa do sądu, nie może być przyznane podmiotowi, który ze swojego prawa czyni nienależyty użytek. Wymóg ponoszenia kosztów sądowych zmusza każdą stronę inicjującą postępowanie sądowe do zastanowienia się nad celowością składania nieracjonalnych i bezprzedmiotowych skarg, a w konsekwencji ponoszonych kosztów. Niedopuszczalne jest bowiem używanie uprawnień procesowych do celów innych od tych, które odpowiadają ich przeznaczeniu. Każde prawo podmiotowe, w tym prawo do sądu, przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego, jednak nie może umknąć uwadze, że prawo to powinno być wykonywane zgodnie z celem społecznym danego prawa, czyli zgodnie z celem, ze względu na który zostało mu ono przyznane. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę. Tak należy ocenić np. działania podmiotu, który inicjuje szereg postępowań sądowych nie w celu ochrony swoich realnych praw, ale dla którego inicjowanie tychże postępowań jest celem samym w sobie (postanowienia z: 24 lipca 2012 r., II FZ 536/12; 25 lipca 2012 r., II FZ 566/12; 1 października 2012 r., II FZ 591/12).

16. Wznowienie postępowania

W ramach problematyki związanej z instytucją wznowienia postępowania zarysowała się rozbieżność dotycząca możliwości wniesienia kolejnej skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, gdy skarga uprzednio złożona została odrzucona. W postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2012 r., II FSK 1190/12, NSA opowiedział się za niedopuszczalnością ponownego wznowienia w takim przypadku. W motywach rozstrzygnięcia uznano, że określony w art. 285 p.p.s.a. zakaz dalszego wznowienia dotyczy nie tylko prawomocnych orzeczeń rozstrzygających skargę o wznowienie postępowania co do meritum, lecz obejmuje także orzeczenia, które kończą postępowanie z przyczyn formalnych. Powołany przepis nie przewiduje bowiem żadnych ograniczeń w tym względzie. Natomiast w postanowieniach z 9 lipca 2012 r., II FSK 1194/12, i z 27 czerwca 2012 r., II FSK 1193/12, przyjęto możliwość dalszego wznawiania postępowania, mimo odrzucenia złożonej wcześniej w tym przedmiocie skargi.

17. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

17.1. Przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Powodem odrzucenia skarg było głównie naruszenie tzw. przymusu adwokackiego, a także braki formalne skargi, które nie podlegają usunięciu po wniesieniu skargi (dotyczyło to m.in. skarg na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i polegało na niewskazaniu okoliczności, które mogą usprawiedliwiać niewykorzystanie zwykłego środka zaskarżenia).

Odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 285f § 3 p.p.s.a. może nastąpić dopiero po bezskutecznym wezwaniu do uiszczenia opłaty. W takim przypadku odpowiednie zastosowanie znajduje bowiem art. 220 § 3 p.p.s.a. nakładający na przewodniczącego obowiązek wezwania strony do usunięcia braku fiskalnego nieopłaconej skargi[9].

W świetle art. 285a § 1 p.p.s.a. możliwość złożenia skargi od prawomocnego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona, uzależniona jest od tego, czy zmiana lub uchylenie tego orzeczenia nie były możliwe poprzez złożoną skargę kasacyjną[10]. Sama okoliczność, że skargę kasacyjną odrzucono i nie przywrócono terminu do jej wniesienia, nie świadczy o tym, że zmiana lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia nie były możliwe, strona mogła bowiem wnieść skargę kasacyjną w terminie w sposób prowadzący do merytorycznego rozpatrzenia skargi kasacyjnej[11].

Strona wnosząca skargę na podstawie art. 285a § 2 p.p.s.a. obowiązana jest w skardze, poza innymi warunkami wymienionymi w art. 285e § 1 p.p.s.a., wykazać, że występuje wyjątkowy przypadek uzasadniający wniesienie skargi, co obejmuje także wykazanie, dlaczego nie wykorzystała środka zaskarżenia (art. 285e § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Wyjątkowość przypadku odnosi się przy tym również do przyczyn, które spowodowały, że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych[12].

W świetle art. 285a § 3 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń NSA zasadniczo nie przysługuje. Dopuszczalność takiej skargi ograniczona jest do przypadków, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej w rozumieniu art. 285a § 3 p.p.s.a. Nie dochodzi do rażącego naruszenia prawa Unii Europejskiej, jeśli NSA nie dokonuje wykładni odpowiednich przepisów materialnoprawnych (w okolicznościach sprawy art. 17 VI dyrektywy, czy art. 86 ust. 1 u.p.t.u.) ze względu na związanie w tej kwestii oceną prawną dokonaną już w innym wyroku[13] będzie możliwe uznanie, że doszło do rażącego naruszenia prawa w przypadku, gdy NSA przy orzekaniu nie ma wyboru i – niezależnie od niezawisłości sędziowskiej – musi przyjąć wykładnię danej normy w kształcie wynikającym z innego orzeczenia.

[9] Postanowienie z 4 września 2012 r., II FZ 588/12.
[10] Wyrok z 14 marca 2012 r., I FNP 7/11.
[11] Postanowienie z 28 sierpnia 2012 r., I FNP 9/12.
[12] Postanowienie z 28 sierpnia 2012 r., I FNP 7/12.
[13] Wyrok z 12 lipca 2012 r., I FNP 2/12.

Brak w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia elementu konstrukcyjnego takiej skargi, jakim jest złożenie wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia, a więc wymogu z art. 285e § 1 pkt 6 p.p.s.a., skutkuje odrzuceniem skargi[14].

17.2. Wymogi skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Przyczyną oddalenia skarg w odniesieniu do wyroków NSA było ustalenie, iż kwestionowane wyroki nie naruszają wskazanych przepisów, a w szczególności przepisów prawa Unii Europejskiej. Zarzuty naruszenia norm prawa Unii Europejskiej odwoływały się do ogólnych zasad Traktatu i Karty Praw Podstawowych, które w żaden sposób nie były naruszone. Strony uzasadniały zarzuty tym, że Sąd nie rozpoznał sprawy w pełnym zakresie i nie odniósł się do wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych podnoszonych przez strony[15].

Jako powód oddalenia skarg na wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych wskazywano m.in., że kwestionowany wyrok nie spowodował zamknięcia stronie drogi do rozpoznania sprawy przez sąd, albowiem prawomocne rozstrzygnięcie, iż sprawa nie należy do właściwości organów administracji publicznej i sądów administracyjnych, oznacza, że sprawa podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny (art. 199^1 k.p.c.)[16], bądź nie spowodował szkody, ponieważ po jego wydaniu organy po ponownym rozpoznaniu sprawy wydały decyzje, które nie zostały zaskarżone do sądu administracyjnego, co oznacza, że w stosunku do tych decyzji można wszcząć postępowanie o stwierdzenie ich nieważności[17].

Szkoda w rozumieniu art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a. dotyczy obu jej postaci: *damnum emergens* (szkoda rzeczywista) oraz *lucrum cessans* (utracone korzyści). Nie spełnia zaś omawianego wymogu odwołanie się do szkody hipotetycznej (ewentualnej), która jeszcze nie wystąpiła, gdyż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie służy zapobieganiu szkodzie mogącej powstać wskutek wydania orzeczenia[18].

W sytuacji gdy skarga została uznana za niedopuszczalną ze względów formalnych, nie mogło dojść do rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej, gdyż normy te w ogóle nie były i nie mogły być przedmiotem rozważań Sądu[19].

W zakresie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia dominowały rozstrzygnięcia, na których mocy odrzucano wskazany nadzwyczajny środek zaskarżenia z powodu niespełnienia podstawowych wymogów konstrukcyjnych skargi, w szczególności niewykazania, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i aktualnie nie jest możliwe, czy niewskazania, które z podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela zostały naruszone kwestionowanym orzeczeniem[20].

[14] Postanowienie z 7 września 2012 r., I FNP 6/12.
[15] Np. wyroki z 21 grudnia 2012 r., I ONP 7/12 i I ONP 8/12.
[16] Wyrok z 21 grudnia 2012 r., I ONP 3/12.
[17] Wyrok z 21 grudnia 2012 r., I ONP 31/10.
[18] Postanowienie z 29 listopada 2012 r., I FNP 12/12.
[19] Postanowienie z 22 lutego 2012 r., I FNP 5/11.
[20] Np. postanowienia NSA z: 20 września 2012 r., II FNP 15/12, 9 października 2012 r., II FNP 14/12.

Ponadto NSA potwierdził występujące w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym uprawdopodobnienie szkody spowodowanej wydaniem orzeczenia w przedmiocie interpretacji podatkowych nie będzie co do zasady możliwe. Sąd argumentował, że utrzymanie w obrocie prawnym interpretacji podatkowej Ministra Finansów nie było równoznaczne z nałożeniem na skarżącą obowiązku zapłaty zaległych należności (a więc obowiązku, którego realizacja jest zabezpieczona przymusem państwowym w trybie egzekucji administracyjnej, jak ma to miejsce w przypadku decyzji podatkowych). Takich konsekwencji wydania interpretacji indywidualnej nie przewidują bowiem przepisy określające skutki zastosowania się do przedmiotowego aktu (por. art. 14k–14n o.p.). Spełnienie przesłanki przewidzianej w art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a. wymaga uprawdopodobnienia szkody, która już rzeczywiście wystąpiła i była następstwem kwestionowanego orzeczenia sądowego[21]. Wymóg uprawdopodobnienia wyrządzenia szkody spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy (art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a.) nie został ograniczony do skarg, o których mowa w art. 285a § 1 i 2 p.p.s.a (a więc skarg dotyczących prawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych). W sprawach sądowoadministracyjnych zmierzających do wyeliminowania z obrotu prawnego interpretacji indywidualnej Ministra Finansów 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 (a przede wszystkim z tym, że interpretacje takie nie są wiążące dla wnioskodawcy) nie będzie możliwe uprawdopodobnienie szkody, o której mowa w art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a.[22]

18. Podsumowanie

Niebawem rozpoczną się prace nad kolejnym projektem nowelizacji przepisów p.p.s.a. Podstawowym założeniem projektu zmian jest udoskonalenie rozwiązań w postępowaniu sądowoadministracyjnym w celu zapewnienia skutecznego i przyjaznego załatwiania spraw jednostki w rozsądnym terminie, a także stopniowego ograniczania procesowych konsekwencji tzw. władztwa administracyjnego. Proponowane zmiany idą w kierunku usprawnienia, a także uproszczenia postępowania w tych sprawach, w których przemawiają za tym względy celowości, słuszności i ekonomiki postępowania sądowoadministracyjnego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji. Założenia te zostaną zrealizowane w szczególności poprzez umożliwienie wojewódzkim sądom administracyjnym w sentencji wyroku uwzględniającego skargę merytorycznego orzekania o sposobie załatwienia sprawy przez organ, zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny, rozszerzenie katalogu spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym oraz zwiększenie uprawnień orzeczniczych referendarzy sądowych.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom jednostki w zakresie łatwiejszego dostępu do sądu administracyjnego oraz szybkiego uzyskania finalnego rozstrzygnięcia w sprawie zakłada się wyposażenie wojewódzkich sądów administracyjnych w ograniczoną kompetencję do wydawania rozstrzygnięć zastępujących akt administracyjny lub nakazujących organowi wydanie rozstrzygnięcia o określonej treści. Jedną z form realizacji tej zasady będzie wprowadzenie możliwości umarzania przez sąd postepowania administracyjnego, w którego ra-

[21] Postanowienie z 4 października 2012 r., II FNP 2/12.
[22] Postanowienie z 10 maja 2012 r., I FNP 1/12.

mach wydany został zaskarżony akt w sytuacji, gdy sąd uchylając zaskarżoną decyzję lub postanowienie uzna, że zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego. Proponuje się również przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do określenia w wyroku uwzględniającym skargę sposobu załatwienia sprawy, a nawet przyszłego rozstrzygnięcia, jeżeli będą to uzasadniały okoliczności sprawy.

Projekt nowelizacji zostanie niebawem wniesiony przez Prezydenta RP do laski marszałkowskiej.

19. Postępowanie administracyjne

19.1. Wyłączenie pracownika organu

Instytucja wyłączenia członka organu na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania do członków Komisji Nadzoru Finansowego, ponieważ Komisja nie pozostaje w stosunkach organizacyjnych i kompetencyjnych, które pozwoliłyby wskazać dla niej organ wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. Tę tezę potwierdza przepis art. 11 ust. 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Skoro bowiem od decyzji Komisji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie odwołanie do organu wyższego stopnia (art. 127 § 2 k.p.a.), oznacza to, że KNF nadano w postępowaniu administracyjnym status ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a (wyrok z 18 stycznia 2012 r., II GSK 1068/11).

19.2. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym

Nie jest dopuszczalna taka wykładnia art. 31 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji publicznej byłby niejako automatycznie zobligowany do uwzględnienia żądania organizacji społecznej z tych tylko powodów, że jest ona organizacją społeczną, której żądanie jest uzasadnione celami statutowymi, bez badania, czy przemawia za tym interes społeczny. Taka wykładnia art. 31 § 1 k.p.a. byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu, gdyż zawężałaby zakres kompetencji organu określony w § 2 tego przepisu (wyrok z 19 lipca 2012 r., II OSK 663/11)[23].

19.3. Wydawanie stronie uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy

Zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. w każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów. W myśl § 2 tego artykułu strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony z wyłączeniami, o których mowa w art. 74 k.p.a.

[23] Odmiennie orzeczono w wyroku z 20 stycznia 2010 r., II OSK 139/09, w myśl którego dopiero ustalenie przez organ okoliczności wyłączających istnienie interesu społecznego organizacji w powyższym znaczeniu uprawnia do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. Powyższe zagadnienie powinno być przedmiotem narady sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA.

Sama potrzeba posiadania przez stronę uwierzytelnionych odpisów dokumentów, które mogą być wykorzystywane przez nią w danej sprawie administracyjnej lub poza jej zakresem, nie może być rozumiana jako ważny interes strony[24]. Gdyby ustawodawca chciał uzależnić uprawnienie strony do żądania uwierzytelnienia odpisów od samej potrzeby ich posiadania przez stronę, to nie wprowadzałby dodatkowego wymogu, by strona uzasadniła, iż ma ważny interes w ich uzyskaniu, lecz ograniczyłby brzmienie przepisu do samych uprawnień strony do posiadania tych dokumentów (wyrok z 17 stycznia 2012 r., II OSK 2063/10).

W uchwale z 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, NSA uznał, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej na podstawie art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Natomiast w uchwale z 29 października 2012 r., II GPS 3/12, NSA wyjaśnił, że termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego jest ustawowym terminem procesowym, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a.

19.4. Stwierdzenie nieważności decyzji

W uchwale z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, przesądzono, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

19.5. 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.

[24] Tak orzeczono w wyroku z 2 września 2009 r., II GSK 19/09.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego

1. Uwagi wstępne

Z rocznych informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sprawozdań Izb NSA za rok 2012 wynika, że w orzecznictwie sądów administracyjnych, 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, zabezpieczenia społecznych, transportu drogowego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności[1].

Przy rozpoznawaniu spraw z elementem unijnym sądy powoływały zarówno przepisy pierwotnego, jak i pochodnego prawa UE. 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 okresu poprzedniego[2] sądy w niewielkiej liczbie spraw odmawiały zastosowania przepisów UE ze względu na brak publikacji w języku polskim aktów prawnych UE.

2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości

2.1. Pytania polskich sądów administracyjnych

W 2012 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi w siedmiu sprawach. W pięciu sprawach pytania skierował do Trybunału Naczelny Sąd Administracyjny, pozostałe dwa pytania skierowały Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy. Wszystkie pytania zadane zostały w dziedzinie podatków. Sześć z zadanych pytań dotyczyło wykładni przepisów dyrektywy 77/388/EWG[3] oraz dyrektywy 2006/112/WE[4] w kontekście polskich

[1] Wybrane orzeczenia z tych dziedzin zostały szerzej powołane w dalszej części niniejszego opracowania, przy czym uwzględniono orzeczenia prawomocne z wyjątkiem spraw dotyczących gier losowych i zakładów wzajemnych.

[2] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2006, s. 187–188; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2008, s. 250–251; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2009, s. 280–282; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2010, s. 172–173; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2011 r., s. 194–217; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 r.*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2012 r., s. 207–234.

[3] 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

przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[5]. Pytanie WSA w Bydgoszczy dotyczyło kwestii związanych z oceną przepisów ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[6] w kontekście swobód traktatowych.

2.1.1. *Pytania prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 484/11*[7]

Skierowane przez NSA pytania prejudycjalne dotyczyły wątpliwości Sądu w zakresie dwóch kwestii.

Po pierwsze, NSA nie był pewien, czy w świetle przepisów dyrektywy 2006/112/WE możliwe jest określenie wymagalności podatku (obowiązku podatkowego) w przypadku wystawienia przez podatnika faktury dokumentującej usługę stanowiącą odstępstwo od art. 63, 64 i 65 dyrektywy w oparciu o art. 66 lit. b/ dyrektywy na dzień zapłaty, nie później niż 30 dnia od dnia wykonania usługi. Po drugie, NSA wyraził wątpliwość, czy art. 66 lit. a i b dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one przepisom ustawy o podatku od towarów i usług stanowiącym, iż moment powstania obowiązku podatkowego (zdarzenie, z którego nastąpieniem podatek staje się wymagalny dla niektórych transakcji) dla usług transportowych i spedycyjnych następuje z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty, nie później jednak niż 30 dnia, licząc od dnia wykonania tych usług, także gdy zostaje wystawiona i doręczona nabywcy faktura najpóźniej w ciągu 7 dni od wykonania.

2.1.2. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 611/11*[8]

Problem podniesiony w pytaniach prejudycjalnych w niniejszej sprawie dotyczył ustalenia miejsca świadczenia kompleksowych usług w zakresie magazynowania towarów, obejmujących przyjmowanie towarów do magazynu, umieszczanie towarów na odpowiednich półkach magazynowych, przechowywanie tych towarów dla klienta, wydawanie towarów, rozładunek i załadunek oraz w stosunku do niektórych klientów przepakowywanie materiałów dostarczonych w opakowaniach zbiorczych do indywidualnych zestawów. NSA nie był pewien, czy art. 44 i 47 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że usługi te są usługami związanymi z nieruchomościami, które opodatkowane są w miejscu, w którym znajduje się nieruchomość, czy też stosownie do art. 44 dyrektywy należy przyjąć, że są to usługi opodatkowane w miejscu, gdzie usługobiorca, na rzecz którego świadczone są usługi, posiada stałą siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej lub w przypadku jej braku stałe miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu.

2.1.3. *Pytanie prejudycjalne WSA w Bydgoszczy w sprawie I SA/Bd 1035/11*[9]

Wątpliwości WSA w Bydgoszczy dotyczyły dopuszczalności stosowania przez Państwo Członkowskie przepisów prawa krajowego, które różnicują sytuację prawną podatników w zakresie zwolnień w podatku dochodowym od osób prawnych. WSA w Bydgoszczy

dodanej; Dz.Urz. WE L 145 z 13 czerwca 1977 r., s. 1; polska wersja językowa – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdział 9, t. 1, s. 1, ze zm.; dalej: VI dyrektywa VAT.

[4] Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej; Dz.Urz. UE L 347 z 11 grudnia 2006 r., s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112/WE.

[5] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; dalej: ustawa o podatku od towarów i usług.

[6] Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.; dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych.

[7] Postanowienie NSA z 4 stycznia 2012 r., I FSK 484/11 (sygn. sprawy przed ETS: C-169/12, *Sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów*).

[8] Postanowienie NSA z 8 lutego 2012 r., I FSK 611/11 (sygn. sprawy przed ETS: C-155/12).

[9] Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 28 marca 2012 r., I SA/Bd 1035/11 (sygn. sprawy przed ETS: C-190/12).

wskazał, że zgodnie z polskimi przepisami dywidendy otrzymane przez fundusze inwestycyjne mające siedzibę w jednym z Państw Członkowskich Unii Europejskiej są w ramach generalnego zwolnienia podmiotowego zwolnione od zryczałtowanego podatku dochodowego w zakresie otrzymanych dywidend. Zwolnienie takie nie przysługuje natomiast funduszom inwestycyjnym z siedzibą w państwie trzecim. WSA w Bydgoszczy zwrócił się do Trybunału o przesądzenie, czy tego rodzaju przepisy krajowe powinny zostać ocenione pod kątem zgodności z traktatową swobodą przepływu kapitału (art. 56 TWE, obecnie art. 63 TFUE), czy też swobodą przedsiębiorczości (art. 43 TWE, obecnie art. 49 TFUE).

Dodatkowo WSA w Bydgoszczy zwrócił się do Trybunału o wskazanie, czy odmienne traktowanie funduszy mających siedzibę w państwie trzecim oraz funduszy mających siedzibę w jednym z Państw Członkowskich Unii Europejskiej przewidziane w prawie krajowym w zakresie zwolnienia podmiotowego w dziedzinie podatku dochodowego można uznać za prawnie uzasadnione w świetle postanowień art. 58 ust. 1 lit. a/ w zw. z art. 58 ust. 3 TWE (obecnie art. 65 ust. 1 lit. a/ w zw. z art. 65 ust. 3 TFUE).

2.1.4. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 54/12*[10]

Pytanie prejudycjalne dotyczyło wątpliwości NSA w kwestii dopuszczalności stosowania przewidzianego w prawie polskim zwolnienia od podatku od wartości dodanej usług edukacyjnych świadczonych przez podmioty niepubliczne w celach komercyjnych, w stanie prawnym obowiązującym w Rzeczpospolitej Polskiej w 2010 r. NSA wyraził wątpliwości, czy przepisy polskiej ustawy o podatku od towarów i usług pozostawały w zgodzie z art. 132 ust. 1 lit. i/, art. 133 i 134 dyrektywy 2006/112/WE. W przypadku przesądzenia przez TS niezgodności polskich przepisów z prawem UE, NSA dodatkowo podniósł wątpliwość, czy podatnik na podstawie art. 168 tej dyrektywy będzie uprawniony jednocześnie do stosowania zwolnienia od podatku oraz korzystania z prawa do odliczenia podatku naliczonego.

2.1.5. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 1612/11*[11]

Pytanie prejudycjalne NSA dotyczyło przesądzenia prawidłowej wykładni dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do czynności gminy polegających na sprzedaży nabytych z mocy prawa lub pod tytułem darmym, w szczególności w drodze spadkobrania lub darowizny mienia, w tym nieruchomości, bądź wniesienia ich w formie aportu do spółek prawa handlowego. NSA nie był pewien, czy zasady wspólnego systemu podatku VAT zezwalają na opodatkowanie takich czynności.

