

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu

Informacja
o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu
w 2004 r.

Wrocław, luty 2005

Spis treści	
I. Wprowadzenie.....	1
II. Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu własności	
Wydziału I	
Zagadnienia proceduralne.....	1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	5
Podatek dochodowy od osób prawnych.....	8
Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy.....	12
Sprawy z zakresu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.....	15
Sprawy budżetowe i finansowe, w tym dotyczące samorządu terytorialnego.....	16
III. Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu własności	
Wydziału II	
Sprawy z zakresu prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego.....	17
Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego.....	22
Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody, gospodarki mieniem państwowym i komunalnym.....	23
Sprawy z zakresu gospodarki wodnej, w tym ochrony wód, budownictwa wodnego, melioracji, zaopatrzenia wodę.....	24
Sprawy samorządowe (uchwały organów samorządowych i rozstrzygnięcia nadzorcze).....	24
IV Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu własności	
Wydziału III	
Sprawy celne.....	28
Taryfikacja	29
Wartość celna.....	35
Pochodzenie towaru.....	40
Zwrot należności celnych (art.250 Kodeksu celnego).....	41
Termin do wydania decyzji o której mowa w art.65 § 4 Kodeksu Celnego.....	43
Pozostawienia bez rozpoznania wniosku o wydanie pozwolenia na niszczenie towaru	44
Ogłoszenie upadłości strony skarżącej.....	45
Opłata manipulacyjna dodatkowa.....	46
Sprawy samorządowe.....	52
Sprawy z zakresu chorób zawodowych.....	65
Ewidencja ludności.....	69
Działalność gospodarcza.....	75
Sprawy z zakresu geodezji i kartografii.....	97
Procedura.....	103
Dowody osobiste.....	104
Akta stanu cywilnego.....	106
Cudzoziemcy.....	109
V Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu własności	
Wydziału IV	
Sprawy z zakresu bezrobocia.....	111
Sprawy z zakresu stosunku służbowego.....	117
Pomoc społeczna.....	121
Dodatki mieszkaniowe.....	125
Sprawy kombatanckie i wojskowe.....	126
Sprawy z zakresu edukacji.....	130
Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej.....	130
VI Wpływ spraw.....	131
VII Działalność pozaorzecznicza Sądu w roku 2004.....	132

Tabela 1.

Wpływ i załatwienia skarg w Ośrodku Zamiejscowym NSA we Wrocławiu w latach 1994 -2003
oraz w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w roku 2004

Tabela 2.

Ruch spraw w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w 2004 r.

I. Wprowadzenie

Rok 2004 dla sądownictwa administracyjnego był rokiem gruntownych zmian, albowiem rzeczywistością stała się reforma tegoż sądownictwa, wprowadzająca jego dwuinstancyjność. Z dniem 1 stycznia 2004r. powołany został Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu jako sąd I instancji, działający w nowych strukturach organizacyjnych, opartych na zasadach określonych w zarządzeniu Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2003r. w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w wojewódzkich sądach administracyjnych i zakresu ich działania. Zgodnie z powyższym zarządzeniem w tut. Sądzie wyodrębniono cztery wydziały orzecznicze, oznaczone liczbami rzymskimi I, II, III i IV.

W 2004 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęło 4.500 spraw, co stanowi 69% wpływu w roku 2003 (6509).

Analizując strukturę wpływu spraw wedle ich rodzajów, należy stwierdzić, że w 2004 roku nie zaszły w tym zakresie istotniejsze zmiany w porównaniu z latami poprzednimi. W dalszym ciągu dominują sprawy podatkowe. W 2004 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęło z tego zakresu 1980 spraw co stanowi 44% ogólnego wpływu.

Natomiast znacznie zmniejszyła się liczba spraw zaległych. Na początek 2005 roku pozostało 9.301 spraw, co w porównaniu z rokiem ubiegłym daje liczbę mniejszą o 2.574 sprawy.

II. Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału I

Zagadnienia proceduralne (ordynacja podatkowa)

Sprawy z zakresu ustawy – Ordynacja podatkowa dotyczyły przede wszystkim kwestii postępowania dowodowego i dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej, przesłanek związanych ze stosowaniem trybów nadzwyczajnych (wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji), przedawnienia, decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, odsetek od zaległości podatkowych.