2.1.6. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 1993/11*[12]

Pytanie prejudycjalne dotyczy problemu określenia miejsca świadczenia usług. NSA zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy dla opodatkowania usług świadczonych przez spółkę A z siedzibą w Polsce na rzecz spółki B z siedzibą w innym Państwie Członkowskim UE, w sytuacji gdy spółka B prowadzi działalność gospodarczą wykorzystując infrastrukturę spółki A, stałym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 44 dyrektywy 2006/112/WE będzie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2.1.7. *Pytanie prejudycjalne WSA w Łodzi w sprawie I SA/Łd 1140/12*[13]

Pytania skierowane przez WSA w Łodzi w niniejszej sprawie dotyczyły kwestii uznania za dostawę towarów w rozumieniu art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 VI dyrekty-

[10] Postanowienie NSA z 27 kwietnia 2012 r., I FSK 54/12 (sygn. sprawy przed ETS: C-319/12).
[11] Postanowienie NSA z 17 sierpnia 2012 r., I FSK 1612/11 (sygn. sprawy przed ETS: C-72/13).
[12] Postanowienie NSA z 25 października 2012 r., I FSK 1993/11.
[13] Postanowienie WSA w Łodzi z 12 grudnia 2012 r., I SA/Łd 1140/12.

wy VAT sprzedaży dokonanej przez podmiot, który za zgodą innej osoby, w celu zatajenia własnej działalności gospodarczej, posłużył się firmą tej osoby. Dodatkowo WSA w Łodzi nie był pewien, czy art. 17 VI dyrektywy VAT należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on odliczeniu podatku z faktury wystawionej przez osobę, która jedynie firmowała sprzedaż towaru dokonaną przez inny podmiot, bez wykazania, że nabywca wiedział lub na podstawie obiektywnych okoliczności mógł przewidzieć, że transakcja, w której uczestniczy, wiąże się z przestępstwem lub innymi nieprawidłowościami, jakich dopuścił się wystawca faktury lub podmiot z nim współdziałający.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

W 2012 r. zapadło 6 orzeczeń, w których TS udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych skierowane w latach poprzednich.

2.2.1. *Wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie C-588/10 Minister Finansów przeciwko Kraft Foods Polska S.A.*

Odpowiadając na pytania prejudycjalne NSA[14], Trybunał wskazał, że wymóg polegający na uzależnieniu obniżenia podstawy opodatkowania wynikającej z pierwotnej faktury od posiadania przez podatnika potwierdzenia otrzymania korekty faktury doręczonej przez nabywcę towarów lub usług mieści się w pojęciu warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. W ocenie Trybunału takiemu wymogowi nie sprzeciwiają się co do zasady zasadzie neutralności podatku od wartości dodanej oraz proporcjonalności. Jednak jeżeli uzyskanie przez podatnika będącego dostawcą towarów lub usług tego rodzaju potwierdzenia jest w rozsądnym terminie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, to nie można mu odmówić wykazania tego przed organami podatkowymi danego państwa członkowskiego przy użyciu innych środków, pod warunkiem że po pierwsze, dochował on należytej staranności w okolicznościach danej sprawy celem upewnienia się, że nabywca towarów lub usług jest w posiadaniu korekty faktury i że zapoznał się z nią, a po drugie, że dana transakcja została w rzeczywistości zrealizowana na warunkach określonych w owej korekcie faktury.

2.2.2. *Wyrok Trybunału z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie C-372/10 Pak-Holdco*

W odpowiedzi na pytania skierowane przez NSA[15] Trybunał orzekł, że wobec braku postanowień wprowadzających odstępstwa w akcie przystąpienia tego państwa do Unii Europejskiej lub w innym akcie prawa Unii Europejskiej, art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 69/335/EWG[16] powinien być interpretowany w ten sposób, że przewidziane w nim obowiązkowe zwolnienie dotyczy wyłącznie czynności objętych zakresem zastosowania tej dyrektywy, ze zmianami, które to czynności w dniu 1 lipca 1984 r. były w owym państwie zwolnione od podatku kapitałowego lub były opodatkowane owym podatkiem według stawki obniżonej wynoszącej 0,50% lub niższej. Dodatkowo w ocenie TS art. 5 ust. 3 tiret pierwsze dyrektywy

[14] Postanowienie NSA z 16 września 2010 r., I FSK 104/10.

[15] Postanowienie NSA z 26 maja 2010 r., II FSK 2130/08.

[16] Dyrektywa Rady 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, Dz.Urz. WE z 3 października 1969 r., L 249, s. 25, ze zm.; polska wersja językowa – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdział 9, t. 1, s. 11; dalej: dyrektywa 69/335/EWG.

69/335, który wyłącza z podstawy opodatkowania „sumę aktywów należących do spółki kapitałowej, które są przeznaczone na podwyższenie kapitału i które już zostały objęte podatkiem kapitałowym", należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie niezależnie od tego, czy chodzi o aktywa spółki, której kapitał ulega podwyższeniu, czy o te aktywa, które pochodzą od innej spółki i podwyższyły ten kapitał.

2.2.3. *Wyrok Trybunału z 1 marca 2012 r w sprawie C-280/10 Kopalnia Odkrywkowa Polski Trawertyn P. Granatowicz, M. Wosiewicz*

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA[17] należy odpowiedzieć, że art. 9, 168 i 169 dyrektywy Rady 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, które nie umożliwiają ani wspólnikom spółki, ani tej spółce dochodzenia prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej naliczonego w związku z wydatkami inwestycyjnymi dokonanymi przez rzeczonych wspólników przed zawiązaniem i rejestracją powyższej spółki na potrzeby i cele jej działalności gospodarczej. Podobnie art. 168 i art. 178 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE sprzeciwiają się przepisom krajowym, na których podstawie, w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym, naliczony podatek od wartości dodanej nie może być odliczony przez spółkę, jeżeli faktura wystawiona przed rejestracją i identyfikacją rzeczonej spółki do celów podatku od wartości dodanej została wydana na przyszłych wspólników tej spółki.

2.2.4. *Wyrok Trybunału z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11 Fortuna sp. z o.o (C-213/11), Grand sp. z o.o (C-214/11), Forta sp. z o.o (C-217/11) przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni*

W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału przez WSA w Gdańsku[18] Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE[19] należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[20], które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie „przepisy techniczne" w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego.

2.2.5. *Wyrok Trybunału z 19 lipca 2012 r. w sprawie C-160/11 Bawaria Motors sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów*

Trybunał odpowiadając na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA[21], wskazał, że art. 313 ust. 1 i art. 314 w zw. z art. 136 i 315 dyrektywy Rady 2006/112/WE należy interpre-

[17] Postanowienie NSA z 31 marca 2010 r., I FSK 408/09.

[18] Postanowienia WSA w Gdańsku z 16 listopada 2010 r., III SA/Gd 261/10, III SA/Gd 262/10, III SA/Gd 352/10.

[19] Dyrektywa 98/34/WE ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego; Dz.Urz. WE z 21 lipca 1998 r., L 204, s. 37, polska wersja językowa – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdział 13, t. 20, s. 337 ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE.

[20] Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.), dalej: ustawa o grach hazardowych.

[21] Postanowienie z 25 lutego 2011 r., I FSK 223/10.

tować w ten sposób, że podatnik-pośrednik nie ma prawa do stosowania procedury opodatkowania marży przy dostawie pojazdów uznawanych za towary używane w rozumieniu art. 311 ust. 1 pkt 1 dyrektywy, nabytych uprzednio ze zwolnieniem z podatku od wartości dodanej od innego podatnika, który skorzystał z prawa do częściowego odliczenia podatku naliczonego od ceny tych pojazdów na wcześniejszym etapie obrotu.

2.2.6. *Wyrok Trybunału z 25 października 2012 r. w sprawie C-557/11 Maria Kozak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Lublinie*

Trybunał rozstrzygając wątpliwości podniesione przez NSA[22] orzekł, że art. 306–310 dyrektywy Rady 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że własne usługi przewozu stanowiące element składowy usługi turystycznej świadczonej podróżnym przez biuro podróży za cenę ryczałtową, opodatkowanej zgodnie ze wskazanymi przepisami, podlegają ogólnym zasadom opodatkowania podatkiem od wartości dodanej, w szczególności w odniesieniu do stawki podatku, a nie szczególnej procedurze opodatkowania transakcji dokonywanych przez biura podróży. Zgodnie z art. 98 tej dyrektywy, jeżeli państwo członkowskie wprowadziło obniżoną stawkę podatku od wartości dodanej dla usług przewozu, stawka ta znajduje zastosowanie do omawianych usług własnych biura podróży.

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

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. W wyniku wydania przez TS w 2012 r. orzeczeń prejudycjalnych sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi[23]. Orzeczenia wydane w 2012 r. przez Trybunał w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich były powoływane przez sądy administracyjne – m.in. orzeczenia w sprawach C-372/10 *Pak-Holdco* oraz C-280/10 *Kopalnia Odkrywkowa Polski Trawertyn P. Granatowicz, M. Wosiewicz*[24].

2.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi odmawiano również z powodu uznania przez sąd występującego w sprawie zagadnienia prawnego za jasne i niewymagające korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE lub też za dostatecznie wyjaśnione już w orzecznictwie Trybunału[25].

[22] Postanowienie NSA z 31 sierpnia 2011 r., I FSK 1318/10.

[23] Zob. np. postanowienia NSA z: 29 lutego 2012 r., II FSK 2130/08; 5 marca 2012 r., I FSK 104/10; 13 marca 2012 r., I FSK 408/09; 20 września 2012 r., I FSK 223/10; postanowienia WSA w Gdańsku z 2 sierpnia 2012 r., III SA/Gd 262/10, 7 sierpnia 2012, III SA/Gd 261/10 i III SA/Gd 352/10.

[24] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 4 września 2012 r., III SA/Wa 2081/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 7 września 2012 r., I SA/Wr 819/12; wyrok WSA w Łodzi z 3 października 2012 r., I SA/Łd 1004/12; wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2012 r., I SA/Po 752/12; wyrok WSA w Rzeszowie z 25 października 2012 r., I Sa/Rz 699/12; uchwała siedmiu sędziów NSA z 19 listopada 2012 r., II FPS 1/12.

[25] Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 13 marca 2012 r., I SA/Kr 2053/11; wyrok WSA w Gdańsku z 17 kwietnia 2012 r., I SA/Gd 1140/11; wyrok WSA w Gliwicach z 23 maja 2012 r., I SA/GL 642/11; wyrok NSA z 21 grudnia 2012 r., I GSK 966/11.

2.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

Warto podkreślić, że w razie skierowania przez sąd pytania prejudycjalnego, pozostałe sądy powinny zawiesić postępowanie w sprawach, w których pojawia się zagadnienie będące przedmiotem zawisłego postępowania prejudycjalnego, ze względu na konieczność zapewnienia jednolitego stosowania prawa unijnego. Sądy administracyjne w 2012 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[26].

3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. 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 2012 r. można zaobserwować wzrost spraw z elementem unijnym w dziedzinie podatku od gier[27].

3.1.1. *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 i na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjnie dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wymogów prounijnej wykładni prawa krajowego oraz zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa oraz skuteczności. Najczęściej chodziło o ocenę polskich przepisów w świetle brzmienia i celów dyrektyw unijnych – VI dyrektywy VAT 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 i w bardziej ogólnym kontekście. Należy odnotować, że sądy administracyjne szeroko odwołują się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, takich jak zasada neutralności i powszechności VAT, zasada proporcjonalności czy prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego na poprzednich fazach obrotu[28].

[26] Zob. np. postanowienie WSA w Poznaniu z 28 marca 2012 r., I SA/Po 210/12; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 16 kwietnia 2012 r., I SA/Bd 857/11; postanowienie WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2012 r., I SA/Wr 294/12; postanowienie WSA w Szczecinie z 2 sierpnia 2012 r., I SA/Sz 441/12; postanowienie WSA w Warszawie z 12 października 2012 r., III SA/Wa 692/12.

[27] Zob. pkt 3.1.4 niniejszego rozdziału.

[28] Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 lutego 2012 r., I SA/Bd 926/11; wyrok WSA w Opolu z 7 marca 2012 r., I SA/Op 48/12; wyrok WSA w Opolu z 15 marca 2012 r., I SA/Op 50/12; wyrok WSA w Białymstoku z 26 czerwca 2012 r., I SA/Bk 75/12; wyrok WSA w Warszawie z 10 lipca 2012 r., III SA/Wa 1583/12; wyrok NSA z 29 sierpnia 2012 r., I FSK 1639/11; wyrok WSA w Kielcach z 10 października 2012 r., I SA/Ke 477/12; wyrok NSA z 16 listopada 2012 r., I FSK 803/11.

Ze względu na ścisły stopień harmonizacji zakładany przez dyrektywy unijne zdecydowana większość spraw z zakresu VAT wymagała dokonywania przez sądy administracyjne oceny zgodności polskich przepisów z normami prawa UE. Wśród zagadnień związanych z prounijną wykładnią przepisów polskiej ustawy o podatku od towarów i usług rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2012 r. można wskazać przykładowo problematykę opodatkowania nabycia wierzytelności na własny rachunek[29], zastosowania stawki obniżonej do robót związanych z obiektami budownictwa mieszkaniowego[30], zwolnienia świadczenia usług na bezpośrednie potrzeby jednostek pływających oraz ich ładunków[31], opodatkowania świadczeń złożonych[32], ograniczeń prawa do odliczenia w związku z nadużyciem prawa lub oszustwem[33] czy zastosowania stawki 0% VAT[34].

3.1.2. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*

W dziedzinie podatku od czynności cywilnoprawnych duża część spraw uprzednio zawieszonych została podjęta po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczeń prejudycjalnych w odpowiedzi na pytania skierowane w latach poprzednich przez polskie sądy administracyjne[35]. W tej dziedzinie w sprawach rozstrzyganych w 2012 r. prawo unijne pojawiało się w szczególności w kontekście dwóch zagadnień: dopuszczalności opodatkowania czynności podwyższenia kapitału spółki[36] oraz pożyczek udzielanych spółkom kapitałowym przez ich wspólników (akcjonariuszy)[37].

3.1.3. *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 podstawowymi swobodami traktatowymi, takimi jak: swoboda przed-

[29] Zob. np. wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 19 marca 2012 r., I FPS 5/11; wyrok WSA w Gdańsku z 3 października 2012 r., I SA/Gd 743/12; wyrok WSA w Gliwicach z 24 października 2012 r., III SA/Gl 805/12; wyrok WSA w Warszawie z 31 października 2012 r., III SA/Wa 335/12.

[30] Zob. np. wyrok NSA z 19 kwietnia 2012 r., I FSK 1189/11; wyrok NSA z 27 kwietnia 2012 r., I FSK 978/11; wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2012 r., III SA/Wa 3060/11.

[31] Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2012 r., I SA/Sz 152/12.

[32] Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 5 października 2012 r., I SA/Wr 774/12; wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2012 r., I SA/Ol 415/12.

[33] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2012 r., III SA/Wa 361/12; wyrok NSA z 5 listopada 2012 r., I FSK 74/12; wyrok WSA w Poznaniu z 8 listopada 2012 r., I SA/Po 814/12; wyrok WSA w Łodzi z 29 listopada 2012 r., I SA/Łd 1279/12.

[34] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 29 marca 2012 r., I SA/Po 356/11; wyrok NSA w Warszawie z 12 czerwca 2012 r., I FSK 841/11; uchwała NSA z 25 czerwca 2012 r., I FPS 3/12; wyrok WSA w Rzeszowie z 18 września 2012 r., I SA/Rz 658/12; wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2012 r., I SA/Wa 3313/11.

[35] Wyroki ETS w sprawach C-212/10 *Logstor ROR Polska* oraz C-372/10 *Pak-Holdco*.

[36] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2012 r., IIISA/Wa 1497/12; wyrok WSA w Łodzi z 3 października 2012 r., I SA/Łd 1004/12; wyrok WSA w Rzeszowie z 25 listopada 2012 r., I SA/Rz 699/12; wyrok NSA w Warszawie z 18 grudnia 2012 r., II FSK 967/11.

[37] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 11 stycznia 2012 r., III SA/Wa 1162/11; wyrok NSA z 11 grudnia 2012 r., II FSK 866/11.

siębiorczości[38], swobodny przepływ osób i kapitału[39] oraz swobodny przepływ pracowników[40].

3.1.4. *Podatek od gier*

W 2012 r. można było zaobserwować wzrost powoływania się na zarzuty naruszenia prawa unijnego w sprawach z zakresu podatku od gier. Zarzuty sprowadzały się do niemożności zastosowania art. 139 ustawy o grach hazardowych w świetle jego sprzeczności z prawem unijnym. W ocenie skarżących przepis ten stanowił przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. W związku z brakiem notyfikacji projektu tej ustawy do Komisji Europejskiej wbrew obowiązkowi określonemu w art. 8 dyrektywy nie może być on stosowany. Uzasadniając swoje stanowisko, skarżący powszechnie powoływali się również na pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału Sprawiedliwości przez WSA w Gdańsku (sprawy połączone C-213/11, C-214/11 oraz C-217/11 *Fortuna i in.*)[41]. Konsekwencją wskazanej sprzeczności przepisów polskich z prawem UE uzasadniano w ocenie skarżących zasadność wniosku o zwrot nadpłaty podatku pobranego na podstawie ustawy o grach hazardowych.

Sądy administracyjne rozstrzygały powyższą kwestię jednolicie. Wskazując na fiskalny charakter art. 139 ustawy o grach hazardowych sądy uznawały, że nie stanowi on przepisu technicznego w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, a więc nie odnosi się do niego obowiązek notyfikacji. Sądy nie uznawały konieczności zawieszenia postępowań do czasu wydania orzeczenia prejudycjalnego w odpowiedzi na pytania WSA w Gdańsku, a rozstrzygając sprawę oddalały wnioski o nadpłatę[42].

3.1.5. *Podatek akcyzowy*

Najistotniejszym z punktu widzenia zapewniania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych i zapobieganiu rozbieżnościom zagadnieniem w ramach spraw akcyzowych była dopuszczalność opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów smarowych. W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 29 października 2012 r., I GPS 1/12, NSA stwierdził, że objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których jest mowa w art. 2 pkt 2 w związku z pozycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków, określonym w art. 3 ust. 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG[43]. W uzasadnieniu uchwały NSA, odnosząc się do stwierdzenia użytego w art. 3 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej „podatek nie spowoduje zwiększenia formalności związanych z przekroczeniem granicy w handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi" przyjąć należy, że warunki

[38] Zob. np. wyrok NSA z 4 kwietnia 2012 r., II FSK 1819/10.

[39] Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2012 r., I SA/Kr 2172/11; wyrok WSA w Krakowie z 13 marca 2012 r., I SA/Kr 2053/12; wyrok NSA z 28 czerwca 2012 r., II FSK 1308/11.

[40] Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 10 stycznia 2012 r., I SA/Gl 446/11; wyrok NSA w Warszawie z 31 lipca 2012 r., II FSK 2593/10.

[41] Zob. pkt 2.2.4 niniejszego rozdziału.

[42] Zob. np. wyrok NSA z 16 lutego 2012 r., II FSK 2266/11; wyrok WSA w Gdańsku z 17 kwietnia 2012 r., I SA/Gd 1140/11; wyrok WSA w Gliwicach z 28 maja 2012 r., I SA/Gl 661/11.

[43] Dyrektywa 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.Urz. UE L 76 z 23 marca 1992 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne – rozdział 9, t. 1, s. 179).

określone w krajowych przepisach akcyzowych, w tym procedury (składanie oświadczeń naczelnikowi urzędu celnego, prowadzenie ewidencji, złożenie zabezpieczeń) obowiązujące tylko na terytorium kraju, nie wprowadziły ograniczeń w zakresie obrotu tymi wyrobami i nie nałożyły na podatników ani inne Państwa Członkowskie obowiązków, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego. NSA podkreślił, że warunki te należy uznać za formalności będące następstwem istnienia podatku rozumianego jako konstrukcja prawna i że nie wiążą się z przekroczeniem granicy, lecz są przesłankami, od których spełnienia zależy zwolnienie określonego wyrobu z podatku akcyzowego w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia określonych wyrobów. NSA odwołując się do orzecznictwa TSUE[44] w zakresie, w jakim Trybunał stwierdził, że „w odniesieniu do wyrobów innych niż te, o których mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy horyzontalnej, zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit pierwszy tej dyrektywy Państwa Członkowskie zachowują prawo do wprowadzenia lub utrzymania w mocy podatków od tych produktów, pod warunkiem że podatki te nie spowodują zwiększenia formalności związanych z przekraczaniem granicy w handlu między Państwami Członkowskimi" oraz powierzył sądom krajowym ustalenie, czy uregulowania krajowe są związane z przekraczaniem granicy.

W wyroku z 19 września 2012 r., I GSK 1350/11, NSA ustalił, że żadna z liter w ust. 1 art. 27 dyrektywy Rady 92/83/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych[45] nie wprowadza odniesień do konkretnych czynności opodatkowanych, które miałyby korzystać ze zwolnienia, ponieważ zwolnienie dotyczy określonych produktów. NSA podkreślił, że analiza przepisów dyrektywy 92/83/EWG oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości pozwala na wniosek, że art. 30 ust. 9 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[46] jest przepisem krajowym, w którym dokonano nieprawidłowej implementacji art. 27 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 92/83/EWG do polskiego porządku prawnego. Ze wskazanego wyżej przepisu prawa krajowego wynika, że zwolnienie od akcyzy obejmuje alkohol etylowy zawarty w importowanych wyrobach nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, ale tylko taki, który jest skażony środkami skażającymi, o których mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.a., to jest środkami skażającymi określonymi przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych spośród środków dopuszczonych do skażania alkoholu etylowego na podstawie przepisów wydanych na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych[47]. NSA ustalił, że regulacja zwolnienia od akcyzy alkoholu etylowego zawartego w importowanych wyrobach nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi zawarta w przepisach krajowych jest węższa niż regulacja zwolnienia od akcyzy tego produktu wynikająca z art. 27 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 92/83/EWG. W ocenie NSA, w rozpatrywanej sprawie zaistniały wyjątkowe okoliczności stanowiące podstawę bezpośredniego stosowania dyrektywy 92/83/EWG, ponieważ art. 27 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 92/83/EWG jest precyzyjny i bezwarunkowy, nadaje się do zastosowania w konkretnym przypadku jako stanowiący podstawę

[44] Wyroki TSUE z 5 lipca 2007 r. w sprawach połączonych C-145/06 i C-146/06 *Fendt Italiana*, Zb.Orz. s. I–5869); z 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-2/09 *Regionałna mitniczeska direkcija – Płowdiw przeciwko Petyrowi Dimitrowowi Kalinczewowi* (Zb. Orz. 2010, s. I–4939).

[45] Dz.Urz. UE L 316 z dnia 31 października 1992 r., s. 21; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 9, t. 1, s. 206.

[46] Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.

[47] Dz.U. Nr 31, poz. 353 ze zm.

ustalenia praw i obowiązków w stosunkach Państwo – obywatel. NSA podkreślił, że postanowienia wynikające z dyrektywy 92/83/EWG zostały wprowadzone do krajowego porządku prawnego w sposób błędny, powodując ograniczenie praw podatnika.

Z kolei w wyroku z 30 października 2012 r., I GSK 55/12, NSA dokonał wykładni § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[48] w świetle dyrektywy Rady 92/83/EWG, stwierdzając, że pojęcie „alkohol etylowy" odnosi się do wszelkich produktów wymienionych w dyrektywie, a nie tylko do alkoholu stanowiącego napój alkoholowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[49]. NSA uznał również, że warunek dotyczący przedstawienia dokumentu dostawy, o jakim mowa w § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, mieści się w upoważnieniu dla Państwa Członkowskiego zawartym w art. 27 ust. 2 dyrektywy 92/83/EWG, skoro upoważnienie to jest dość ogólne i ma zapewnić „prawidłowe i uczciwe stosowanie zwolnień".

Spośród spraw z zakresu podatku akcyzowego na uwagę zasługuje szereg orzeczeń WSA w Poznaniu w przedmiocie kwalifikacji prawnej pojazdów typu SUV i Pick-up na potrzeby podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego (wyroki z: 13 kwietnia 2012 r., III SA/Po 12/12, 10 maja 2012 r., III SA/Po 203/12, 7 listopada 2012 r., III SA/Po 37/12).

WSA dokonując oceny prawidłowości klasyfikacji towaru podkreślił, że w pierwszej kolejności należy się kierować Ogólnymi Regułami Interpretacji Nomenklatury Scalonej (ORINS), które zostały zawarte w załączniku nr I do rozporządzenia Rady nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej[50], a także uwzględniać noty wyjaśniające do Nomenklatury Scalonej oraz Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów. Sąd wskazał, że przestrzeganie zasad klasyfikacji jest szczególnie istotne w przypadku pojazdów, które mogą być wykorzystywane zarówno do przewozu towarów, jak i do przewozu osób. WSA podkreślił, że sformułowanie „zasadniczo przeznaczone" w odniesieniu do pojazdów, którymi zawsze można przewieźć osoby, ale również towary (co uzależnione jest tylko od ich rozmiaru i wagi), oznacza, że chodzi o ich funkcję dominującą, przeważającą, co nie oznacza, że pojazdy te nie mogą spełniać funkcji użytkowych, takich jak przewóz towarów. W przypadku jednak, gdy konstrukcja oraz wyposażenie pojazdu wskazuje, iż dany pojazd jest w głównej mierze przeznaczony do przewozu osób, a przewóz towarów jest jego funkcją dodatkową, pojazd ten należy zakwalifikować jako samochód osobowy podlegający opodatkowaniu akcyzą. Natomiast jeżeli głównym przeznaczeniem pojazdu jest przewóz towarów, a przewóz osób stanowi jedynie jego funkcję uzupełniającą, pojazd powinien zostać sklasyfikowany jako samochód ciężarowy, który nie podlega opodatkowaniu akcyzą. Szczególnego podkreślenia w tej grupie spraw wymaga okoliczność, że w celu zbieżności prawidłowości przyjętego rozstrzygnięcia WSA w Poznaniu odwołał się do spójnej w rozpoznawanej dziedzinie linii orzeczniczej innego państwa członkowskiego – niemieckich sądów finansowych[51].

[48] Dz.U. Nr 159, poz. 1070.

[49] Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.

[50] Dz.Urz. WE L 256 z 7 września 1987 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 2, t. 2, s. 382.

[51] Postanowienie Federalnego Sądu Finansowego z 30 października 2008r., II B 58/08 i cyt. tam orzecznictwo, wyrok Federalnego Sądu Finansowego z 9 kwietnia 2008, II R 62/07, wyrok Sądu Finansowego w Münster z 12 stycznia 2010 r., 13 K 4411/07 Kfz i cyt. tam orzecznictwo..

Problematyki klasyfikacji taryfowej pojazdu osobowego dotyczył również wyrok WSA w Białymstoku z 20 czerwca 2012 r. (sygn. I SA/Bk 133/12). Sąd stwierdził, odwołując się do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej, że przestrzeganie zasad klasyfikacji jest szczególnie istotne w przypadku pojazdów, które mogą być wykorzystywane zarówno do przewozu towarów, jak i do przewozu osób, jak również że o zakwalifikowaniu pojazdu do odpowiedniego kodu decydują obiektywne cechy pojazdu.

Wśród spraw z zakresu podatku akcyzowego na uwagę zasługuje również wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 stycznia 2012 r. (sygn. akt I SA/Go 1030/11) dotyczący nabycia wewnątrzwspólnotowego olejów smarowych na potrzeby działalności gospodarczej na terytorium kraju. WSA wskazał, że uregulowania krajowe obowiązujące do 28 lutego 2009 r. nakładały dodatkowe formalności i powodowały utrudnienia w obrocie tymi wyrobami przez przedsiębiorców zagranicznych, co jest sprzeczne z art. 90 TWE, ponieważ narusza swobodę handlu i swobodnej wymiany towarowej między państwami członkowskimi. Wskazał również, że oleje smarowe wykorzystywane do celów innych niż paliwo silnikowe lub cele grzewcze zostały w ustawie z 2004 r. o podatku akcyzowym uznane za wyroby akcyzowe zharmonizowane i opodatkowane akcyzą zharmonizowaną tak jak wyroby wymienione w art. 3 ust. 1 Dyrektywy Rady 92/12/EWG. Oznacza to w ocenie WSA, że w stosunku do olejów smarowych zostały zastosowane takie same zasady jak do wyrobów akcyzowych zharmonizowanych, a takie rozwiązanie jest sprzeczne z art. 2 ust. 4 i art. 20 ust. 1 Dyrektywy Rady 2003/96/WE oraz art. 3 ust. 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG. Sąd zwrócił uwagę na to, że celem prawodawcy wspólnotowego było wskazanie zamkniętego katalogu wyrobów, które mają być objęte podatkiem akcyzowym zharmonizowanym na poziomie wspólnotowym. Podkreślił, że przepisy wspólnotowe nie dopuszczają możliwości rozszerzenia systemu zharmonizowanego podatku akcyzowego na wyroby niewymienione w stosownych dyrektywach. W sytuacji, gdy prawodawca wspólnotowy wyraźnie wyłączył określoną grupę wyrobów z systemu ujednoliconego podatku akcyzowego, przepisy prawa krajowego nie mogą uznawać tych wyrobów za wyroby akcyzowe zharmonizowane i stosować wobec nich zasad właściwych dla akcyzy zharmonizowanej.

Nadto Sąd uznał, że przyjęte w prawie polskim rozwiązania 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. W stanie prawnym obowiązującym do 28 lutego 2009 r. przejawem dyskryminacyjnego traktowania wyrobów nabywanych wewnątrzwspólnotowo było odmienne określenie katalogu produktów objętych, pod pewnymi warunkami, zwolnieniem od podatku akcyzowego. Sąd wskazał, że w przypadku sprzedaży krajowej zwolnienie miało zastosowanie do produktów objętych kodem CN 2710 19 71-2710 19 99, natomiast dla nabycia wspólnotowego do produktów objętych kodem CN 2710 19 83-2710 19 93. W tej sytuacji część wyrobów nabywanych wewnątrzwspólnotowo (należących do kodu CN 2710 19 81) nie mogła korzystać ze zwolnienia od podatku akcyzowego. Powyższy wyrok wpisuje się w jeden z kierunków orzeczniczych reprezentowanych w NSA (np. wyroki z: 22 marca 2011 r., I GSK 132/10; 27 października 2011 r.; 14 lutego 2012 r., I GSK 880/10), który jednak nie został podzielony we wskazanej wyżej uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 29 października 2012 r., I GPS 1/12.

3.2. Bezpieczeństwo żywności

W 2012 r. w sądach administracyjnych wzrosła liczba spraw związanych z bezpieczeństwem żywności. Jednym z istotnych zagadnień rozpatrywanych przez NSA była kwestia żywności genetycznie modyfikowanej[52]. W jednej z takich spraw NSA oddalił skargę kasacyjną Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi od wyroku sądu pierwszej instancji uchylającego decyzję organu, której mocą odmówiono wpisania do krajowego rejestru kukurydzy odmiany hodowlanej TXP138–F. Decyzja odmowna organu pierwszej instancji została oparta wyłącznie na zakazie sformułowanym w art. 5 ust. 4 ustawy o nasiennictwie, a TSUE w wyroku z 16 lipca 2009 r., C-165/08, stwierdził, że zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych.

3.3. Kontrola weterynaryjna

W sprawach z zakresu kontroli weterynaryjnej NSA oceniał, czy przepisy art. 17 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 97/78/WE z 18 grudnia 1997 r. ustanawiającej zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do UE z państw trzecich[53] zostały właściwie implementowane do polskiego systemu prawnego – ustawy z dnia 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej[54]. Artykuł 34 ust. 2 pkt 2 ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej wskazuje, że przy transpozycji wzięto pod uwagę regulacje unijne dotyczące przeprowadzania weterynaryjnej kontroli granicznej produktów, w tym ich cel, jakim jest ochrona zdrowia publicznego[55].

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z 22 maja 2001 r. określającym zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii[56] oraz z załącznikiem nr IV do tego rozporządzenia, zakaz karmienia przeżuwaczy białkami pochodzenia zwierzęcego nie ulega rozszerzeniu na karmienie zwierząt hodowlanych w celu produkcji żywności. Zatem mięsożerne zwierzęta futerkowe mogą być karmione jedynie przetworzonym białkiem zwierzęcym[57].

[52] Wyrok NSA z 25 stycznia 2012 r., II OSK 2123/10.
[53] Dz.Urz. WE z 30 stycznia 1998 r., L 24, s. 9 ze zm.
[54] Dz.U. Nr 165, poz. 1590 ze zm.
[55] Wyrok NSA z 27 września 2012 r., II OSK 890/11.
[56] Dz.Urz. WE z 31 maja 2001 r., L 147, s. 1, ze zm.
[57] Wyrok NSA z 10 stycznia 2012 r., II OSK 1997/10.

3.4. Dostęp do informacji publicznej

W sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej na uwagę zasługuje sprawa[58], w której NSA orzekł, że przepis rozporządzenia 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[59] stanowi *lex specialis* stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy[60] o dostępie do informacji publicznej. Przepis art. 2 ust. 3 ww. rozporządzenia odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje unijne, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

3.5. Ochrona środowiska

W 2012 r. NSA rozpatrywał bardzo wiele spraw dotyczących ochrony środowiska. Na uwagę zasługuje w szczególności orzecznictwo dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia.

W sprawie zakończonej wyrokiem w dniu 2 października 2012 r.[61] NSA odnosząc się do możliwości zastosowania dyrektywy 2009/31/WE, a w szczególności art. 9a dyrektywy 01/080/WE[62] wskazał, że zastosowanie tego przepisu nie będzie w ogóle możliwe z uwagi na brak implementacji dyrektywy przez ustawodawcę. Podkreślono, że prounijna wykładnia powinna być stosowana tak daleko, żeby osiągnąć cel założony w danej dyrektywie, a wykładni tej należy dokonywać do granicy, w której sędzia nie staje się organem prowadzącym lub organem wykonawczym, oczywiście w ramach ogólnych zasad prawa[63], lub w której zastosowana wykładnia prounijna będzie wykładnią *contra legem*[64]. Ponadto nie można nałożyć na jednostkę obowiązku, który wynika bezpośrednio z normy dyrektywy, a nie z normy prawa krajowego. Rezultatem wykładni prounijnej nie może więc być nałożenie obowiązku ustanowionego w dyrektywie, jeżeli nie obowiązuje ustawa uchwalona w celu jej implementacji[65]. Oznacza to, że w niniejszej sprawie nie była możliwa prounijna wykładnia norm prawa krajowego uwzględniająca art. 9a cyt. dyrektywy, której implementacja wymaga kompleksowej regulacji ze strony państwa.

Wskazano również, że implementacja dyrektywy do polskiego porządku prawnego wymaga całościowego uregulowania procesu związanego z budową instalacji podziemnego składowania dwutlenku węgla, zwana dalej instalacją CCS, a nałożenie na jednostkę obo-

[58] Wyrok NSA z 22 listopada 2012 r., I OSK 1868/12.

[59] Dz.Urz. UE z 31 maja 2010 r., L 271, s. 20.

[60] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

[61] Sygn. akt II OSK 1246/12.

[62] Wprowadzony dyrektywą 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE z 5 czerwca 2009 r., L 140 s. 114).

[63] Wyrok TS C-91/92 w sprawie *Faccini Dori*, Zb. Orz. I–3325, pkt 27 oraz C-192/94 *El Corte Ingres SA*, Zb. Orz. I–1281, pkt 22.

[64] Wyrok TS 80/86 w sprawie *Kolpinghuis Nijmegen*, Zb. Orz. z 1987 r., s. 03969 oraz, wyrok TS C-165/95 *Arcaro*, Zb. Orz. I–4705, pkt 42.

[65] Wyrok TS C-165/95 *Arcaro*, Zb. Orz. I–4705.

wiązku, nawet jeżeli ma służyć nadrzędnemu celowi (tj. ochronie środowiska), jest w tej sprawie nieuprawnione, bez jakichkolwiek obowiązujących unormowań w zakresie CCS.

Natomiast w sprawie II OSK 616/11[66] Sąd odniósł się do kwestii zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia, w ramach którego jest sporządzany raport. Sąd stwierdził, że w żadnym przypadku nie należy utożsamiać trybu z art. 49 k.p.a. dotyczącego tylko stron postępowania z trybem dotyczącym udziału społeczeństwa z art. 53 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska[67]. Stanowią o tym także przepisy art. 6 ust. 6 i art. 10a dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne[68], jak i art. 2 pkt 4 i 5 Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska[69]. Wynika to z tego, że podanie do publicznej wiadomości o wszczęciu postępowania nie dotyczy stron postępowania (art. 28 k.p.a.), lecz służy zapewnieniu, że każda potencjalnie zainteresowana osoba, w tym także mająca tylko interes faktyczny, weźmie udział w tym postępowaniu.

Z kolei w sprawie II OSK 444/11[70] NSA sformułował stanowisko w przedmiocie statusu organizacji ekologicznej jako strony postępowania w sprawie dotyczącej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia, jeżeli postępowanie zostało wszczęte jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[71] (dalej: ustawa). Zgodnie z art. 153 ust. 1 cytowanej ustawy do postępowania w przedmiotowej sprawie miały zastosowanie przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.), w tym przepisy dotyczące udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu przeprowadzanym z udziałem społeczeństwa. Przepis art. 153 ustawy stanowi, że do spraw wszczętych, a nie zakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy ustawy p.o.ś., czyli w tej sprawie byłby to art. 33 ust. 1 i 1a ustawy p.o.ś. Jednak, co Sąd zaznaczył, jeżeli zachodzi tak jak w tej sprawie niezgodność art. 10a cyt. dyrektywy z art. 33 ust. 1 i 1a ustawy p.o.ś., to należy uznać pierwszeństwo stosowania prawa unijnego. W przedmiotowej sprawie oznacza to, że przepisy art. 33 ust. 1 i 1a ustawy p.o.ś. w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 listopada 2008 r., w świetle art. 153 ust. 1 ustawy nie będą miały zastosowania do udziału danej organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym w tej sprawie, ponieważ pierwszeństwo w zastosowaniu ma przepis art. 10a dyrektywy 85/337[72]. Natomiast realizacja uprawnień z art. 9 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 cyt. Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. dotyczy udziału społeczeństwa tzw. zainteresowanej społeczności. Oznacza to także, że nie należy tego utożsamiać w prawie polskim z uznaniem za stronę w danym postępowaniu administracyjnym

[66] Wyrok NSA z 3 lipca 2012 r.

[67] Dz.U. 2001 nr 62 poz. 62,7 ze zm.

[68] Dz.Urz. WE z 5 lipca 1985, L 175 s. 40.

[69] Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

[70] Wyrok NSA z 29 maja 2012 r.

[71] Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227.

[72] Dyrektywa Rady 85/337/EWG w brzmieniu nadanym po nowelizacji przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE (Dz.Urz. UE z 25 czerwca 2003 r., L 156 s. 17). Por. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 października 2009 r., C-263/08.

w świetle art. 28 i 29 k.p.a. lub udziałem na prawach strony w świetle art. 31 § 3 k.p.a. Dlatego też w tej sprawie uprawnienie organizacji ekologicznej w tym zakresie przedmiotowym należy wywodzić z unormowania przepisu art. 10a cyt. dyrektywy, a po 15 listopada 2008 r. także z art. 44 ustawy.

W wyroku wydanym w sprawie II SA/Po 344/12 Sąd wskazał, że w sytuacji, gdy postępowanie wyjaśniające przeprowadzone w sprawie i przedstawiona przez organy argumentacja nie pozwalają z całą pewnością wykluczyć, że inwestycja polegająca na wydobywaniu węgla brunatnego, na której realizację udzielono zezwolenia decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, w dacie jego udzielenia nie mogła mieć negatywnego wpływu na obszary Natura 2000, a konsekwencji że nie naruszała art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 w zw. z art. 35a ustawy o ochronie przyrody[73] oraz art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy 92/43[74], to dopiero uzyskanie całkowitej pewności co do skali i charakterystyki oddziaływania kopalni na obszary chronione może stanowić podstawę do uznania, że nie doszło do kwalifikowanego naruszenia przepisów ochrony środowiska w rozumieniu art. 11 ustawy prawo ochrony środowiska. Obowiązek takiego właśnie procedowania wynika bowiem z zasady lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE oraz zasady efektywności, która polega na zapewnieniu warunków dla skutecznego stosowania i efektywnego kontrolowania respektowania norm prawa unijnego[75].

Na uwagę zasługuje również sprawa dot. pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej[76]. W ocenie NSA stacje telefonii komórkowej, które należą do różnych podmiotów, ale są położone w bliskiej odległości względem siebie, dla potrzeb postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko należało kwalifikować jako jedno przedsięwzięcie[77].

3.6. Lotnictwo cywilne (odszkodowania i pomoc dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów)

W sprawach dotyczących odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów[78] NSA uznał, że „nadzwyczajne okoliczności" wskazane w art. 5 ust. 3 rozporządzenia 261/2004[79] obejmują zarówno zdarzenia nagłe i niespodziewane, jak i zdarzenia trwające przez dłuższy okres czasu. Nadto NSA wskazał, że w myśl pkt 14 preambuły ww. rozporządzenia,

[73] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym 7 sierpnia 2007 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, dalej: u.o.p.).

[74] Dyrektywa Rady Nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE z dnia 22 lipca 1992 r., L 206, s. 7).

[75] Patrz również wyrok WSA w Lublinie z 11 września 2012 r., II SA/Lu 272/12.

[76] Wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., II OSK 521/11.

[77] Tak też w wyroku TS z 21 września 1999 r. C-292/396, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Irlandia*, ECR 1999, nr 8–9b, s.I-05901.

[78] Wyrok NSA z 6 marca 2012 r., I OSK 555/11, oraz z 2 grudnia 2011 r., I OSK 2043/10.

[79] Rozporządzenie nr 261/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r., ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie nr 295/91478, Dz.Urz. UE z 17 lutego 2004 r., L 46, s. 1.

podobnie jak w konwencji montrealskiej, zobowiązania przewoźników lotniczych powinny być ograniczone lub ich odpowiedzialność wyłączona, gdy zdarzenie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków. Wykładnia art. 5 ust. 3 ww. rozporządzenia w okolicznościach konkretnej sprawy wymaga rozważenia, jakimi środkami prawnymi i faktycznymi dysponuje przewoźnik lotniczy, a następnie oceny, czy pozwalały one na skuteczne zapobieżenie wystąpieniu nadzwyczajnych okoliczności. W sytuacji gdy takimi środkami nie dysponował, uznać należy, iż zachodzą warunki określone w art. 5 ust. 3 powołanego rozporządzenia, zwalniające przewoźnika lotniczego z obowiązku zapłaty odszkodowania określonego w art. 7 tego rozporządzenia.

W kwestii dotyczącej odmowy przyjęcia na pokład[80] NSA stwierdził, że zgodnie z art. 2 pkt j tego rozporządzenia „odmowa przyjęcia na pokład" oznacza odmowę przewozu pasażerów danym lotem, pomimo że stawili się oni do wejścia na pokład zgodnie z warunkami ustanowionymi w art. 3 ust. 2, chyba że odmowa przyjęcia na pokład jest racjonalnie uzasadniona, w szczególności przyczynami związanymi ze zdrowiem, wymogami bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróżnymi. Klauzula wyłączająca wskazana w tym przepisie (zob. racjonalne przyczyny uzasadniające odmowę przyjęcia na pokład) dotyczy wyłącznie sytuacji, w której pomimo zaistnienia overbookingu przewoźnik lotniczy może nie wpuścić pasażera na pokład nie narażając się na odpowiedzialność wskazaną w art. 4 ust. 3 w zw. z art. 7, art. 8 i art. 9 rozporządzenia 261/2004. Skoro przewoźnik lotniczy zobowiązany jest zawsze odmówić – bez narażania się na odpowiedzialność odszkodowawczą – przyjęcia pasażera na pokład, gdy jest to racjonalnie uzasadnione np. przyczynami związanymi ze zdrowiem, wymogami bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróżnymi, to jest oczywiste, że w sytuacji zaistnienia overbookingu pasażerowi, któremu odmówiono przyjęcia na pokład, nie przysługuje odszkodowanie z tej przyczyny, bo i tak nie byłby dopuszczony do lotu z powodów leżących po jego stronie, np. z tego powodu, że jest chory zakaźnie.

3.7. Ochrona danych osobowych

Rozpatrując sprawę dotyczącą wniosku o nakazanie podmiotowi prowadzącemu serwis transakcji *on-line* Allegro w domenie allegro.pl. – udostępnienia na rzecz wnioskodawcy danych osobowych osób, które w serwisie Allegro wystawiły do sprzedaży (jako przedmiot sprzedaży bądź darmowy dodatek do przedmiotu sprzedaży) na aukcjach internetowych tzw. bonifikarty, tj. karty rabatowe na okaziciela, uprawniające ich posiadaczy do nabywania określonych produktów Spółki po obniżonej cenie, na warunkach opisanych w regulaminie promocji[81], NSA powołał się na mający istotne znaczenie dla wykładni art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 stycznia 2008 r., C-275/06, oraz na stosowne przepisy dyrektyw.

Jak wskazał NSA, przyjęcie na podstawie ogólnego celu wskazanego we wniosku, że celem Spółki jest pozbawienie sprzedających nienależnie uzyskanych korzyści oraz odebranie bonifikart osobom, które je zakupiły, nie uzasadnia przyjęcia oceny, że organ nie rozważył

[80] Wyrok NSA z 23 października 2012 r., I OSK 1183/11.
[81] Wyrok NSA z 13 grudnia 2011 r., I OSK 834/11.

równowagi między podstawowym prawem do ochrony danych a realizacją usprawiedliwionego celu.

Odnosząc się do kwestii prawidłowości wykorzystania danych osobowych cudzoziemca w Systemie Informacyjnym Schengen, NSA w wyroku z 26 września 2012 r., I OSK 2074/11, wskazał, iż Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jest uprawniony do kontroli, czy wykorzystywanie danych nie narusza praw osób, których te dane dotyczą. Kontrola jest sprawowana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[82]. W zakresie swoich kompetencji organ ten ma prawo do bezpośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) w celu sprawowania kontroli, o której mowa w ust. 1 (art. 8 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 11). Zdaniem NSA z takiego ukształtowania zakresu kompetencji kontrolnych i związanych z tym uprawnień nie wynika jednak, że jest on podmiotem uprawnionym do bezpośredniego decydowania o wpisie do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany.

Co do wykładni art. 7 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych w zakresie klauzuli marketingowej NSA w wyroku z 31 stycznia 2012 r., I OSK 1317/11, podkreślił, iż wykładnia ta powinna znajdować pełne umocowanie w regulacji prawnej Unii Europejskiej[83]. W dyrektywie przyjmuje się, że zgoda użytkownika lub abonenta, niezależnie od tego, czy abonentem jest osoba fizyczna, czy prawna, powinna mieć to samo znaczenie co zgoda podmiotu danych opisana i szerzej określona w dyrektywie 94/46/WE. Zgoda może być udzielona w jakikolwiek sposób umożliwiający swobodne i świadome wyrażenie woli użytkownika, włączając zaznaczenie okna wyboru podczas przeglądania witryny internetowej.

3.8. Prawo celne

W 2012 r. w NSA w sprawach w przedmiocie określenia kwoty długu celnego problematyka spraw skupiała się głównie wokół kwestionowania przez organy celne zadeklarowanej w zgłoszeniu celnym wartości transakcyjnej importowanych pojazdów używanych oraz ustalania ich wartości celnej tzw. metodą ostatniej szansy, uregulowaną w art. 31 ust. 1 Wspólnotowego Kodeksu Celnego. W ramach tej grupy spraw tytułem przykładu wskazać można wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r., I GSK 1062/11, w którym stwierdzono, że okoliczność, iż kupujący i sprzedawca są ze sobą powiązani, nie stanowi sama w sobie wystarczającej podstawy do niezaakceptowania przez organy celne wartości transakcyjnej.

Kolejnym istotnym rozstrzygnięciem z zakresu spraw celnych jest wyrok z 17 kwietnia 2012 r., I GSK 6/11, w którym NSA dokonał wykładni art. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/83 z 28 marca 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych[84], uzależniającego zwolnienie z należności celnych przywozowych mienia osobistego przywo-

[82] Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.

[83] Zgodnie z dyrektywą 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności w sektorze łączności elektronicznej, Dz.Urz. WE z 31 lipca 2002 r., L 201, s. 37, ze zm.), podstawową wartością jest zapewnienie praw i wolności w zakresie przetwarzania danych osobowych, w szczególności prawa do prywatności, gwarantowaną w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w konstytucjach Państw Członkowskich.

[84] Dz.Urz. WE L 105 z 23 kwietnia 1983 r., s. 419 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 2, t. 1, s. 419.

żonego przez osoby fizyczne od „przeniesienia miejsca swojego zamieszkania" z państwa trzeciego na obszar celny Wspólnoty. Wobec braku definicji w rozporządzeniu NSA sam dokonał zdefiniowania tego wyrażenia i w konsekwencji stwierdził, iż dla przyjęcia, że zaistniała przesłanka przeniesienia miejsca zamieszkania, o której mowa w art. 2 rozporządzenia nr 918/83, nie ma znaczenia zamiar przeniesienia, lecz jego realizacja[85].

W sprawach o sygn. akt I GSK 1114/11, I GSK 1146/11, I GSK 1061/11 i I GSK 1145/11 NSA zajmował się zagadnieniem, czy raport Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) stanowi dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym Państwa Członkowskiego. W ocenie NSA z art. 9 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczących dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)[86] wynika, że raport, o którym mowa w ust. 1 art. 9, stanowi dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym Państwa Członkowskiego, który ponadto posiada ten sam walor (wartość) dowodowy jak podobne dokumenty generowane w postępowaniach prowadzonych przed organami krajowymi. Z kolei z ust. 4 art. 9 rozporządzenia 1073/1999 wynika, że raport i wszystkie powiązane z nim dokumenty przesyłane są danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji, które podejmują działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne, wymagane wynikami dochodzenia. W tej grupie spraw dotyczących określenia kwoty długu celnego, NSA odwołał się do orzecznictwa TSUE[87], stwierdzając, że fakt wstępnego przyjęcia świadectwa pochodzenia towaru przez organy celne państwa członkowskiego nie może stanowić argumentu o prawidłowości tego świadectwa, ponieważ działania organów celnych podejmowane w ramach wstępnej akceptacji świadectw pochodzenia nie stanowią przeszkody do przeprowadzenia następczej ich weryfikacji.

Spośród spraw celnych rozpoznawanych przez WSA na uwagę zasługuje wyrok WSA w Gdańsku z 29 listopada 2012 r., III SA/Gd 487/12, w przedmiocie klasyfikacji taryfowej, określenia długu celnego oraz podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego związanych z importem pojazdu samochodowego do przewozu osób marki Rolls-Royce, zgłoszonego do procedury celnej jako pojazd zabytkowy – kolekcjonerski. Sąd oddalając skargę wskazał, że w Nomenklaturze Scalonej brak jest formalnej definicji pojazdu kolekcjonerskiego i nie stanowi ona również o przedmiotach lub pojazdach zabytkowych. WSA ustalił, że interpretacji tego pojęcia można dokonać na podstawie Not wyjaśniających[88] wydanych na podstawie art. 9 ust. 1 lit. a/ tiret drugie rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej[89], zgodnie z którymi do kodu 9705 00 00 obejmującego kolekcje i przedmioty kolekcjonerskie, zoologiczne, botaniczne, mineralogiczne, anatomiczne, historyczne, archeologiczne, paleontologiczne, etnograficzne lub numizmatyczne wchodzą: pojazdy mechaniczne w swoim oryginalnym stanie, bez znacznych zmian podwozia, układu kierownicze-

[85] Por. podobnie w wyroku NSA z 15 czerwca 2012 r., I GSK 884/11.

[86] Dz.Urz. UE L 136 z dnia 31 maja 1999 r., s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 1, t. 3, s. 91.

[87] Wyrok TSUE z 9 marca 2006 r. w sprawie C-293/04 *Beemsterboer Coldstore Services BV przeciwko Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Arnhem*, Zb. Orz. 2006, s. I-02263.

[88] Dz.Urz. UE C 133 z 30 maja 2008 r., s. 1.

[89] Dz.Urz. WE L 256 z 7 września 1987 r., s. 1; Dz.Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdział 2, t. 2, s. 382.

go lub hamulcowego, silnika itp., co najmniej 30-letnie oraz modelu lub typu, który nie jest już produkowany, przy czym warunki muszą być spełnione łącznie.

Powołując dalsze orzecznictwo TSUE[90] WSA wskazał, że Noty wyjaśniające Światowej Organizacji Celnej (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. WSA przyjął, że opinie i noty mają charakter wykładni niewiążącej dla organów administracji celnej wydających rozstrzygnięcia w sprawach celnych.

3.9. Prawo rolne

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że w sprawach dotyczących dofinansowania do produkcji rolnej dopuszczalność uznania grupy osób związanych umową spółki cywilnej za producenta rolnego, o którym mowa w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[91], była przedmiotem uchwały siedmiu sędziów Izby Gospodarczej NSA z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12. Wskazano w niej, że w przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów przysługuje spółce cywilnej. NSA podkreślił, że spółka cywilna stanowi niewątpliwie grupę osób w rozumieniu art. 2 lit. a/ rozporządzenia nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej[92]. Tym samym NSA uznał, że nie sposób jej odmówić statusu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o której mowa w art. 3 pkt 3 lit. b/ ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów i w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[93]. Stanowisko to zostało ugruntowane w kilkudziesięciu wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłych w 2012 r.[94]

W sprawie I SA/Bk 188/12 (wyrok z 3 października 2012 r.) Sąd stwierdził, że przepis art. 73 ust. 1 rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do

[90] Wyroki TS z 19 listopada 1975 r. w sprawie 38/75 *Douaneagent der Nederlandse Spoorwegen*, Zb. Orz. 1975, s. 1439; z 15 lutego 1977 r. w sprawach połączonych 69/76 *Dittmeyer*, Zb. Orz. 1977, s. 231; z 11 lipca 1980 r. w sprawie 798/79 *Hauptzollamt Köln-Rheinau przeciwko Chem-Tec*, Zb. Orz. 1980, s. 2639; z 16 czerwca 1994 r. w sprawie C-35/93 *Develop Dr. Eisbein*, Zb. Orz. 1994, s. 2655; z 4 marca 2004 r. w sprawie C-130/02 *Krings*, Zb. Orz. 2004, s. I–2121; z 16 września 2004 r. w sprawie C-396/02 *DFDS*, Zb. Orz. 2004, s. I–8439; z 17 marca 2005 r. w sprawie C-467/03 *Ikegami Electronics*, Zb. Orz. 2005, s. I–2389.

[91] Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

[92] Dz.Urz. WE z 21 października 2003 r., L 270, s. 1, ze zm.

[93] Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

[94] Zob. np. wyroki NSA: z 30 października 2012 r., II GSK 1097/12; z 9 listopada 2012 r., II GSK 1069/12.

zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina[95], przewidującego niestosowanie obniżek i wykluczeń płatności w przypadku złożenia przez rolnika nieprawidłowego wniosku, powinien być interpretowany z uwzględnieniem brzmienia pkt 75 preambuły do ww. rozporządzenia, w którym wskazano, że zmniejszenia oraz wykluczenia mogą być stosowane jedynie w przypadku zaniedbania rolnika lub jego celowego działania. Przy wykładni art. 73 ust. 1 należy mieć więc na uwadze, zdaniem Sądu, okoliczność, że ustawodawca unijny przy stosowaniu obniżek i wykluczeń szczególny nacisk kładzie na wyraźny zamiar wprowadzenia organu w błąd, a więc celowość działania wnioskodawcy.

W wyroku z 8 marca 2011 r., III SA/Lu 19/11, WSA w Lublinie dokonał szczególnie wnikliwej analizy przepisów prawa UE. W wyroku tym Sąd zajął się wykładnią pojęcia „dziedziczenie przewidywane" z art. 143ba rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia EWG nr 2019/93, WE nr 1452/2001, WE nr 1453/2001, WE nr 1454/2001, WE nr 1868/94, WE nr 1251/1999, WE)nr 1254/1999, WE nr 1673/2000, EWG nr 2358/71 i WE nr 2529/2001[96]. Sąd słusznie zwrócił uwagę, że rozporządzenia unijne stosuje się w państwie członkowskim bezpośrednio i podkreślił, że pomimo iż w polskich przepisach nie występuje pojęcie „dziedziczenie przewidywane", to zdaniem sądu bezpośrednie zastosowanie mają przepisy rozporządzenia. W ocenie sądu orzekającego pojęciem tym należy obejmować w polskim porządku prawnym sytuację, w której rolnik posiadający uprawnienie do płatności cukrowej przenosi gospodarstwo rolne, z którym wiąże się przyznana płatność, na rzecz osoby należącej do kręgu jego spadkobierców ustawowych (art. 931 i n. Kodeksu cywilnego) w związku z nabyciem praw do renty strukturalnej. Taka wykładnia omawianego pojęcia w prawie krajowym jest zgodna z celami regulacji unijnej, co potwierdza także treść preambuły do rozporządzenia 795/2004.

W sprawie o sygn. akt I SA/Sz 834/11 WSA w Szczecinie odmówił zastosowania § 1 pkt 3d rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2007 r.[97] w sprawie rodzajów dowodów potwierdzających działanie siły wyższej lub wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności jako niezgodnego z art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r., ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenie WE nr 1290/2005, WE nr 247/2006, WE nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie WE nr 1782/2003[98]. Zdaniem Sądu art. 31 rozporządzenia Rady WE nr 73/2009 określił przypadki siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, do których nie zaliczono szkód wyrządzonych przez dzikie zwierzęta. Wobec powyższego rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie rodzajów dowodów potwierdzających działanie siły wyższej lub wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności nie mogło określić dowodów na potwierdzenie ww. stanów w postaci dokumentów potwierdzających wystąpienie szkód w uprawach dokonanych przez dzikie zwierzęta. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2007 r.

[95] Dz.Urz. UE z 31 stycznia 2009 r., L 316, s. 65.
[96] Dz.U. WE z 21 października 2003 r., L 270, s. 1.
[97] Dz.U. Nr 46, poz. 308 ze zm.
[98] Dz.Urz. UE z 31 stycznia 2009 r., L 30, s. 16.

w tym zakresie naruszyło delegację ustawową zawartą w art. 20 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i było niezgodne z art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

3.10. Własność przemysłowa

W wyroku z 14 lutego 2012 r., II GSK 1224/10, NSA przyjął pogląd, że „Instytucja dodatkowego prawa ochronnego, o której mowa w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1768/92 z dnia 18 czerwca 1992 r. dotyczącym dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych[99] i art. 75(1) ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej[100], nie służy do rozszerzenia ochrony patentowej na składniki nie objęte patentem, a jedynie do przedłużenia istniejącej już ochrony o dodatkowy okres, o ile patentowany produkt jest aktywnym składnikiem dopuszczonego do obrotu produktu leczniczego. W sytuacji, kiedy produkt leczniczy składa się z produktu chronionego patentem oraz z innych jeszcze aktywnych składników, dodatkowe świadectwo ochronne może być wydane tylko co do składników aktywnych objętych patentem, nie zaś do wszystkich składników aktywnych produktu leczniczego, ani też co do produktu leczniczego jako całości składającej się ze składników aktywnych objętych patentem i nieobjętych patentem".

W wyroku z 12 kwietnia 2012 r., II GSK 864/11, w sprawie dotyczącej odmowy udzielenia patentu na wynalazek NSA rozważał spełnienie wymogu „technicznego charakteru wynalazku". NSA stwierdził, że „Z Preambuły i z art. 1 ust. 1 Porozumienia w sprawie handlowych aspektów prawa własności intelektualnej z 15 kwietnia 1994 r. (TRIPS) wynika obowiązek udzielania w praktyce krajowej ochrony praw własności intelektualnej (m.in. patentów na wynalazki) na poziomie nie niższym niż przewidują to postanowienia tego Porozumienia". NSA uznał, że prawo krajowe pochodzące sprzed ratyfikacji Konwencji monachijskiej powinno być interpretowane zgodnie z tą Konwencją. Obowiązek ujednolicenia zasad dotyczących patentów nie sprowadza się wyłącznie do ujednolicenia treści przepisów prawa, dotyczy również praktyki ich stosowania. NSA nie podzielił poglądu UP RP, że jeżeli w prawie krajowym i w wiążącym Polskę prawie międzynarodowym nie ma definicji pojęcia „techniczny charakter wynalazku", to można je interpretować autonomicznie niezależnie od praktyki stosowanej na gruncie prawa międzynarodowego.

3.11. Gry i zakłady wzajemne

Po wydaniu wskazanego wyżej orzeczenia ETS w Izbie Gospodarczej zapadł tylko jeden wyrok dotykający tej problematyki (wyrok z 7 września 2012 r., II GSK 185/12), zatem nie można jeszcze wskazać w tym zakresie na ukształtowaną linię orzeczniczą. NSA uznał, że wprawdzie ETS zdaje się powierzać ocenę charakteru przepisów ustawy o grach hazardowych (techniczne/nietechniczne) sądowi krajowemu, ale mając na względzie obowiązującą w prawie unijnym zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich uznać trzeba, że skoro krajowe sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej, to merytoryczne załatwienie tych spraw należy do organów administracji publicznej. To przede wszystkim organy te zobowiązane będą do oceny charakteru przepisu art. 14 ust. 1

[99] Dz.Urz. WE z dnia 2 lipca 1992 r., L 182, s. 1 ze zm.
[100] Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

ustawy o grach hazardowych i możliwości zastosowania art. 89 tej ustawy. W konsekwencji powyższego NSA stwierdził, że to rzeczą organów będzie dokonanie stosownych ustaleń i na ich podstawie rozstrzygnięcie sprawy.

Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie, np. w wyroku z 8 listopada 2012 r., VI SA/Wa 1813/12 (zob. też wyrok WSA w Rzeszowie z 27 grudnia 2012 r., II SA/Rz 1034/12, nieprawomocny).

Należy jednak zwrócić uwagę, że przedstawione wyżej poglądy nie były jedynymi. W kwestii, czy ustawa o grach hazardowych zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE w wojewódzkich sądach administracyjnych, występuje rozbieżność.

I tak np. w sprawie o sygnaturze III SA/Gd 548/12 WSA w Gdańsku wskazał, że ocena przepisów ustawy z punktu widzenia tego, czy stanowią one przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/3/WE, musi mieć charakter jurydyczny. W ocenie Sądu ustawa o grach hazardowych w takiej części, w jakiej zawiera przepisy istotnie ograniczające, a nawet stopniowo uniemożliwiające prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, podlegała notyfikacji Komisji w trybie przepisu art. 8 ust. 1 dyrektywy. Do przepisów takich należy zdaniem Sądu art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych. Skoro zaś procedury notyfikacyjnej nie przeprowadzono, to przepis ten nie mógł być stosowany w stosunku do podmiotów gospodarczych i innych jednostek przez organy administracji publicznej (podobnie też np. wyrok WSA w Gdańsku z 20 grudnia 2012 r., III SA/Gd 500/12, oba wyroki nieprawomocne).

Inne poglądy prezentuje np. WSA w Gliwicach. Sąd ten uznał, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych, które mają na celu uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, mogące być potencjalnie przepisami technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, takimi przepisami nie są, ponieważ nie wprowadzają warunków mających istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów (zob. np. wyrok z 19 listopada 2012 r., III SA/Gl 1129/12, nieprawomocny).

4. (Europejska) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Dotychczas sądy administracyjne sięgały do EKPC 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. W 2012 r. zakres spraw, w których sądy w uzasadnieniach sięgają po orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uległ poszerzeniu.

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie, w którym wskazano, że z zasady zaufania obywateli do organów państwa wynika, że jeśli charakter i zakres żądania zawartego we wniosku strony budzi wątpliwości, to organ administracji ma obowiązek z urzędu wyjaśnić rzeczywistą wolę strony. W wyroku z 25 kwietnia 2012 r. II GSK 472/12[101] NSA wyraził pogląd, że w przypadku ustalenia błędu ze strony organu Sąd winien rozważyć na ile – zgodnie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej

[101] Tak również w wyroku WSA w Olsztynie z 13 grudnia 2012 r., II SA/Ol 1259/12.

zasadą zaufania do działania organów państwa – strona może być obciążona negatywnymi konsekwencjami tego błędu. Powołując się na orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 2007 w sprawie 32457/05 *Gashi v. Chorwacja* NSA uznał, że omyłki i błędy organów władzy państwowej powinny być tłumaczone z korzyścią dla osób nimi dotkniętych, w szczególności gdy w sprawie nie występuje inny, konkurencyjny interes prywatny. Innymi słowy, ryzyko każdej omyłki popełnianej przez organy władzy państwowej musi być ponoszone przez państwo, a błędów nie można naprawiać kosztem zainteresowanej jednostki.

Na uwagę zasługuje również wyrok WSA w Warszawie z 28 grudnia 2012 r.[102], w którym wskazano, że wyłączenie dostępu do dokumentów zawierających dane, które z uwagi na nadrzędny interes państwowy podlegają ochronie, nie jest wykluczone także w świetle standardów europejskich formułowanych w rekomendacjach Rady Europy. Rekomendacja Komitetu Ministrów (2004)20 w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, przyjęta 15 grudnia 2004 r., powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*Schuller-Zgraggen przeciwko Szwajcarii*, 24 czerwca 1993 r. i *Bendenoun przeciwko Francji*, 24 lutego 1994 r.), przypomniała wprawdzie o obowiązku umożliwienia stronie zapoznania się z aktami stwierdzając, że jest to warunek rzetelnego postępowania (punkt 62 memorandum wyjaśniającego), ale w stosunku do dokumentów zawierających dane podlegające ochronie (np. z powodu bezpieczeństwa państwa) zezwoliła na stosowanie specjalnych środków ochrony (punkt 63).

Na zakończenie warto wskazać orzeczenie w przedmiocie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. W sprawie II OSK 1631/12[103] NSA wskazał, że Europejska Konwencja Praw Człowieka zobowiązuje organy do podejmowania działań w celu zapewnienia poszanowania życia prywatnego oraz właściwej równowagi pomiędzy interesami jednostki a społeczności jako całości. Jednak nawet przepisy powyższej Konwencji czy też wyroki Trybunału nie wykluczają ingerencji władz państwowych w strefę ochrony środowiska w interesie publicznym. Dlatego Trybunał wielokrotnie stanowił, że państwa powinny ograniczać ingerencję w miarę możliwości do minimum, poszukiwać alternatywnych rozwiązań i starać się osiągnąć cele w sposób najmniej dolegliwy z punktu widzenia praw człowieka (np. orzeczenie z 2 października 2001 r. w sprawie *Hatton i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 36022/97). Ponadto każdy projekt powinien być poprzedzony właściwymi badaniami dla znalezienia najlepszego rozwiązania pozwalającego zachować równowagę interesów (orzeczenie ETPC z 2 listopada 2006 r. w sprawie *Giacomelli przeciwko Włochom*, skarga nr 59909/00). Toteż nawet w sytuacji pozytywnych obowiązków wynikających z art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego) przy poszukiwaniu wymaganej równowagi istotne znaczenie mogą mieć cele wymienione w art. 8 ust. 2 Konwencji (bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw i wolności innych osób – orzeczenie ETPC z 21 lutego 1990 r. w sprawie *Powell and Rayner przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 9310/81). Z tych względów ograniczenia wprowadzone utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania nie stanowią naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie, w którym naruszałyby istotę prawa własności określoną przepisem art. 140 k.c. Ponadto należy podkreślić, że nawet dyspozycja art. 31 ust. 3 Konstytucji RP do-

[102] Sygn. akt V SA/Wa 173/12.

[103] Wyrok NSA z 2 października 2012 r.

puszcza ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli jest to ustanowione w ustawie i jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony środowiska – tak jak w tej sprawie – i jeżeli nie narusza to istoty wolności i praw.

5. Uwagi końcowe

W 2012 r. wzrost spraw z elementem europejskim wystąpił przede wszystkim w sprawach z zakresu podatku od gier i bezpieczeństwa żywności, 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 unijnych 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 UE były różne: od obszernych i wnikliwych interpretacji przepisów unijnych dokonywanych za pomocą orzeczeń TSUE i SE, po krótkie wzmianki.

W orzecznictwie występowały przypadki odmowy zastosowania przez sądy administracyjne norm prawa polskiego ze względu na ich niezgodność z normami prawa UE 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 taka wykładnia nie miała charakteru *contra legem*.

W 2012 r. polskie sądy administracyjnie siedmiokrotnie skierowały pytania prejudycjalne do TS. W związku z tym postępowania sądowoadministracyjne zostały zawieszone.

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 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, chyba że ustawodawca krajowy dokonał w tym zakresie wyraźnego wyłączenia.

Prawo międzynarodowe było wykorzystywane w 2012 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych w ograniczonej kategorii spraw.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego

1.1. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w 2012 r. rodzi podobne spostrzeżenie jak w latach ubiegłych, tj. w większości rozstrzygnięć można zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia. Aktywność sądów w tym zakresie przejawiała się w pytaniach prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy sąd miał poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, a rozstrzygnięcie to zależało od odpowiedzi TK na pytanie prawne. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa składy orzekające korzystały często z zasad i przepisów Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. W 2012 r. sądy administracyjne skierowały do TK osiem pytań prawnych, w tym trzy pytania prawne NSA, dwa WSA w Poznaniu i po jednym WSA we Wrocławiu, WSA w Gliwicach i WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

W pytaniach prawnych sądy administracyjne podnosiły kwestie związane z niedochowaniem wymogu dostatecznej określoności przepisu prawa, pominięcia legislacyjnego oraz przepisów, które zdaniem sądów pytających naruszały gwarantowane w Konstytucji prawa jednostki.

W odniesieniu do gwarancji określających prawo obywatela do informacji publicznej NSA podniósł wątpliwości dotyczące prokonstytucyjnego rozumienia pojęcia „informacja publiczna". Na tym tle powstało pytanie, czy w treści przepisów definiujących pojęcie informacji publicznej (art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej) mieszczą się dane stanowiące jeden z elementów procesu korzystania przez Prezydenta z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli uprzedniej do Trybunału Konstytucyjnego[1].

Wnioskując o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności NSA wskazał, że kwestionowany przepis uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych[2].

Wątpliwości składu orzekającego wzbudziły przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej[3] stanowiące, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusz może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jednakże złożenie wniosku nie wstrzymu-

[1] Postanowienie NSA z 22 marca 2012 r., I OSK 20/12, TK P 25/12.

[2] Postanowienie NSA z 26 lipca 2012 r., II GSK 964/11, TK P 40/12, omówione w „Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego" 2012, nr 5, s. 137.

[3] Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

je wykonania decyzji (art. 188 ust. 1 i ust. 4)[4]. Zakwestionowano też art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji umożliwiający odebranie broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy[5].

W sprawach podatkowych zakwestionowano przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14) warunkujące możliwość zastosowania stawki akcyzy na wyroby energetyczne od spełnienia warunków formalnych, m.in. od złożenia w określonym przepisami terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń, które w praktyce polega na spisaniu danych z posiadanych przez sprzedawcę oświadczeń od nabywców[6].

W odniesieniu do zagadnień administracyjnych kar pieniężnych wątpliwości wzbudziły przepisy nakazujące bezpośrednie stosowanie nowej ustawy w sprawach o nałożenie kary pieniężnej (znacznie wyższej niż w uprzednio obowiązujących przepisach) za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego (art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw)[7] oraz ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2) dopuszczające stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn administracyjnej kary pieniężnej i odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe[8].

Wskazano także na wątpliwości konstytucyjne co do regulacji zawartych w uchwale Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, ograniczających krąg osób, które mogą skorzystać z rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne[9].

1.3. Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekuje ponadto dziewięć pytań prawnych z lat 2010–2011. Dotyczą one m.in. przepisów Ordynacji podatkowej uniemożliwiających podatnikom podatku VAT prawo do złożenia korekty deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej (w okresie od 1 września 2005 r. do 1 grudnia 2008 r.)[10]; przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, których mocą wyłączono z dniem 1 stycznia 2000 r. (wskutek nowelizacji) z katalogu praw podlegających amortyzacji prawo użytkowania[11]; przepisów ustawy o podatku akcyzowym (art. 89 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 5 pkt 1 i 2) uniemożliwiających zastosowanie stawki akcyzy na wyroby energetyczne w przypadku, gdy oświadczenia nabywcy zawierają wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia jego tożsamości oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego[12]; przepisu

[4] Postanowienie NSA z 18 maja 2012 r., I OSK 2032/11, TK P 27/12, zob. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012, nr 4, s. 153.

[5] Postanowienie WSA w Poznaniu z 10 października 2012 r., II SA/Po 583/12, TK P 43/12.

[6] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 5 grudnia 2011 r., I SA/Wr 1184/11, TK P 24/12.

[7] Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 sierpnia 2012 r., II SA/Go 362/12, TK P 36/12.

[8] Postanowienie WSA w Gliwicach z 21 maja 2012 r., III SA/GL 1979/11, TK P 32/12.

[9] Postanowienie WSA w Poznaniu z 12 września 2012 r., II SA/Po 543/12, TK P 38/12.

[10] Pytanie prawne Izby Finansowej NSA – postanowienie z 18 grudnia 2009 r., I FSK 1609/08 (P 7/10).

[11] Postanowienie WSA w Krakowie z 16 listopada 2010 r., I SA.Kr 1387/10 (P 10/11).

[12] Postanowienie WSA w Białymstoku z 21 czerwca 2011 r., I SA/Bk 99/11 (P 50/11), zob. także postanowienie WSA we Wrocławiu z 5 grudnia 2011 r., I SA/Wr 1184/11, TK P 24/12.

art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, mocą którego uniemożliwiono podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą polegającą na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych odnośnie przedsięwzięć podjętych przed dniem 1 stycznia 2010 r. dokonanie dopuszczalnej wcześniej zmiany miejsca urządzania gry ustalonego w uprzednio wydanym zezwoleniu[13]; przepisu art. 4a ustawy o podatku od spadków i darowizn (w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r.) w części, w jakiej uzależniał on prawo do zwolnienia od podatku 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, gdyż w większości przypadków dotrzymanie tego terminu nie było możliwe z powodów niezależnych od strony[14].

1.4. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym. W 2012 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął siedem pytań prawnych wydając pięć wyroków i dwa postanowienia umarzające postępowanie z powodu zbędności wydania wyroku.

Postanowienia o umorzeniu postępowania zapadły w sprawach, które stanowiły już przedmiot rozstrzygnięć Trybunału. W postanowieniu z dnia 18 stycznia 2012 r., P 9/10[15], Trybunał wskazał, że kwestie odnoszące się do zawartych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach polityki rozwoju środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów zostały uznane za niezgodne z Konstytucją w wyroku z 12 grudnia 2011 r., P 1/11. Natomiast w postanowieniu z dnia 13 września 2012 r., P 32/10, Trybunał wskazał, że kwestionowane przepisy art. 24 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych zostały uznane za niezgodne z Konstytucją w wyroku z 11 lipca 2012 r., K 8/10.

Spośród spraw rozstrzygniętych merytorycznie Trybunał podzielił wątpliwości sądów administracyjnych orzekając o niezgodności wskazanych w pytaniach prawnych przepisów z Konstytucją w dwóch wyrokach. W wyroku z 10 stycznia 2012 r., P 19/10[16], za niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał te przepisy ustawy z dnia 24 styczna 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, które zakreślały termin do złożenia wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich. W pierwotnym brzmieniu ustawy nie przewidziano tego typu regulacji. Stan ten został zmieniony od 1 stycznia 1998 r. wskutek nowelizacji tego przepisu. W wyroku z 17 lipca 2012 r., P 30/11, zainicjowanym pytaniem prawnym Izby Finansowej NSA[17] Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim przepis ten wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeśli o tych postępowaniach podatnik nie został poinformowany.

Sprawy, w których Trybunał nie podzielił wątpliwości sądów pytających dotyczyły: przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych dopuszczających w stosunku do podatników będących osobami fizycznymi, po przedawnieniu zobowiązania podatko-

[13] Postanowienie WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2010 r., II SA/Po 549/10 (P 4/11).
[14] Postanowienie WSA w Krakowie z 12 maja 2011 r., I SA/Kr 38/11 (P 43/11).
[15] Postanowienie WSA w Warszawie z 24 listopada 2009 r., V SA/Wa 1613/09.
[16] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 14 stycznia 2010 r., IV SA/Wr 373/09.
[17] Postanowienie z 5 kwietnia 2011 r., I FSK 525/10.

wego powstałego z tytułu zawarcia umowy pożyczki, ponownego powstania obowiązku i zobowiązania podatkowego od tej samej czynności prawnej według dziesięciokrotnie wyższej stawki podatku[18], obciążenia podmiotów zajmujących się recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji zbyt wysoką opłatą za brak sieci zbierania pojazdów lub niewystarczające pokrycie kraju siecią[19] oraz dopuszczalności odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy cel określony w decyzji wywłaszczeniowej został zrealizowany w zakreślonym przepisami ustawy terminie, a następnie nieruchomość została przeznaczona na inny cel publiczny[20]. Dodać należy, że w sprawie o sygn. akt P 12/11 Trybunał orzekł, że kwestionowany art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której zrealizowano cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny ze wskazanym przez sąd pytający art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że brak adekwatności wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji przesłanki konieczności wywłaszczenia na określony cel publiczny wskazany w decyzji o wywłaszczeniu nie pozwala ocenić istnienia konstytucyjnego obowiązku zwrotu nieruchomości, na której w terminach wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu. Wskazał ponadto, że ustawodawca może wprowadzić rozwiązania ukierunkowane na odzyskanie wywłaszczonych nieruchomości np. w postaci prawa pierwokupu.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. 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 w szczególności: 1) oparcie orzeczenia bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym, 2) prokonstytucyjna wykładnia przez sąd przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia oraz 3) oparcie orzeczenia sądu na wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Posłużenie się którąś z tych postaci bezpośredniego stosowania Konstytucji lub współstosowania Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego było efektem już samodzielnego, świadomego wyboru sądu, uwarunkowanego oceną konsekwencji płynących przede wszystkim z wykładni treści zawartych w art. 8 Konstytucji RP.

2.2. 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 wskazywać może na oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym.

[18] Wyrok z 19 czerwca 2012 r., P 41/10 – pytanie prawne WSA w Warszawie, postanowienie z 6 września 2010 r., III SA/Wa 563/10.

[19] Wyrok z 9 lipca 2012 r., P 8/10 – pytanie prawne WSA w Warszawie, postanowienie z 16 listopada 2009 r., IV SA/Wa 1383/09.

[20] Wyrok z 13 grudnia 2012 r., P 12/11 – pytanie prawne WSA w Gdańsku, postanowienie z 18 stycznia 2011 r., II SA/Gd 562/10.

2.3. Przykładem tego rodzaju orzeczenia jest wyrok z 13 grudnia 2011 r., I OSK 1093/11. NSA oddalając skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji, który uchylił akt starosty dotyczący opłaty za wydanie karty pojazdu, wskazał, że Konstytucja *expressis verbis* reguluje skutki prawne działania na podstawie niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Podważenie w trybie wznowienia postępowania może dotyczyć tylko aktów wydanych w trybie przepisów k.p.a., a w postępowaniu podatkowym w trybie przepisów Ordynacji podatkowej. W zakresie aktów, które nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym (podatkowym), a w konsekwencji do których nie stosuje się przepisów k.p.a (Ordynacji podatkowej), należy wyprowadzić innego rodzaju następstwa działania na podstawie aktu normatywnego niekonstytucyjnego. W sprawie takim trybem mającym umocowanie w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest tryb żądania zwrotu opłaty za kartę pojazdu pobraną w wysokości naruszającej konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Wyrok z dnia 1 lutego 2012 r., II OSK 2160/10, może być również zakwalifikowany do opartych bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym. NSA na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok oraz postanowienia organów obu instancji. Sprawa dotyczyła zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy[21] dla inwestycji polegającej na remoncie i nadbudowie skrzydeł domu mieszkalnego w gminie mającej status uzdrowiska[22]. NSA wskazał, że gmina nie wykonała obowiązku wynikającego z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych[23] uchwalenia w terminie 2 lat od dnia uzyskania statusu uzdrowiska miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (termin ten upłynął już z dniem 2 października 2007 r.). NSA przypomniał, że art. 62 ust. 2 u.p.z.p. był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który wprawdzie w wyroku z 22 marca 2005 r., K 22/04 nie stwierdził jego niezgodności z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak w uzasadnieniu tego wyroku dostrzegł nieprawidłowości związane z brakiem terminowego uchwalenia planów miejscowych przez gminy, konieczność zmiany tego stanu oraz możliwość odpowiedzialności organów władzy publicznej za niewydanie aktu normatywnego, do czego organ ten był zobowiązany.

Powołując się na art. 8 Konstytucji NSA wskazał na obowiązek prokonstytucyjnej wykładni zastosowanego w sprawie przepisu prawa. Ustawodawca przyjmując obowiązujące rozwiązania prawne zawarte w art. 62 ust. 2 u.p.z.p. w związku z art. 38 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony nie mógł zakładać, że wbrew nałożonemu ustawą na gminy obowiązkowi sporządzenia i uchwalenia miejscowych planów obowiązek ten nie będzie wykonywany przez wiele lat. W ten sposób uwzględniając założenia i zasady kształtowania polityki przestrzennej terenów objętych obowiązkowymi planami doprowadzono do sytuacji, że plany te nie powstały, a mieszkańcy tych terenów przez wiele lat są pozbawieni możliwości inwestowania na swoich nieruchomościach. Doprowadziło to do absurdalnych sytuacji, gdy właściciele nie mogli przeprowadzić koniecznego remontu popadającego w ruinę zabytkowego budynku mieszkalnego. Zdaniem NSA doszło do naruszenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady legalizmu (art. 7

[21] Na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do czasu uchwalenia planu miejscowego.

[22] Załącznik do zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 lipca 1967 r. w sprawie wykazu miejscowości uznanych za uzdrowiska (M.P. Nr 45, poz. 228).

[23] Dz.U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.

Konstytucji) oraz obowiązku przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji), a następstwem nieuchwalenia planu miejscowego było naruszenie chronionego konstytucyjnie prawa własności skarżącego (art. 21 i 64 Konstytucji) oraz naruszenie konstytucyjnego obowiązku wspierania obywateli w działaniach zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Przyjęta w rozpoznawanej sprawie przez organy i sąd pierwszej instancji wykładnia prawa materialnego nie uwzględniła wymienionych wyżej wartości konstytucyjnych.

Także w wyroku z 23 maja 2012 r., II GSK 611/11, uchylającym zaskarżony wyrok sądu I instancji oddalający skargę na decyzję dotyczącą postępowania o przedłużenie terminu ważności pozwolenia na dopuszczenie do obrotu surowca farmaceutycznego, NSA uznał, że art. 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych[24] nie w pełni odpowiada zasadzie zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Według art. 14 ust. 8 przepisów wprowadzających, pozwolenia wydawane na podstawie przepisów przejściowych zachowywały ważność w terminach w nich określonych, jednak „nie dłużej niż do 31 grudnia 2008 r." Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że nawet gdy w pozwoleniu wskazano termin wygaśnięcia jego ważności przypadający po 31 grudnia 2008 r. – tak jak to miało miejsce w sprawie skarżącej – pozwolenie traciło ważność z mocy prawa w dniu 31 grudnia 2008 r. NSA stwierdził, że zastawienie przez ustawodawcę „pułapki" na adresatów norm prawnych polegało na tym, że – z jednej strony – określony przepis przyznał organowi kompetencję do wydania pozwolenia na okres pięcioletni (art. 29 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, który w dniu wydania decyzji stanowił, że okres ważności pozwolenia może zostać przedłużony na okres kolejnych 5 lat), podczas gdy – z drugiej strony – z innego przepisu wynikało, iż decyzja taka, niezależnie od wskazanego w niej terminu, miała wygasnąć wcześniej (art. 14 ust. 8 przepisów wprowadzających, zgodnie z którym pozwolenia miały zachowywać ważność w terminach w nich określonych, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2008 r.). Zdaniem NSA norma prawna art. 14 przepisów wprowadzających jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Przykładem oparcia rozstrzygnięcia na przepisie konstytucyjnym jest wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2012 r., I SA/Gl 1028/11, w którym Sąd uznał za nieważną uchwałę rady gminy wprowadzającą – niezgodnie z art. 217 Konstytucji – zwolnienie z podatku od nieruchomości o charakterze przedmiotowo-podmiotowym. Zdaniem Sądu sformułowanie „inne zwolnienia przedmiotowe" zawarte w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach lokalnych[25] przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć wyłącznie przedmiotu, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzajów działalności. Przy tym przedmiot winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika. Cechy przedmiotu muszą więc zostać w przepisie określone w ten sposób, żeby dotyczyły podatników *in concreto,* nie zaś oznaczonych indywidualnie.

2.4. Prokonstytucyjna wykładnia przepisu prawa. Prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa występuje przede wszystkim w tych orzeczeniach, w których sąd dokonując wykładni przepisu będącego zasadniczą podstawą rozstrzygnięcia sprawy odwołuje się

[24] Dz.U. z 2001 r. Nr 126, poz. 1382.

[25] Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.

do przepisu konstytucyjnego w celu uzyskania pełnej jednoznaczności i zgodności z Konstytucją wykładanej normy. Zwykle wykładnia ta występuje również wtedy, kiedy przy uwzględnieniu wyłącznie wykładni językowej rodzą się wątpliwości co do zgodności jej zastosowania z zasadami czy wartościami zawartymi w Konstytucji. Stąd też potrzeba zastosowania wykładni systemowej czy funkcjonalnej pozwalającej na uwzględnienie przepisów konstytucyjnych.

Przykładem wykładni przepisu prawa w zgodzie z Konstytucją jest wyrok z 31 stycznia 2012 r., II GSK 334/11. Odnosząc się do zarzutu sformułowanego w skardze kasacyjnej, dotyczącego treści § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie przekazywania i udostępniania informacji o niektórych transakcjach instrumentami finansowymi oraz zasad sporządzania i prowadzenia listy osób posiadających dostęp do określonych informacji poufnych[26], która wskazując jako początek biegu 5-dniowego okresu na podanie informacji „dzień zawarcia transakcji" wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 160 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[27] w zw. z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[28]. NSA dokonał analizy tego przepisu pod kątem spełnienia standardów konstytucyjnych. Zdaniem NSA art. 160 ust. 5 pkt 1 ustawy z 2005 r. nie odpowiada w pełni standardowi konstytucyjnemu, jednakże wskazał, że należy uwzględnić pewne okoliczności świadczące o specyfice niniejszej sprawy, które – mimo przedstawionych wyżej wątpliwości co do przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia – nakazują oddalić zarzut skarżącego odnoszący się do nieprawidłowego zastosowania w jego sprawie § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów. NSA wskazał, że celem ustawy z 2005 r. było m.in. implementowanie do prawa polskiego dyrektywy 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku). NSA wyraził pogląd, że „skoro w świetle Konstytucji organ wydający rozporządzenie w pewnych okolicznościach powinien poszukiwać wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w innych ustawach, to tym bardziej jest dopuszczalne odtworzenie wytycznych na podstawie przepisów prawa, które mają moc nadrzędną wobec ustaw. Przepisy takie są zawarte m.in. w aktach tzw. wtórnego prawa europejskiego (np. w dyrektywach). Wynika to z art. 91 ust. 3 Konstytucji…". Ponadto NSA dodał „…w Konstytucji RP jest mowa o »ustawie wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową«. Pojęcie to obejmuje tzw. ustawy implementacyjne. Znalazło się ono w art. 55 ust. 2 Konstytucji na skutek nowelizacji tego przepisu dokonanej ustawą z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji[29]". W ocenie NSA wprowadzenie do Konstytucji kategorii ustawy „wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową" oznaczało, że ustrojodawca dostrzegł, iż na skutek powiązań międzynarodowych RP (w szczególności członkostwa w Unii Europejskiej) w systemie polskiego prawa mogą istnieć ustawy o charakterze w pewnym sensie wykonawczym, to jest zawierające normy, których treść nie jest wynikiem decyzji polskiego ustawodawcy, lecz stanowi

[26] Dz.U. Nr 229, poz. 1950.
[27] Dz.U. Nr 183, poz. 1538 ze zm., dalej: ustawa z 2005 r.
[28] Dz.U. Nr 184, poz. 1539.
[29] Dz.U. Nr 200, poz. 1471.

odzwierciedlenie przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową (np. Unię Europejską). W tym zakresie doszło bowiem do ograniczenia swobody ustawodawcy, na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie określonym w art. 90 ust. 1 Konstytucji. NSA sformułował następującą tezę: „Jeżeli rozporządzenie jest wydawane na podstawie przepisu upoważniającego, który jest zawarty w ustawie implementującej akt prawa UE, to organ upoważniony do wydania rozporządzenia ma obowiązek uwzględnienia norm zawartych w akcie implementowanym, niezależnie od tego, czy wyraźnie przewiduje to przepis upoważniający".

Przykładem prokonstytucyjnej wykładni przepisu prawa jest uchwała z 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, w której NSA ustalił, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[30] w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej[31] następuje w formie decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu do uchwały NSA stwierdził m.in.: w obecnych uwarunkowaniach ustrojowych funkcjonowania administracji publicznej domniemanie rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej jest konsekwencją „prawa do procesu administracyjnego" wynikającego z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. W tym uzasadnieniu NSA powołał się na stanowisko przyjęte w wyroku NSA z 23 lutego 2005 r., OSK 1185/04, zgodnie z którym „obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury. Nie jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą".

Także rozstrzygnięcie zawarte w uchwale z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, oparto na prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa, głównie na przepisach konstytucyjnych odnoszących się do ochrony prawa własności. W tej uchwale NSA określił, że wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[32] zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej[33].

Wyrokiem, w którym odwołanie się do przepisów konstytucyjnych stanowiło jedną z przesłanek prawidłowej wykładni stosowanego w sprawie przepisu ustawowego, jest wyrok NSA z 23 maja 2012 r., II GSK 1643/11. Rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji oddalającego skargę na postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do złożenia oświadczenia o zrealizowaniu przedsięwzięć zadeklarowanych we wniosku o pomoc finansową i planie rozwoju gospodarstwa niskotowarowego NSA wskazał, że

[30] Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.
[31] Dz.U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.
[32] Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.
[33] Uchwała ta została omówiona w części I.

złożenie oświadczenia, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[34], powinno być traktowane jako czynność procesowa inicjująca postępowanie w sprawie ustalenia istnienia przesłanek wypłaty producentowi rolnemu płatności na IV i V rok. Oświadczenie to jest formą podania, o którym mowa w art. 63 § 1 i 2 k.p.a., z tym że musi ono spełniać pewne dodatkowe warunki, tj. musi zostać złożone na formularzu (§ 8 ust. 2 rozporządzenia), a także zawierać załączniki wymienione w § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia. Uzupełnienie ewentualnych braków takiego podania następuje w trybie określonym w art. 64 § 2 k.p.a.

Ponadto NSA dodał, że norma, zgodnie z którą niezłożenie oświadczenia w terminie 7-dniowym wyklucza możliwość otrzymania płatności na kolejne lata, budziłaby wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, to jest art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą stopień nałożonej na jednostkę dolegliwości, będącej konsekwencją naruszenia określonych prawem wymagań formalnych, powinien być adekwatny do wagi naruszenia i celu, któremu służy dane wymaganie formalne. Skutek nieodwracalny w postaci pozbawienia producenta rolnego możliwości uzyskania płatności na IV i V rok z tego tylko powodu, że w ciągu 7 dni nie złożył on oświadczenia, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia – nawet z przyczyn obiektywnych, niezależnych od indywidualnej staranności – byłby nieadekwatną i tym samym nieproporcjonalną reakcją prawodawcy na niedochowanie wymogu formalnego. Należy więc przyjąć taki kierunek wykładni przepisów prawnych, który w jak największym stopniu odpowiada konstytucyjnemu standardowi proporcjonalności.

Z kolei w wyroku z 10 maja 2012 r., I GSK 209/11, NSA, rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji uchylającego decyzję dotyczącą nadpłaty za opóźniony zwrot podatku akcyzowego, analizował zarzuty skargi kasacyjnej w zakresie wykładni art. 77 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym i § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu akcyzy w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych[35]. NSA uznał, że zwrot podatku dokonany po upływie prawem określonego terminu na dokonanie tej czynności stanowi nadpłatę podlegającą oprocentowaniu. Stwierdził, że przepisy o zwrocie oraz o nadpłacie podatku nie mogą stanowić podstawy do osiągania przez Skarb Państwa nieuzasadnionych korzyści. Działania i zaniechania prowadzące do uzyskania takich korzyści sprzeczne są z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. W art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przyjęto, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a zatem oprocentowanie zwrotu podatku akcyzowego z uchybieniem terminu zagwarantuje naprawienie szkody wyrządzonej pozbawionym podstawy prawnej przetrzymaniem tego zwrotu. Dodać przy tym należy, że na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2010 r., SK 21/08, szczególną uwagę zwrócił na *ratio legis* instytucji nadpłaty. Stwierdził, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż podstawowym celem zwrotu nadpłaty jest przywrócenie równowagi przez powrót tego, co z majątku świadczącego bez podstawy prawnej wyszło lub do niego nie weszło.

[34] Dz.U. z 2005 r. Nr 286, poz. 2870 ze zm.

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

Instytucja nadpłaty ma doprowadzić do stanu zgodnego z prawem materialnym i obciążenia podatnika tylko w granicach określonych prawem. Konsekwencją zaistnienia nadpłaty jest roszczenie podatnika o jej zwrot. W ten sposób instytucja nadpłaty podatkowej nawiązuje niewątpliwie do fundamentalnej zasady słuszności, która nakazuje, by świadczenie pobrane bez podstawy prawnej zostało zwrócone[36]. Ponadto Trybunał wskazał, że instytucji nadpłaty niewątpliwie przypisać można również funkcję restytucyjną, ma ona bowiem na celu przywrócenie stanu zgodności z prawem przez zwrot podatnikowi nienależnie zapłaconego przez niego świadczenia podatkowego na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał zwrócił uwagę, że z punktu widzenia podatnika, który zrealizował nienależne świadczenie podatkowe, doniosłe znaczenie ma również występująca obok funkcji restytucyjnej funkcja odszkodowawcza (kompensacyjna) nadpłaty. Ponadto Trybunał stwierdził, że realizacji tej drugiej funkcji służy oprocentowanie nadpłaty, które zgodnie z art. 77 § 1 ordynacji podatkowej[37] ma być równe wysokości odsetek za zwłokę pobieranych od zaległości podatkowych (obecnie art. 78 § 1 Ordynacji podatkowej).

2.5. Oparcie orzeczenia sądu na wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W większości orzeczeń, także tych zakwalifikowanych do wcześniej omawianych form stosowania Konstytucji, stwierdzić można obecność wyroków Trybunału Konstytucyjnego 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 też w stosowanym w sprawie przepisie ustawowym. Wpływ wyroków Trybunału Konstytucyjnego 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 jako jednego z elementów zastosowanej argumentacji służyło głównie potwierdzeniu założonego kierunku rozstrzygnięcia.

Przykładem tego rodzaju orzeczenia jest wyrok z 13 marca 2012 r., I OSK 2378/11. NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji uchylającego decyzję odmawiającą przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W uzasadnieniu NSA powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2011 r., P 31/10, w którym Trybunał przyznał, że na gruncie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności[38] użytkownikom wieczystym, którzy w wyznaczonym ustawowym terminie do 31 grudnia 2002 r. prawidłowo złożyli wnioski o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, przysługiwała maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia własności podlegająca ochronie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz gwarancji ochrony praw majątkowych, w tym prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji). Dotyczyło to wszystkich użytkowników wieczystych bez względu na przedmiotowe cechy nieruchomości objętej wnioskiem (art. 1 ustawy przekształceniowej z 1997 r.). Trybunał podkreślił również, że osoby, które złożyły wnioski na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r., nabyły ekspektatywę własności nieruchomości w sposób godziwy i zgodny z wartościami konstytucyjnymi. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa

[36] Por. wyroki TK z 6 marca 2002 r., P 7/00, oraz z 10 marca 2009 r., P 80/08.
[37] Dz.U. Nr 8, poz. 60 ze zm.
[38] Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.

użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[39] z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje stosowanie tej ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw[40] do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. w pierwotnym brzmieniu i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r. potwierdza zatem prawidłowość przyjętej wykładni powołanego art. 8 w zaskarżonym wyroku, jako godzącego w konstytucyjną zasadę ochrony maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy uzyskania prawa własności przez użytkowników wieczystych. Przepis ten mógł bowiem znaleźć zastosowanie jedynie do takich spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r., w których nie doszło do maksymalnego ukształtowania ekspektatywy uzyskania prawa własności przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.

Do wyroków opartych na orzeczeniu TK należy również wyrok z 19 kwietnia 2012 r., II OSK 1916/11. NSA rozpoznał skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji oddalającego skargę na decyzję odmawiającą przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy. Stronie skarżącej odmówiono przyznania świadczenia pieniężnego, stwierdzając, że praca wykonywana przez skarżącą na wskazywanych przez nią terenach jest wprawdzie pracą przymusową, ale z uwagi na wykonywanie jej na terytorium państwa polskiego, w jego granicach przed dniem 1 września 1939 r., nie może stanowić podstawy przyznania świadczenia pieniężnego. Uchylając zaskarżony wyrok, NSA wskazał, że zgodnie z art. 2 pkt 2 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[41], w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji, represją w rozumieniu ustawy jest deportacja (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy z terytorium państwa polskiego, w jego granicach sprzed dnia 1 września 1939 r., na terytorium: a) III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939–1945, b) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i terenów przez niego okupowanych w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 5 lutego 1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach. Przepis ten w przytoczonym brzmieniu poddany został badaniu zgodności z art. 2 i 32 Konstytucji RP, w którego wyniku Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, orzekł, że art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

NSA zauważył, że dla dokonania właściwej interpretacji ww. przepisu niezbędne było uwzględnienie wyroku Trybunału. Wskutek jego podjęcia dopuszczalne bowiem stało się przyznanie świadczenia, o którym stanowi wyżej wymieniona ustawa, osobom deportowanym (wywiezionym) do pracy przymusowej także w graniach terytorium państwa polskiego sprzed dnia 1 września 1939 r, jeżeli taka okoliczność miała miejsce. Trybunał stwierdził,

[39] Dz.U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.
[40] Dz.U. Nr 187, poz. 1110.
[41] Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.

że ustawodawca trafnie uznał, że wśród wszystkich osób świadczących pracę przymusową na rzecz ZSRR i III Rzeszy szczególnie dotkliwie poszkodowane były osoby, które pracę tę świadczyły w warunkach przesiedlenia poza dotychczasowe miejsce zamieszkania. Świadectwa osób poddanych tej formie represji skłaniają do akceptacji poglądu, że znajdowały się one w znacznie trudniejszej sytuacji niż osoby wykonujące nawet tego samego typu pracę, ale w dotychczasowym miejscu zamieszkania lub w niewielkim od niego oddaleniu (np. w sąsiedniej miejscowości), w znanej okolicy i w otoczeniu rodziny i znajomych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ogólnie słuszny cel zaskarżonej ustawy (symboliczne zadośćuczynienie dla osób wywiezionych do pracy przymusowej) został wypaczony przez niepełne określenie kategorii osób uprawnionych do świadczenia deportacyjnego przewidzianego w art. 2 pkt 2 powyższej ustawy. Z przepisu tego wynika, że beneficjentami świadczeń mogą być wyłącznie osoby wywiezione z terytorium państwa polskiego (i to definiowanego na dwa różne sposoby: w granicach przedwojennych lub powojennych) na terytorium ZSRR, III Rzeszy lub terenów przez nie okupowanych. W taki sposób do rangi warunku uzyskania świadczenia (cechy relewantnej jego adresatów) podniesione zostało przekroczenie granicy państwa polskiego (nie zawsze istniejącej w sensie prawnym i faktycznym oraz zmieniającej przebieg w trakcie działań wojennych). Spowodowało to wykluczenie możliwości przyznania świadczeń deportacyjnych osobom deportowanym (wywiezionym) do pracy przymusowej w ramach terytorium państwa polskiego. Tak sformułowane, bardzo rygorystyczne przesłanki dostępu do świadczeń deportacyjnych w istotny sposób naruszają zasadę równości. Kryterium przekroczenia granic państwowych nie jest adekwatne do celu ustawy, którym było symboliczne zadośćuczynienie za pracę przymusową świadczoną na rzecz okupantów w szczególnie trudnych warunkach spowodowanych oderwaniem od dotychczasowego otoczenia. Powoduje ono arbitralne zróżnicowanie prawa do świadczenia deportacyjnego.

Wskazana rola orzeczeń TK widoczna jest również w wielu innych wyrokach NSA.

W wyroku z 9 marca 2012 r., I OSK 1982/11, NSA, rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji uchylającego decyzje obu organów odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, rozstrzygał, czy w świetle art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[42] mąż matki dziecka pełnoletniego, niebędący jego ojcem, może żądać świadczenia pielęgnacyjnego, jeśli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem swej żony, która z uwagi na stwierdzoną niepełnosprawność nie może tej opieki wykonywać. NSA stwierdził, że dokonana przez Sąd I instancji wykładnia zaskarżonych skargą kasacyjną przepisów jest zgodna z prawem i prokonstytucyjna. Powołał się przy tym na wyrok TK z 15 listopada 2006 r., P 23/05, w którym Trybunał stwierdził, że art. 27 ust.1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej[43] w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia nabycie prawa do zasiłku stałego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki na innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust.1 Konstytucji.

Argumentacja zawarta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego mimo uchylenia ustawy o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. okazuje się przydatna dla interpretacji aktualnie obowiązującej ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wraz z wejściem z życie ustawy

[42] Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

[43] Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

o świadczeniach rodzinnych z dniem 1 maja 2004 r. prawo do zasiłku stałego zostało zastąpione uprawnieniem do zasiłku pielęgnacyjnego (art. 58 ust.1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). We wskazanym wyroku Trybunał podniósł, że regulacja art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej musi być uznana za krzywdzącą i godzącą w konstytucyjną zasadę równości, skoro członek najbliższej rodziny (brat, siostra, dziadek, babka czy syn, córka) wywiązuje się ze swych moralnych obowiązków i wymaga to rezygnacji z zatrudnienia, to powinien otrzymać wsparcie od państwa. Wybranie z kręgu osób zobowiązanych do alimentacji jedynie rodziców (naturalnych, przysposabiających, zastępczych) i przyznanie wyłącznie im prawa do zasiłku stałego narusza konstytucyjną zasadę równości, a także zasadę sprawiedliwości społecznej. Uwagi Trybunału zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku można także odnieść do zobowiązanych do alimentacji ojczyma lub macochy dziecka dorosłego, które nie może być przysposobione z uwagi na pełnoletniość. Niewątpliwie z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do określonej kategorii. Sąd podkreślił, że z tych samych powodów prokonstytucyjnych wykluczenie z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego zobowiązanego do alimentacji powinowatego męża matki dziecka niepełnosprawnego pozostawałoby w sprzeczności z treścią art.144 §1 k.r.o. w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 2 i ust.1a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wyrokiem z 27 marca 2012 r., II GSK 335/11, NSA uchylił wyrok sądu I instancji oddalający skargę w sprawie odmowy wydania zaświadczenia o pomocy *de minimis* w przedmiocie poniesionych wydatków na zmniejszenie lub wyeliminowanie ograniczeń zawodowych wynikających z niepełnosprawności dla pracowników. NSA, powołując się na wyrok sygn. akt II GSK 1480/11, wskazał, że odmowa uznania wydatków za pomoc *de minimis* mogłaby dotyczyć tylko tych wydatków, które nie byłyby objęte programem albo nie miałyby na celu zmniejszenia ograniczeń zawodowych, w których ramach są finansowane koszty. Ponadto uznał, że w rozpoznawanej sprawie należy odnieść się do art. 69 Konstytucji stanowiącego o tym, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Sąd zaznaczył, że także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lutego 2007 r., P 25/06, zwrócił uwagę, iż pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne i świadczący na rzecz tych osób także inne pozapłacowe świadczenia rehabilitacyjne wykonują zadania publiczne, z mocy art. 69 Konstytucji ciążące na państwie. Powierzenie wykonania tych zadań podmiotom niepublicznym jest zgodne z wyrażonymi w preambule do Konstytucji zasadami pomocniczości i solidarności. Powoduje to powstanie po stronie państwa pewnych obowiązków względem podmiotów „wyręczających" je w wykonywaniu zadań publicznych. Z ekonomicznego punktu widzenia określona w ustawie o rehabilitacji zawodowej pomoc świadczona przez państwo pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oznacza wyrównanie szans rynkowych tych pracodawców w konkurencji z innymi, zatrudniającymi osoby zdrowe, w pełni zdolne do pracy i przez to bardziej wydajne. Wyjątkowość sytuacji pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne nakazuje zdaniem Trybunału szczególną dbałość, w granicach prawa, o możliwość adaptowania się zatrudnianych osób niepełnosprawnych do społecznej gospodarki rynkowej, której filarem jest solidarność partnerów społecznych. Przepis art. 69 Konstytucji chroni niepełnosprawnych również przed naruszeniem ich praw w sposób pośredni, nawet ukryty.

Wyrokiem z 3 sierpnia 2012 r., I SA/Po 522/12, WSA w Poznaniu uchylił zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie Dyrektora Izby Celnej w przedmiocie uznania

za nieuzasadnione zarzutów na prowadzone postępowanie egzekucyjne. Sąd, odnosząc się w uzasadnieniu do zarzutu dotyczącego przedawnienia się zobowiązania, powołał wyrok TK o sygn. akt P 30/11, w którym orzeczono, że art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej[44], w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[45], w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, jest niezgodny z określoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Wyrok ten dotyczy co prawda stanu prawnego, który obowiązywał do dnia 1 września 2005 r., lecz należy podkreślić, iż w warstwie normatywnej jego treść nie zmieniła się, a dokonana od tej daty nowelizacja wiązała się wyłącznie z doprecyzowaniem art. 70 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

Ponadto sąd rozważał, czy ma kompetencję do stwierdzenia we własnym zakresie niekonstytucyjności badanej normy prawnej. Powołał się na uchwałę z dnia 16 października 2006 r., I FPS 2/06, w której stwierdzono, że oczywistość niezgodności powoływanego przepisu z Konstytucją wraz z uprzednią wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego stanowią wystarczające przesłanki do odmowy przez sąd zastosowania przepisów ustawy. Przywołał również wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, w którym Trybunał zwrócił uwagę, że mimo iż utrata mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne następuje z datą ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, to już sam fakt ogłoszenia wyroku przez Trybunał, po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego nie jest pozbawiony prawnego znaczenia dla postępowań toczących się przed organami administracyjnymi lub sądami na tle przepisów dotkniętych niekonstytucyjnością. Już bowiem z momentem publicznego ogłoszenia wyroku (a więc jeszcze przed derogacją niekonstytucyjnego przepisu przez promulgację wyroku) następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. To, jak podkreślił Trybunał, powoduje, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne powinny uwzględniać fakt, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności. Okoliczność, że w tych warunkach sądy mają zastosować przepisy, które obowiązywały w dniu zaistnienia zdarzeń przez nie ocenianych, ale następnie zostały uznane za niekonstytucyjne w wyroku Trybunału i na skutek tego nie obowiązują w dniu orzekania, w zasadniczy sposób wpływa na swobodę sądów w zakresie dokonywania wykładni tych przepisów.

Trybunał uznał za trafny prezentowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego[46] pogląd, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności danej normy stwarza dla organów stosujących prawo wskazówkę przełamującą zwykłe zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa[47]. Jak podkreślił Trybunał, tego rodzaju autonomia interpretacyjna przysługująca sądom znaj-

[44] Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.
[45] Dz.U. Nr 169, poz. 1387.
[46] Por. wyrok z 29 października 2002 r., P 19/01, i postanowienie z 6 kwietnia 2005 r., SK 8/04.
[47] Por. postanowienie SN z 21 września 2005 r., I KZP 16/05, „Biuletym Prawa Karnego" 5/05.

duje zakotwiczenie w art. 8 Konstytucji i jest wyrazem bezpośredniego stosowania Konstytucji w drodze kierowania się wykładnią zgodną z Konstytucją. Konieczność takiego postępowania interpretacyjnego, jak wyżej opisano, wynika z art. 190 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem orzeczenie o niekonstytucyjności musi bowiem prowadzić do dalszych działań mających na celu przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją.

2.6. Podsumowanie. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w 2012 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, a w procesie 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 lub systemowe, pozwalające na zastosowanie przepisów konstytucyjnych, wynikało z przeświadczenia, iż sąd nie jest zwolniony z powinności 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. Szczególną rolę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odegrały wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału czy to w sprawach inicjowanych przez sądy pytaniami prawnymi, czy zawartych w wyrokach wydawanych w trybie abstrakcyjnej kontroli norm służyły kształtowaniu właściwej, zgodnej z Konstytucją linii orzeczniczej sądów. 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; sięganie do bogatego już orzecznictwa Trybunału staje się koniecznością.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia wstępne

Kontrolując legalność władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej sądy administracyjne wskazują w uzasadnieniach wyroków bądź w odrębnych orzeczeniach na naruszenia prawa mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Dotyczy to m.in. rażącego naruszenia przez organ przepisów prawa proceduralnego lub materialnego przez pozostawanie organu w bezczynności po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego, nierespektowanie – przy ponownym rozpatrzeniu sprawy po uchyleniu przez sąd decyzji lub innego aktu administracyjnego – oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania; nie załatwia sprawy w terminie lub przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie.

Wyżej wskazana kompetencja sądów administracyjnych wynika z treści art. 184 Konstytucji oraz z przepisów ustrojowych i procesowych regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Ważne znaczenie w tym obszarze mają przepisy ustawy regulującej postępowanie sądowoadministracyjne, w tym głównie art. 3 § 1 pkt 8, art. 153, art. 154, art. 170 oraz inne przepisy zawarte Dziale VIII tej ustawy. Z kolei art. 145 § 1 pkt 3 stanowi, że sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie „stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach". Natomiast w art. 149 § 1 postanowiono, że „Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa". Stwierdzając powyższe uchybienie sąd jest uprawniony do wymierzenia organowi grzywny z urzędu lub na wniosek strony. Grzywna, ale wyłącznie na wniosek skarżącego, może być także wymierzona za niedopełnienie obowiązku określonego w art. 54 § 2 ustawy procesowej, tj. przekazania skargi w terminie 30 dni od jej wniesienia.

Zauważone przez sądy administracyjne uchybienia zawarte są w uzasadnieniach orzeczeń oraz postanowieniach sygnalizacyjnych, do których wydawania upoważnia art. 155 ustawy procesowej.

2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

2.1. Uchylenie przez sąd administracyjny władczego aktu 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 z 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. Ocena ta obejmuje 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.

Niezastosowanie się przez organ administracji publicznej przy ponownym wydaniu decyzji do oceny prawnej wyrażonej przez sąd w wyroku narusza zasadę związania organu oceną prawną i oznacza, że podjęty akt lub czynność są wadliwe, stanowi też podstawę do powtórnego zaskarżenia aktu lub czynności. Jako przykład można wskazać wyrok WSA w Poznaniu z 14 listopada 2012 r., IV SA/Po 999/12, w którym Sąd wskazał, że procedowanie w sprawie przez organy administracji świadczy o lekceważeniu przez nie podstawowych zasad postępowania sądowoadministracyjnego. Sąd uznał potrzebę poinformowania Prezesa SKO w Poznaniu o rażących uchybieniach prawa polegających na dwukrotnym braku wykonania wytycznych zawartych w wyrokach WSA w Poznaniu z 22 października 2008 r., II SA/Po 111/08, i z 9 lutego 2012 r., IVSA/Po 1199/11, powodujących przewlekłość postępowania. W ocenie Sądu w tej sprawie doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa, w szczególności art. 153 p.p.s.a., gdyż Sąd w sprawach II SA/Po 111/08 i IV SA/Po 1199/11 dwukrotnie wypowiadał się dając organowi administracji wyraźne wytyczne co do dalszego trybu postępowania w sprawie, a organ nie ustosunkował się do tych wiążących wskazówek. Postępowanie administracyjne zostało wszczęte w 2006 r., z daty 3 marca 2006 r. bowiem pochodzi wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy. Od tego czasu organy administracji obu instancji wydały łącznie w przedmiocie siedem decyzji (z czego organ II instancji czterokrotnie się w sprawie wypowiadał w datach: 31 października 2007 r., 31 maja 2010 r., 28 lipca 2011 r., 27 czerwica 2012 r.). Zdaniem Sądu administracyjne postępowanie dowodowe nie było ani szczególnie skomplikowane, ani zawiłe pod względem faktycznym czy prawnym, w szczególności mając na uwadze wydane przez Sąd wytyczne. Istota wniosku inwestora sprowadzała się do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zabudowie zagrodowej, natomiast Sąd we wszystkich wyrokach wskazał, że organy obu instancji nie przedstawiły konkretnych argumentów uzasadniających niespełnienie warunków wskazanych w art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Opisana sprawa przedstawia stan faktyczny, w której wskutek nierespektowania przez organy wytycznych sądu organy te doprowadziły do sytuacji, że wszczęte w marcu 2006 r. postępowanie nie zostało zakończone i brak jest wiedzy, jakie będą dalsze losy ubiegania się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

2.2. Stosownie do treści art. 286 § 1 p.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta sprawy administracyjnej zwraca się organowi administracji publicznej załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd termin do załatwienia sprawy przez or-

gan administracji 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.

Przepisy dotyczące procedury sądowoadministracyjnej, w szczególności w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 maja 2011 r.[1], dają sądom administracyjnym szereg instrumentów umożliwiających zdyscyplinowanie organów administracji publicznej do przestrzegania zasad postępowania administracyjnego i respektowania wyroków sądów administracyjnych, np. możliwość zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji lub dokonania czynności, a jednocześnie do stwierdzenia, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto sąd administracyjny może orzec na wniosek lub z urzędu o wymierzeniu organowi grzywny[2].

Gdy organ pozostaje w bezczynności po wyroku sądu jego adresat może na podstawie art. 154 § 1[3] p.p.s.a. wystąpić do sądu z wnioskiem 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 p.p.s.a.[4]). Ponadto zgodnie z art. 154 § 2 p.p.s.a, 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.

Na podstawie art. 154 § 1 wymierzane były grzywny w wysokości: 5000 zł[5], 3000 zł[6], 2000 zł[7] i kilka po 1000 zł. Adresatami grzywien byli m.in.: Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Warszawie, Wojewoda Mazowiecki oraz Wójt Gminy Zbuczyn.

[1] 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".

[2] Art. 149 § 1. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. § 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

[3] 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.

[4] 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.

[5] Prezydent Miasta Legnicy – wyrok z 8 sierpnia 2012 r., III SA/Wr 208/12.

[6] Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wołominie – wyrok z 1 lutego 2012 r., VII SA/Wa 2001/11.

[7] Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – wyrok z 11 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 2421/11.

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2007–2012.

Lata	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2012	292	56	19,2
2011	309	38	12,3
2010	301	56	18,6
2009	258	44	17
2008	234	40	18
2007	279	42	15

Z przedstawionych wyżej informacji wynika, że wpływ wniosków o wymierzenie grzywny z powodu niewykonania wyroku w latach 2007–2012 pozostaje na niezmienionym poziomie z lekką tendencją wzrostową. Podobna tendencja kształtuje się w zakresie wskaźnika uwzględnienia skarg w stosunku do wpływu, choć da się tu odnotować wzrost, ale nie jest to wzrost znaczący.

Analiza wyroków, na których podstawie wymierzono organowi grzywnę, wykazuje, że w większości przypadków przyczyną niepodjęcia przez organ sprawy po uchyleniu wyroku jest niczym nieuzasadniona bezczynność, gdyż niemalże we wszystkich badanych przypadkach sądy wskazywały głównie na wynikający z badania akt sprawy brak jakiejkolwiek udokumentowanej czynności postępowania administracyjnego lub na podejmowanie czynności pozornych, polegających na wyznaczaniu kolejnych terminów załatwienia sprawy i niepodejmowanie w tym czasie żadnych czynności. Z kolei w wyroku o sygn. akt VII SA/Wa 2001/11 poddano analizie zagadnienie nierozpoznania przez organ pisma z dnia 26 listopada 2009 r., w którym skarżący domagał się przeprowadzenia kontroli w zakresie prowadzenia w trzystanowiskowym garażu działalności gospodarczej oraz przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania garażu. Jedynie pismem z dnia 24 marca 2010 r. organ poinformował skarżącego o sposobie załatwienia skargi, bez wydania jednak aktu administracyjnego, do którego wydania był zobowiązany ww. wyrokiem Sądu z dnia 7 kwietnia 2011 r., VII SAB/Wa 97/10. Natomiast czynności i rozstrzygnięcia, które wskazywał organ w odpowiedzi na skargę, podejmowane były w innej sprawie.

2.3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie. W odniesieniu do art. 149 p.p.s.a. w 2012 r. wymierzono 50 grzywien[8]. Sądy powołując się na wcześniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych wskazywały, że z przewlekłością postępowania mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ wprawdzie podejmuje określone czynności, jednak nie są to działania konieczne dla wyjaśnienia okoliczności sprawy i wydania stosownego merytorycznego rozstrzygnięcia, a postępowanie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie i nadal w nieuzasadniony sposób się przedłuża. Grzywny wymierzono m.in. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w wysokości 32 000 zł[9], Ministrowi

[8] W tej liczbie mieszczą się także grzywny orzeczone z urzędu.
[9] Wyrok z 7 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 134/12.

Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna oraz Staroście Piaseczyńskiemu – w wysokości po 1000 zł[10]. Grzywny w wysokości po 2000 zł wymierzono także SKO w Warszawie[11].

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[12] w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.).

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2007–2012[13]

Podstawa prawna i lata	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Art. 55 § 1 p.p.s.a.			
2012	478	173	36
2011	355	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.			
2012	2	2	100
2011	6	3	50
2010	1	0	0
2009	5	2	40
2008	3	3	100
2007	5	5	100

[10] Wyroki z: 6 lipca 2012 r., IV SAB/Wa 67/12, 20 września 2012 r., IV SAB/Wa 45/12 i 16 marca 2012 r., IV SAB/Wa 155/11.

[11] Wyroki z: 23 maja 2012 r., VII SAB/Wa 7/12 oraz 8 października 2012 r., III SAB/Wa 21/12 i 22/12, z 24 września 2012 r., III SAB/Wa 18/12 i 20/12.

[12] 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.

[13] Dane statystyczne opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazę NSA.

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 granicę. Zgodnie z poglądem utrwalonym 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 zatem 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 znaczenie jedynie dla określenia wysokości grzywny[14].

Wysokość grzywien wymierzonych w 2012 r. wahała się w granicach od 12 000 do 1 zł. Grzywnę w wysokości 12 000 zł wymierzono Prezesowi Polskiego Związku Piłki Nożnej (NSA oddalił zażalenie), 5000 zł grzywny wymierzono Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, 2500 zł grzywny wymierzono Samodzielnemu Publicznemu Centralnemu Szpitalowi Klinicznemu w Warszawie, po 1000 zł grzywny wymierzono Prezesowi Rady Ministrów, Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych i Radzie Gminy Cegłów, 500 zł grzywny wymierzono Generalnemu Inspektorowi Ochrony Środowiska i Wójtowi Gminy Klembów, któremu ponadto wymierzono 2 grzywny w wysokości 1 zł.

Sądy określając wysokość grzywien brały pod uwagę zarówno stopień zawinienia w stosunku do ustawowego terminu nakazującego przekazanie skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę, jak również to, jaki organ pozostawał w zwłoce, uznając słusznie, że organy administracji publicznej powinny być wzorem przestrzegania prawa.

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 ulega systematycznemu zwiększeniu. Grzywny płacone są z budżetu organu. Sądy uzasadniając wysokość grzywny wskazują często na jej funkcje: represyjną i prewencyjną indywidualną, które 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.

Na podstawie art. 112 p.p.s.a., za nienadesłanie do sądu akt, mimo wydania stosownego zarządzenia określającego termin tego nadesłania, na podstawie art. 112[15] w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a. wymierzono grzywnę Ministrowi Kultury i Dziedzictwa narodowego w wysokości 5000 zł.

[14] Zob. np. postanowienie NSA z 26 lipca 2012 r., I OZ 524/12.

[15] 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.

4. Sygnalizacja

4.1. Prezes NSA[16] oraz składy orzekające sądów administracyjnych[17] 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 przypadków naruszenie prawa jest bowiem 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 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 przypadkach rażącego naruszenia prawa przez organy podległe, oczekują na takie działania organów, które wyeliminują tego typu nieprawidłowości, gdyż taki miał cel ustawodawca wprowadzając tę instytucję do procedury sadowoadministracyjnej.

4.2. Sądy administracyjne w 2012 r. wydały 11 postanowień sygnalizacyjnych, w tym: NSA – 1[18], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – 2[19], Wojewódzki Sąd Administracyjny Poznaniu – 4[20], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy – 1[21], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie – 3[22].

4.3. Adresaci postanowień sygnalizacyjnych

4.3.1. *Adresatami tymi były naczelne i centralne organy administracji rządowej, w tym Główny Inspektor Transportu Drogowego, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego* (2 postanowienia sygnalizacyjne), Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Wojewoda Zachodniopomorski, Samorządowe Kolegia Odwoławcze w Poznaniu (2 postanowienia sygnalizacyjne) i w Koszalinie (2 postanowienia sygnalizacyjne) oraz organy samorządu terytorialnego (Starosta Pilski i Rada Miasta Torunia).

4.3.2. *W porównaniu z latami ubiegłymi znacznie spadła liczba postanowień sygnalizacyjnych skierowanych do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego*, natomiast adresatami 4 postanowień sygnalizacyjnych był Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

4.3.3. *Przedmiot postanowień sygnalizacyjnych*

Sądy wskazywały na rażącą przewlekłość postępowania w sprawach prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego, np. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Bu-

[16] 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.) .

[17] Art. 155 § 1 p.p.s.a.

[18] Postanowienie z 20 listopada 2012 r., II GSK 1593/11.

[19] Postanowienia z: 4 stycznia 2012 r., VII SA/Wa 1937/11, 10 marca 2011 r., VIII SA/Wa 473/11, 23 marca 2011 r., II SA/Wa 2123/10, 2 sierpnia 2011 r., VII SAB/Wa 61/11, 7 września 2011 r., VII SA/Wa 615/11, 15 listopada 2011 r., VII SA/Wa1918/10.

[20] Postanowienia z: 6 lutego 2012 r., II SA/Po 1150/11, 14 maja 2012 r., IV SAB 18/12, 13 czerwca 2012 r., II SA/Po 172/12, 27 listopada 2012 r., IV SA/Po 999/12.

[21] Postanowienia z 17 lipca 2012 r., II SA/Bd 2/12.

[22] Postanowienia z: 2 stycznia 2012 r., II SA/Sz 755/11, 5 kwietnia 2012 r., II SA/Sz 962/11 i 5 października 2012 r., II SAB/Sz 54/12.

dowlanego pierwszą czynność w postępowaniu w II instancji podjął po siedmiu latach od wniesienia odwołania, a odwołanie pozostawił bez rozpoznania, a Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Radomiu postępowanie w I instancji prowadził 10 lat i 5 miesięcy. Na nieprawidłowe postępowanie wskazano organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, powodujące znaczną przewlekłość postępowania, oraz na bezczynność SKO w Poznaniu przy prowadzeniu postępowania odwoławczego.

Poza tym sądy sygnalizowały m.in.:

- naruszenie przepisów postępowania administracyjnego przez niezgodny z przepisami sposób procedowania i brak w uzasadnieniu w sprawie o umorzenie należności z tytułu niewywiązania się z umowy dotyczącej refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych elementów wymaganych przepisami k.p.a., w tym w szczególności wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej oraz wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa;
- przekroczenie przez organ stanowiący samorządu terytorialnego zakresu upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego w sprawie ustalenia odpłatności za usługi opiekuńcze;
- sformułowania w odpowiedzi na skargę wskazujące na brak zachowania należytego dystansu organu i umiejętności powstrzymania się od subiektywnych ocen, które w odbiorze stron postępowania wywoływać może przeświadczenie o braku obiektywizmu organu przy załatwianiu sprawy, a nawet pewnej tendencyjności w ferowaniu niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia;
- wielokrotne wydawanie decyzji zawierających uchybienia i nieuwzględnianie lub uwzględnianie w minimalnym stopniu przez organ odwoławczy oceny i wskazań sądu zawartych w wyroku sądu;
- nieuregulowanie w statucie sołectwa zakresu i form nadzoru organów gminy nad działalnością organów sołectwa oraz brak określenia, w jakich sytuacjach i który z organów gminy jest uprawniony do ingerowania w działalność organów sołectwa, a także brak postanowień określających możliwości unieważnienia wyniku wyborów sołtysa i rady sołeckiej w razie wadliwości tych wyborów, brak wskazania, który z organów gminy jest uprawniony do badania prawidłowości wyborów i terminu, w jakim powinny być rozpatrzone ewentualne zarzuty, co w konsekwencji spowodowało pozbawienie mieszkańców sołectwa możliwości skorzystania ze swoich ustawowych uprawnień polegających na zaskarżeniu do sądu administracyjnego bezczynności organów gminy;
- naruszenie czasu trwania kontroli.

4.4. Informacja organu o zajętym stanowisku zgodnie z art. 155 § 2 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 udzielają sądom wyjaśnień i informują o podejmowanych działaniach zmierzających do eliminacji naruszeń. Tryb reagowania na naruszenia polega na tym, że do Sądu kierowane są dwa pisma: pierwsze powiadamiające o skierowaniu pisma do organu podległego z żądaniem wyjaśnienia i kolejne, przekazujące wyjaśnie-

nia organu podległego. A więc nie jest to, jak stanowi art. 155 § 2 *in fine*, stanowisko organu w sprawie, lecz wyjaśnienie przyczyn przewlekłości.

Przyczyny przewlekłości postępowania organy tłumaczą brakami kadrowymi lub zdarzeniami losowymi, np. nieuwagę pracownika, który przez nieuwagę umieścił akta sprawy w archiwum razem ze sprawami zakończonymi ostatecznie. W innych sprawach poinformowano sądy o wydanych organom podległym zaleceniach bezwzględnego stosowania i przestrzegania k.p.a. dotyczących uzasadnień decyzji uznaniowej, jak również uwzględniania oceny i wskazań zawartych w wyrokach sądów administracyjnych.

Odnotowania wymaga niewielkie zmniejszenie liczby postanowień sygnalizacyjnych w porównaniu z rokiem ubiegłym. Dane liczbowe nie upoważniają jednak do stwierdzenia, że skoro w 2011 r. wydano 14 postanowień sygnalizacyjnych, a w 2012 r. tylko 11, to działalność organów administracji publicznej uległa poprawie. Niemniej jednak można stwierdzić, że w znacznym stopniu zmniejszyła się liczba postanowień, w których sądy administracyjne wskazywały na rażącą przewlekłość postępowania administracyjnego przez organy nadzoru budowlanego, co może upoważnić do konstatacji, że wskazanie uchybienia przez sąd ma wpływ na zdyscyplinowanie administracji w zakresie przestrzegania zasad postępowania administracyjnego.

Z przedstawionego materiału wynika, że omówiona działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej poprzez instytucję sygnalizacji i grzywny służy w sposób właściwy ochronie praw jednostki. Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej działalności nie pozostaje bezkarny.

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, 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 przy okazji omawiania zagadnień orzeczniczych poszczególnych Izb.

2. Poza tym można wskazać kilka przykładów aktów prawa, których przepisy budzą trudności interpretacyjne, np. ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[1], przy której stosowaniu wątpliwości wynikają z niedoprecyzowania pojęć użytych w ustawie, a także z powodu ogólnikowości przepisów. W szczególności przepisy rozdziału 4 dotyczące możliwości wniesienia skargi bardzo ogólnie precyzują określony krąg podmiotów uprawnionych do jej wniesienia, a także jaka konkretnie czynność podlega zaskarżeniu.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[2] w zakresie dotyczącym postępowania w sprawie zawarcia umów ze świadczeniodawcami o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, nie zawiera regulacji, kto jest stroną postępowania administracyjnego wszczętego odwołaniem oraz jaki jest zakres rozpoznawania sprawy przez organy NFZ, a także czy treść ofert złożonych w postępowaniu przed komisją konkursową przez poszczególnych świadczeniodawców powinna stanowić materiał dowodowy w postępowaniu administracyjnym. Brak jest również jasnych uregulowań w zakresie na ile ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych determinuje treść rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym przed organami NFZ[3].

Trudności interpretacyjne skutkujące rozbieżnością w orzecznictwie Izby Gospodarczej powodował przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[4]. Brak precyzji co do charakteru terminu określonego w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia spowodował, że część składów orzekających uznawała, że jest to termin prawa procesowego, natomiast inne składy orzekające przypisywały mu charakter terminu instrukcyjnego[5].

Z kolei trudności w procesie wykładni § 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 zasto-

[1] Dz. U Nr 19, poz. 101 ze zm.

[2] Dz.U. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

[3] Zob. np. wyrok z 11 lipca 2012 r., akt II GSK 121/12.

[4] Dz.U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.

[5] Orzeczenia o sygn. akt: II GSK 469/10, II GSK 596/10, II GSK 868/10, II GSK 1341/10 oraz II GSK 81/10.

sowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[6], wynikają w dużej mierze z niedoskonałej redakcji tej regulacji prawnej, która nie dawała jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak należy rozumieć wymóg przechowywania faktur w ich oryginalnej postaci[7].

W wielu przypadkach ustawodawca zmieniając przepisy prawa nie zamieszcza przepisów intertemporalnych. Sady administracyjne stosują wówczas prokonstytucyjną wykładnię przepisu[8].

3. Podane wyżej przykłady wskazują, że przy ustanawianiu przepisów prawa zarówno przez ustawodawcę, jak i przez uprawnione w Konstytucji organy administracji publicznej ważne znaczenie ma szeroka konsultacja z właściwymi organami uprawnionymi do wyrażania opinii. Ustanawianie przepisów prawa bez analizy osiągnięcia zamierzonego celu przynosi odwrotny skutek.

[6] Dz.U. Nr 212, poz. 1337 ze zm. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2011 r.
[7] Wyrok z 31 maja 2012 r., I FSK 1232/11.
[8] Wyrok z 16 października 2012 r., I FSK 1996/11.

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.) i 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. 1646.
[2] M.P. Nr 86, poz. 1007, dalej: regulamin.

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 określony został 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.

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 TSUE, ratyfikowanych umów międzynarodowych, Konstytucji, orzecznictwa TK, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano na uchybienia organów administracji publicznej oraz na uchybienia 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. Powyższa analiza jest podstawą do przygotowywania wniosków Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wniosków Prezesa NSA do TK o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją czy do podjęcia 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), między poszczególnymi sądami wojewódzkimi oraz między 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 roku 2012 w Biurze sporządzono 12 wniosków o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne w powiększonym składzie NSA.

Część opracowań analitycznych wykonanych w Biurze Orzecznictwa w 2012 r. opublikowano w serii wydawniczej NSA „Materiały Szkoleniowe" z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego, m.in. *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, *Klauzule generalne w ordynacji podatkowej*, *Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej*.

Specjaliści BO na bieżąco monitorują postanowienia sygnalizacyjne składów orzekających 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 § 1 zarządzenia nr 15 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2011 r. w sprawie utworzenia Wydziałów w Biurze Orzecznictwa NSA. Wydawanie zbioru orzeczeń reguluje zarządzenie Prezesa NSA z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2012 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, orzeczenia budzące wątpliwości interpretacyjne kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2012 r. zamówiono 25 glos, natomiast opublikowano 33, w tej liczbie 8, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 ww. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2012 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje, a 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 zapewnienie sprawności postępowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

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 Warszawie, WSA w Gorzowie Wielkopolskim oraz w WSA w Kielcach. 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 k.p.a. 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.

[3] § 17 ust. 2 regulaminu.

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 30 projektów aktów prawnych. Do 15 z nich zgłoszone zostały uwagi, do 16 uwag nie zgłoszono, a w przypadku projektów aktów prawnych niezwiązanych z zakresem działania sądownictwa administracyjnego odmówiono wyrażenia opinii. Uwagi zgłoszono m.in. do projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu; do projektu z dnia 31 października 2012 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu; do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Sądzie Najwyższym; do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu przed sądami administracyjnymi; do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw; projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

6. Badanie zasadności wniosków

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień podmiotów zainteresowanych złożeniem przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do TK, a także złożeniem 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 2012 r. rozpatrzyło 4 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego. Wpłynęło też 31 wniosków, z których 25 załatwiono odmownie, wniesiono ponadto 12 wniosków abstrakcyjnych (w tym 7 „z urzędu"), 1 wniosek czeka na załatwienie.

7. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego, do którego zadań należy: gromadzenie i analiza orzecznictwa NSA i WSA, w których zastosowanie ma prawo unijne; gromadzenie i analiza orzecznictwa Sądu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych; udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; współpraca z instytucjami członkowskimi Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej; aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie" na stronie internetowej NSA[4]; bieżące udzielanie niezbędnych informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecz-

[4] (http://www.nsa.gov.pl) – zamieszczone informacje obejmują w szczególności dokumentację związaną z pytaniami prejudycjalnymi polskich sądów administracyjnych.

nictwie sądów unijnych pracownikom NSA i WSA; gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa Unii Europejskiej; tłumaczenie fragmentów orzeczeń TSUE oraz innych dokumentów na potrzeby Prezesa NSA oraz sędziów sądów administracyjnych.

Zgodnie z ww. zakresem w 2012 r. przygotowano na zlecenie sędziów sądów administracyjnych 14 opracowań w formie opinii lub notatki służbowej (w tym projekty pytań do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Dodatkowo, z własnej inicjatywy, przesłano do wiadomości sędziów 11 tekstów wyroków TSUE lub ETPC (po uprzednim przetłumaczeniu na język polski w przypadku orzeczeń ETPC), a także tekst nowego regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Ponadto przesłano do wiadomości sędziów opracowania dotyczące stosowania przez sądy administracyjne przepisów prawa unijnego i opracowania zawierające wybór tez z najnowszego orzecznictwa TSUE.

W 2012 r. Wydział przygotował na zlecenie Prezesa NSA bądź dyrektora BO 27 opracowań, notatek służbowych oraz tłumaczeń w związku z uczestnictwem sędziów w naradach, konferencjach i spotkaniach (w tym: dwujęzyczną prezentację na spotkanie w Ministerstwie Sprawiedliwości, odpowiedzi na kwestionariusze na konferencje międzynarodowe, materiały na naradę w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA, wystąpienia naczelnika Wydziału Prawa Europejskiego na seminariach i konferencjach międzynarodowych, udział w pracach nad nowelizacją p.p.s.a. w zakresie informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego). Naczelnik oraz asystenci-specjaliści Wydziału brali też udział w 2012 r. łącznie w 23 konferencjach, spotkaniach, naradach i seminariach – zarówno wewnętrznych, jak i organizowanych przez inne instytucje krajowe i zagraniczne.

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

Działalność pozaorzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego koncentrowała się przede wszystkim na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w zakresie tworzenia odpowiednich warunków do prowadzenia działalności orzeczniczej, wymiany doświadczeń naukowych, upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym oraz odpowiedniego zabezpieczenia organizacyjno-administracyjnego i finansowego, leżącego w zakresie zadań Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 2012 roku odnotowano wzrost wpływu skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego i do sądów administracyjnych, co wiąże się ze wzrostem obciążenia sądów administracyjnych. W przypadku NSA liczba skarg kasacyjnych w 2012 r. zwiększyła się o około 5000 (tj. o 30%) w porównaniu z 2009 r. W wojewódzkich sądach administracyjnych wzrost wpływu skarg wyniósł natomiast ponad 3% w stosunku do roku 2011 i o 6% w stosunku do roku 2010.

W celu zapewnienia utrzymania dotychczasowej sprawności w załatwianiu spraw przez NSA i wojewódzkie sądy administracyjne uruchomiono niezbędne procedury mające na celu obsadę wolnych stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. W 2012 r. nominacje z rąk Prezydenta RP otrzymało 2 sędziów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, natomiast w stosunku do 8 sędziów zostały zakończone procedury w Krajowej Radzie Sądownictwa. Do wojewódzkich sądów administracyjnych nominacje otrzymało natomiast 21 sędziów. W tym samym roku w stan spoczynku przeszło 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a z wojewódzkich sądów administracyjnych odeszło 12 sędziów.

W zakresie wymiany doświadczeń orzeczniczych i naukowych na forum międzynarodowym systematycznie rozszerzana jest merytoryczna współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami naukowymi, z zagranicznymi organami sądownictwa administracyjnego oraz ponadnarodowymi organami sądowniczymi. Przedstawiciele sądownictwa administracyjnego brali udział w krajowych konferencjach i seminariach organizowanych m.in. przez senacką Komisję Ustawodawczą, Ministerstwo Sprawiedliwości, Katedrę Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego. Ponadto w ramach upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego objął patronaty honorowe nad wieloma prawniczymi konferencjami, konkursami i zjazdami organizowanymi w głównej mierze przez stowarzyszenia i organizacje studenckie.

W roku 2012 w Naczelnym Sądzie Administracyjnym gościli przedstawiciele sądownictwa Czech, Francji, Korei Płd, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Tunezji, Turcji, Słowacji, a także delegacja Biura Spraw Legislacyjnych Rady Państwa ChRL. Spotkania te miały zróżnicowany charakter – od wizyt zapoznawczych, przez studyjne i organizacyjne, aż po krótkie staże.

Kierownictwo, sędziowie i pracownicy NSA uczestniczyli w wizytach, seminariach i konferencjach organizowanych m.in. przez: Radę Stanu Francji, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Generalne Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe), Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), Europejską Sieć Szkolenia Sędziów i Prokuratorów (EJTN) wraz z Akademią Prawa Europejskiego (ERA),

Radę Europy, Sąd Najwyższy Hiszpanii, Forum Sędziów UE na Rzecz Środowiska (EUFJE) wraz z Radą Stanu Niderlandów, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Instytut Uniwersytecki (EUI) oraz Wyższy Sąd Administracyjny Ukrainy (VASU).

W ramach rozwoju i poszerzania zakresu współpracy międzynarodowej Naczelny Sąd Administracyjny jest m.in. współuczestnikiem dwóch projektów międzynarodowych, zaakceptowanych i współfinansowanych przez Komisję Europejską, tj. prowadzonego przez florencki Europejski Instytut Uniwersytecki (EUI) projektu pt. *Europejska współpraca sądowa w zakresie stosowania praw podstawowych w orzecznictwie sądów krajowych – niewykorzystany potencjał metodologii dialogu sędziowskiego* oraz koordynowanego przez trewirską Akademię Prawa Europejskiego (ERA) programu szkolenia sędziów krajowych w zakresie unijnego prawa ochrony środowiska.

W roku sprawozdawczym realizowano również zadania mające na celu zapewnienie dostępu do informacji jurydycznej dla sędziów poprzez bieżącą aktualizację księgozbiorów Biblioteki NSA oraz wydawanie własnych publikacji. W 2012 r. ukazały się dwa zeszyty z serii „Materiały Szkoleniowe". Pierwszy z nich dotyczył zagadnień „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu miejscowego w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego". Drugi zaś dotyczył klauzul generalnych w ordynacji podatkowej – wybranych aspektów orzeczniczych. Ponadto kontynuowano wydawanie dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" – ukazało się sześć numerów czasopisma (40–45). Wydano również w postaci książkowej *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku*, *Zbiór aktów dotyczących sądownictwa administracyjnego,* tom I i II, oraz publikację *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*. Ponadto w porozumieniu z Radą Biblioteczną NSA aktualizowano i na bieżąco uzupełniano księgozbiory Biblioteki NSA o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz inną literaturę fachową i czasopisma prawnicze przydatne w pracy sędziów, jak również pracowników administracyjnych Sądu. Podobnie jak w minionych latach, zbiory Biblioteki NSA były udostępniane także adwokatom, radcom prawnym, studentom oraz innym zainteresowanym osobom.

W celu zapewnienia sądom i poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sądów i jednolitości orzecznictwa systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, w której na koniec 2012 r. zgromadzono około 1 150 000 orzeczeń. W ramach zaś realizacji prawa obywateli do informacji ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego liczba takich orzeczeń wynosiła 828 000. W 2012 r. odnotowano około 2,3 mln wejść do Bazy, skutkujących ponad 21 milionami wyświetleń stron orzeczeń oraz ich wyszukań. Centralna Baza została pozytywnie oceniona w literaturze fachowej poświęconej publicznej dostępności orzeczeń sądowych i jest uznawana za wzorcową bazę dla orzeczeń i informacji o sprawach.

Podkreślenia nadto wymaga fakt, że utrzymanie sprawności orzeczniczej, mimo wzrostu wpływu spraw, oraz zrealizowanie wszystkich przedstawionych wyżej działań było możliwe dzięki uzyskaniu niezbędnego zabezpieczenia finansowo-budżetowego. Zabezpieczenie to pozwoliło również na zakończenie prac inwestycyjnych w zakresie remontu i modernizacji budynku Naczelnego Sądu Administracyjnego położonego przy ul. Jasnej 6 w Warszawie, którego oddanie do użytkowania wpłynęło na poprawę warunków sprawowania funkcji orzeczniczych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA[5]

1. Zagadnienia ogólne

Stosownie do § 3 ust. 1 regulaminu Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2012 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.

Ponadto w wykonaniu obowiązku wynikającego z § 3 ust. 5 regulaminu Wydział 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 WIS 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. Informowano również szczegółowo 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 w siedzibie NSA, jak też telefonicznie lub drogą elektroniczną. Liczba interesantów, którym udzielane są informacje niezwłocznie w formie ustnej, telefonicznie lub w siedzibie Sądu utrzymuje się na poziomie kilkunastu tysięcy rocznie.

W 2012 r. Czytelnia Akt udostępniła do wglądu akta blisko 1000 spraw. Przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba akt udostępnionych zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznawanych spraw w danym sądzie: w WSA w Warszawie w 2012 r. udostępniono ogółem 6868 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, w tym z sądami powszechnymi, policją i prokuraturą. W WIS w roku 2012 udzielono w tym trybie 32 pisemne odpowiedzi na zapytania.

[5] Dalej: WIS.

[6] Dz.U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu WIS realizował w 2012 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 ramach Biuletynu 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, a w przypadku niektórych wojewódzkich sądów administracyjnych umożliwiono ponadto wgląd w wokandy.

Do sądów administracyjnych zgłoszono ogółem 718 indywidualnych zapytań z wykorzystaniem procedury wnioskowej, 173 wnioski dotyczyły udostępnienia treści orzeczeń. W pozostałych przypadkach wnioskodawcy żądali najczęściej wokand sądowych, danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, informacji o terminach rozpraw, a także opracowań Biura Orzecznictwa, zarządzeń Prezesa NSA oraz informacji dotyczących pozaorzeczniczej działalności sądów.

3.2. Wnioski o udostępnienie informacji publicznej załatwiono zasadniczo pozytywnie – przez bezpośrednie udzielenie informacji ewentualnie przez odesłanie do informacji udostępnionych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Decyzję o odmowie udostępnienia informacji wydano w 6 przypadkach.

Większość spośród wniosków załatwionych odmownie dotyczyła nawiązania stałej współpracy w zakresie dostarczania przez Sąd wokand sądowych z odpowiednim wyprzedzeniem. Prezes NSA w decyzji z dnia 16 października 2012 r. V Inf/S 0411/106/12 przyjął, iż wniosek dotyczy w istocie żądania udostępnienia informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania, nie zaś tzw. zwykłego dostępu do informacji publicznej. Świadczą o tym przede wszystkim twierdzenia wnioskodawcy obrazujące motywy, którymi kieruje się składając wniosek o udostępnienie mu wokand sądowych (planuje dalsze wykorzystanie informacji pozyskanych w ten sposób – zarówno bezpośrednio jak i pośrednio – poprzez przekazywanie ich innym podmiotom w ramach prowadzonej działalności). O tym, że wnioskodawca korzysta z trybu ponownego wykorzystania informacji publicznej, świadczył – w ocenie Prezesa – także zakres wniosku, powodujący, że żądanie należało traktować jako przejaw woli nawiązania stałej współpracy w zakresie dostarczania przez Sąd wokand sądowych z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, co również stawia ten wniosek wśród wniosków o udostępnienie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania – w celach gospodarczych. Podkreślono, że wnioskodawca ma pełne prawo z wnioskiem takim występować i w razie udostępnienia mu informacji publicznej bez ograniczenia warunkami, w zasadzie w dowolny sposób je wykorzystywać, nie jest to jednak uprawnienie absolutne. Powołując się na okoliczności rozpatrywanej sprawy Prezes NSA wskazał, iż przekazywanie wokand w celu ich ponownego wykorzystania, z uwagi na ich liczbę i zawarte w nich dane osobowe wymaga dokonania czynności przetworzenia przez pracowników Sądu, powodując konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań kosztem bieżącej aktywności tych pracowników, a zatem i Sądu w sprawach procesowych. W sytuacji, w jakiej znajduje się NSA (duża liczba wpływają-

[7] Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.

cych spraw), są to czynności nie do pogodzenia z bieżącymi działaniami, co stosownie do art. 23f ust. 2 u.t.d. uzasadnia odmowę przekazania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania.

W decyzji z 25 stycznia 2012 r. nr V Inf/ S 0411/81/11 oraz utrzymującej ją w mocy decyzji z 27 lutego 2012 r. Prezes NSA wskazał, że dane osobowe kandydatów na stanowisko asystenta sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jak też imię i nazwisko osoby zatrudnionej na tym stanowisku nie mogły zostać udostępnione wnioskodawcy z uwagi na ograniczenie wynikające z treści art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Osoby, których dane miałyby być zgodnie z wnioskiem udostępnione przez Prezesa NSA, nie mogą być uznane ani za osoby pełniące funkcje publiczne, ani za osoby mające związek z pełnieniem funkcji publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 2 powołanej ustawy.

Na kanwie jednej ze spraw Prezes NSA stwierdził, że w ocenie tego organu wnioskodawca, składając niejasny wniosek i to do podmiotu, który ustrojowo nie ma jakichkolwiek kompetencji nadzorczych w zakresie funkcjonowania biuletynów informacji publicznej organów samorządu adwokackiego, nadużywa przysługującego mu prawa do pozyskiwania informacji publicznej. W kontekście funkcjonalnym prawo do informacji nie oznacza prawa składania jakichkolwiek wniosków do organów. Wnioski te muszą być na tyle jasne, by dało się na ich podstawie ustalić, jaki jest zakres żądanej informacji przy uwzględnieniu ustrojowej pozycji danego organu (nr V Inf/S 0411/53/12).

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2012 r. ogółem 2640 spraw skarg, wniosków i petycji. Wpłynęło ponadto 1278 pism ponownych, tj. kolejnych pism dotyczących zarejestrowanej już sprawy. Wnioski zawierały głównie prośby o przedstawienie stanu spraw sądowoadministracyjnych i wyjaśnienie kwestii procesowych. W skargach wyrażano najczęściej niezadowolenie z orzeczeń, a także ze sposobu działania sądów administracyjnych.

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.

Pośród skarg dotyczących sądownictwa administracyjnego skargi zasadne stanowiły niewiele ponad 2%. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2012 r. załatwienie sprawy nie ograniczało się wyłącznie do oceny zasadności przedstawionych zarzutów, lecz sprawy badane były 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 należałoby podjąć działania z urzędu. W sytuacjach 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 powtarzania błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS informował Prezesa NSA 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 2012 r., dostrzeżono m.in. podlegające sprostowaniu omyłki w treści orzeczeń, przypadki opóźnień w sporządzaniu uzasadniania wyroku i w doręczaniu odpisów orzeczeń. Stwierdzono błędy pracowników sekretariatów sądowych polegające m.in. na nieprawidłowym sporządzeniu odpisu orzeczenia, omyłkach w treści kierowanych do stron pism przewodnich i zawiadomień oraz niedokładnym zanonimizowaniu orzeczenia przeznaczonego do udostępnienia w Centralnej Bazie Orzeczeń. Zwrócono również uwagę na błędy w zakresie sposobu prowadzenia akt sądowych (nr V Inf/S 041/196/12) oraz naruszenia z zakresu sprawności prowadzenia postępowania w sprawie dotyczącej stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (nr V Inf/S041/196/12). Z perspektywy zgłoszonych skarg konieczne okazały się sygnalizacje do Prezesów WSA w sprawie potrzeby utworzenia elektronicznych skrzynek podawczych i udostępnienia ich adresów na stronie podmiotowej BIP (nr V Inf/S 04193/12 i V Inf/S041/134/12).

4.4. W omawianym okresie, podobnie jak w latach poprzednich, zgłoszono skargi wskazujące na nierzetelne wykonywanie obowiązków przez profesjonalnych pełnomocników, w tym pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy (31 skarg). Skargi te dotyczyły głównie postępowania przed sądem pierwszej instancji.

4.5. W skargach zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2012 r. sporadycznie poruszano problematykę sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (14 skarg). W ramach realizacji zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych WIS 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 043/3/12).

5. Obsługa medialna

W 2012 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, WIS 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 będącego też rzecznikiem prasowym NSA i jego zastępcy udzielane na potrzeby publikacji prasowych, rozgłośni radiowych i telewizji dotyczyły konkretnych orzeczeń NSA, m.in. w sprawie decyzji środowiskowej dla budowy bloków energetycznych w Elektrowni Opole, w sprawie udostępnienia przez Prezydenta RP ekspertyz dotyczących OFE, w sprawie uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy ustalającej opłaty za żłobki. Zainteresowanie wywoływały również zagadnienia o charakterze procesowym, np. prawo pomocy, odroczenie terminu rozprawy, skarga na przewlekłość postępowania sądowego oraz opracowane w NSA założenia do projektu nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

6. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej 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 0213/1/12; V Inf/S 0213/2/12; V Inf/S 0213/19/12; V Inf/S 0213/20/12). Na bieżąco sporządzane były w omawianym okresie zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku miesiąc do miesiąca. 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 2012. Ponadto opracowano i przedstawiono dane do Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

W 2012 r. w związku z realizacją zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych przewodniczący WIS, kierownik Sekretariatu WIS wraz z wyznaczonym pracownikiem przeprowadzili wizytacje w WSA w Bydgoszczy, WSA w Gorzowie Wielkopolskim, WSA w Poznaniu i WSA we Wrocławiu. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych.

Ponadto na prośbę przewodniczącego WIS, 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 2012 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet (CBOSA). WIS sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Ponadto Wydział ten przygotował do publikacji w Internecie ponad 3 tys. orzeczeń wydanych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 września 2007 r.

Wobec pojawiających się propozycji nawiązania stałej współpracy w zakresie dostarczania orzeczeń sądowych, jakie NSA udostępnia poprzez Centralną Bazę Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), konsekwentnie prezentowano stanowisko, iż za pośrednictwem bazy CBOSA realizowane jest prawo każdego, nie wyłączając podmiotów zajmujących się opracowywaniem orzeczeń sądowych oraz ich powtórnym wykorzystywaniem, do dostępu do wiedzy na temat orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Zwrócono uwagę,

że sądy administracyjne nie różnicują praw osób korzystających z bazy orzeczeń ze względu na ich charakter prawny bądź cel pobierania danych. Jedynym kryterium dostępu do danych zgromadzonych w CBOSA, wymuszonym warunkami technicznymi, jest zakres oddziaływania użytkowników korzystających z bazy na prawo innych użytkowników do korzystania z jej zasobów w ten sam sposób. Z uwagi na niezależną od NSA przepustowość wykorzystywanego łącza nie jest dopuszczalne działanie powodujące ograniczenie dostępności do danych zgromadzonych w bazie (nr V Inf/S 0411/151/12).

V. Konferencje, spotkania, współpraca

1. Biuro Orzecznictwa

W 2012 r. Biuro Orzecznictwa zorganizowało dwie konferencje: w dniu 26 marca 2012 r. nt. „Uzasadnianie wyroków sądowych – zasady i kontrowersje", a w dniu 26 listopada nt. „Zaskarżalność aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego".

2. Wydział Informacji Sądowej

Konferencja w dniach 18 do 20 czerwca 2012 r. dotyczyła aktualnych problemów związanych z dostępem do informacji publicznej w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz wpływu wprowadzonych zmian na działalność orzeczniczą sądów. W ramach konferencji omówiono zagadnienia: ponownego wykorzystania informacji, zasad udostępniania informacji „prostej" i „przetworzonej" z uwzględnieniem przesłanki konieczności podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności, postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej z uwzględnieniem nakładania się wniosków o udostępnienie informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie, głębokości orzekania w sprawach w istocie cywilnych, przy użyciu instrumentów sądowoadministracyjnych, orzekania w przypadku bezczynności organu w sprawie dostępu do informacji publicznej, w tym wyroków reformatoryjnych, określenia warunków ponownego wykorzystania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, stanowiska w kwestii opłat za udostępnianie informacji do ponownego wykorzystywania, ochrony danych osobowych jako ograniczenia prawa do informacji, zakresu ochrony danych osobowych i stosunku ustawy o dostępie do informacji publicznej do innych ustaw, relacji pomiędzy prawem do prywatności a ochroną danych osobowych, zasady rozpatrywania skarg i wniosków w sądach administracyjnych w świetle zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych, nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych – zakresu regulacji oraz zagadnień związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków w praktyce wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych.

Konferencja zorganizowana przy współpracy Naczelnego Sądu Administracyjnego, Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz Rzecznika Praw Obywatelskich nt. *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich* w dniu 13 grudnia 2012 r. dotyczyła zagadnień mających istotne znaczenie tak w teorii, jak i w praktyce administracyjnej oraz sądowoadministracyjnej. Wysłuchano referatów pt. „Relacje pomiędzy interesem publicznym a indywidualnym w procesie stanowienia prawa", „Rozważania dotyczące atomizacji procedury administracyjnej i tworzenia specustaw", „Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych" oraz dwugłosu w kwestii „Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego?", „Charakter prawny wyjaśnień przepisów wydawanych przez organy administracji publicznej i ich sądowej kontroli", „Problemy pojawiające się na tle aktów normatywnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego", „Normy i tzw. formalne specyfikacje jako podstawy decyzji administracyjnych w sferze nowych technologii", „Uchwały organów samorządowych jako źródło prawa administracyjnego", „Programy publiczne jako podstawa wydawania decyzji administracyjnych oraz

kontrola tych decyzji", „Zagadnienia związane z kontrolą dostępu do funduszy unijnych w kontekście ochrony praw obywatelskich i źródeł prawa powszechnie obowiązującego". Pokłosie oraz twórcze rozwinięcie tej konferencji stanowić będzie publikacja pt. *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich.*

3. Izba Ogólnoadministracyjna

Konferencja w dniach 11–13 czerwca 2012 r. dotyczyła zagadnień postępowania w sprawach o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość, dostępu do informacji publicznej, skarg na uchwały organów samorządu terytorialnego, dopuszczalności skargi w sprawach aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, w sprawach zatwierdzenia organizacji ruchu na drogach publicznych oraz znaków drogowych, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego, a także skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Sędziowie Izby uczestniczyli w ogólnokrajowej konferencji wojewódzkich sądów administracyjnych zorganizowanej przez WSA w Kielcach (14–16 maja 2012 r.), na której omawiano zagadnienia z zakresu ochrony własności i innych praw majątkowych w świetle orzecznictwa ETPC, dostępu do informacji publicznej, zagadnienia prawne w sprawach służb mundurowych, kwestie związane z przedstawianiem pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, wybrane zagadnienia z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody oraz prawa budowlanego, a także zagadnienia związane ze zmianą przepisów k.p.a. i p.p.s.a. Ponadto sędziowie Izby uczestniczyli w konferencjach szkoleniowych organizowanych przez poszczególne wojewódzkie sądy administracyjne, w tym w pięciu konferencjach organizowanych przez WSA w Warszawie.

4. Izba Gospodarcza

Na konferencji w dniach 5–7 września 2012 r. omówiono m.in. zagadnienia oprocentowania nadpłaty, oprocentowania nieterminowego zwrotu podatku akcyzowego, zwrotu podatku akcyzowego od dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodu osobowego, odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe, legitymacji byłych wspólników spółki cywilnej do występowania w postępowaniu podatkowym w sprawie zwrotu podatku akcyzowego oraz opodatkowania ubytków wyrobów akcyzowych. Na konferencji w dniach 3–6 czerwca omawiano następujące zagadnienia: „Spółka cywilna w stosunkach publicznoprawnych", „Kary administracyjne (ze szczególnym uwzględnieniem transportu drogowego)", „Terminy w postępowaniach o przyznanie płatności producentom rolnym", „Wybrane zagadnienia z zakresu polityki rozwoju po orzeczeniu TK z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11". Natomiast na konferencji od 5 do 7 września sędziowie omówili następujące zagadnienia: „Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach gier hazardowych i co dalej?", „Zagadnienia prawne wynikające z rozpatrywania skarg na decyzje wydawane na skutek wniesienia odwołania od rozstrzygnięcia postępowania w sprawie zawarcia umów ze świadczeniodawcami", „Zwrot środków przekazanych na realizacje projektów finansowanych na podstawie umowy o dofinansowanie, o której stanowi art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju".

Ponadto sędziowie Izby uczestniczyli w dwóch konferencjach organizowanych wspólnie przez Izbę i Wydział V WSA w Warszawie oraz WSA w Lublinie. Konferencja z udzia-

łem Wydziału V WSA w Warszawie związana była z faktem przekazania do właściwości Wydziału V spraw z zakresu podatku akcyzowego. Wydział I Izby przygotował materiał pt. „Podatek akcyzowy – wprowadzenie" w celu zaznajomienia sędziów uczestniczących w konferencji z problematyką spraw akcyzowych. Natomiast na konferencji współorganizowanej z WSA w Lublinie sędziowie Izby wygłosili cykl referatów dotyczących bieżących zagadnień orzecznictwa podatkowego. Referaty te przygotowane zostały w oparciu o postulaty wojewódzkich sądów administracyjnych, zgłoszone w związku ze skomplikowaną materią spraw akcyzowych powodującą rozbieżności w orzecznictwie tych sądów.

Na naradach omawiano zagadnienia związane z wymiarem podatku akcyzowego od importu samochodów, dotyczące opodatkowania olejów smarowych, jednoosobowego ogłaszania wyroków oraz zasądzania kosztów postępowania za sporządzenie odpowiedzi na skargę kasacyjną, związane z postępowaniem w sprawie zawierania umów ze świadczeniodawcami o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, z ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi związane z wyłączeniem pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 127 § 3 k.p.a., ze zwrotem nienależnie pobranych płatności – przesłanki wyłączające obowiązek zwrotu w świetle rozporządzeń komisji WE oraz wybrane problemy z tego zakresu na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych, a także sprawy związane z uprawnieniami grup producentów rolnych do otrzymania pomocy finansowej na gruncie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, z charakterem terminu wskazanym w § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.

5. Izba Finansowa

Sędziowie uczestniczyli w konferencjach organizowanych przez NSA oraz uczelnie wyższe, m.in. przez Katedrę Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nt. „Zastosowania instytucji prawa cywilnego w prawie podatkowym"; Katedrę Postępowania Administracyjnego UAM oraz WSA w Poznaniu nt. „Aktualnych problemów postępowania egzekucyjnego w administracji"; Katedrę Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego nt. „Wykonywania orzeczeń TK w praktyce konstytucyjnej organów państwa"; Katedrę Prawa Finansowego Uniwersytetu Wrocławskiego nt. „Ogólnych i indywidualnych interpretacji podatkowych Ministra Finansów". Na konferencji Izby Finansowej w dniach 24–26 września sędziowie Izby zaprezentowali wykłady: „Wykładnia w prawie administracyjnym", „Reformatoryjne orzekanie przez sądy administracyjne", „Podatki bezpośrednie a VAT w orzecznictwie sądów administracyjnych", „Nadużycie prawa podatkowego". Wysłuchano także wykładu dr A. Choduń z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego pt. „Poprawność językowa uzasadnień wyroków sądowych".

Sędziowie sądów wojewódzkich oraz sędziowie NSA uczestniczyli również w ww. konferencjach współorganizowanych przez NSA.