W wyroku z dnia 23 czerwca 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **55/02**) uchylającym decyzję Izby Skarbowej Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż zarzucając podatnikowi pozorność czynności prawnej lub obchodzenie przepisów prawa podatkowego, organy podatkowe nie mogą jednocześnie czynić ze swego prawa do swobodnej oceny dowodów (art. 65 § 2 Kodeksu cywilnego i art. 191 Ordynacji podatkowej) instrumentu służącego nadawaniu łączącemu strony stosunkowi zobowiązaniowemu treści dowolnie przyjętej i niedającej się wyprowadzić z postanowień umowy.

„Analiza” umowy polegająca na przypisywaniu jej stronom „woli” w żaden sposób niewyartykułowanej w jej w treści, naruszała granice swobody organu do badania zgodnego zamiaru stron i celu umowy. W sprawie tej spór dotyczył skutków podatkowych dokonanej przez organy skarbowe kwalifikacji umowy cywilnoprawnej, określonej przez strony umową „leasingu operacyjnego” – a uznanej przez organy za umowę sprzedaży na raty.

Nie kwestionując prawa organów podatkowych do badania i oceny materiału dowodowego, w tym charakteru umowy i rzeczywistego zamiaru stron, Sąd zwrócił uwagę na to, że istotne jest, aby nie naruszyły one reguł swobodnej oceny dowodów. Wyraził pogląd, że wnioski przyjęte przez organy podatkowe w niniejszej sprawie wskazywały na subiektywną ocenę zawartej umowy i akcentowanie tych jej postanowień, które uzasadniały treść przyjętej (jak się wydaje wcześniej) tezy, że zamiarem stron była sprzedaż naczepy a nie jej leasing. Sąd podkreślił, iż formułując tezę, że łączący strony stosunek zobowiązaniowy był umową sprzedaży na raty, organy podatkowe pominęły całkowicie essentialia negotii tej umowy, że choć w decyzji powołano się na art. 583 KC traktujący o umowie sprzedaży na raty, to pominięto całkowicie, że ten rodzaj sprzedaży dotyczy wyłącznie osoby fizycznej, a zgodnie z art. 587 KC przepisów rozdziału dotyczącego sprzedaży na raty nie stosuje się, jeżeli kupujący nabył rzecz w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa.

W sprawie rozpoznanej pod sygnaturą akt I SA/Wr **113/02**, w wyroku z dnia 11 marca 2004 r. Sąd uchylił postanowienie Izby Skarbowej w przedmiocie obciążenia kosztami opinii biegłego, wydanej w postępowaniu podatkowym, przeprowadzonym przez organ I instancji na skutek uchylenia przez Naczelny Sąd Administracyjny decyzji organu I i II instancji z powodu wątpliwości co do zakresu pojęcia „remont” oraz wątpliwości co do rozbieżnych wypowiedzi rzeczoznawcy.

Izba Skarbowa przyjęła, iż koszty postępowania ponosi strona, która spowodowała konieczność przeprowadzenia określonego dowodu, a stroną tą z pewnością nie był Urząd Skarbowy, który prawidłowo zakwalifikował wykazane przez podatników koszty uzyskania przychodu (zgodne z późniejszą opinią biegłego) lecz podatnicy, którzy doprowadzili do sporu między nimi a organem skarbowym. Skoro opinia biegłego potwierdziła w całości stanowisko Urzędu Skarbowego to w ocenie Izby Skarbowej zasadnie organ ten obciążył podatników kosztami wydanej opinii. Ponadto Izba Skarbowa podniosła, iż zgodnie z art. 267 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej stroną obciążającą koszty, które zostały poniesione w jej interesie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

W uzasadnieniu wyroku uchylającego postanowienie organu I i II instancji – z uwagi na naruszenie art. 267 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej poprzez jego niewłaściwą interpretację, mające wpływ na treść rozstrzygnięcia – Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż zgodnie z art. 264 Ordynacji podatkowej, jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, organ skarbowy ma

obowiązek wszcząć postępowanie z urzędu, jeżeli ma wątpliwości co do prawidłowości określania zobowiązań podatkowych i przeprowadzić w tym zakresie wszechstronne postępowanie wyjaśniające nawet gdyby zachodziła potrzeba poniesienia przez organ określonych kosztów, w tym kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego.

Sąd wskazał, iż wprawdzie w uzasadnionych przypadkach organ może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania jednak tego rodzaju sytuacja należy do wyjątków i nie dotyczy sprawy niniejszej.

W wyroku z dnia 16 kwietnia 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **979/02**) – uchylającym decyzje organów skarbowych I i II instancji – Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, iż zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej).

W sprawie tej chodziło o podatek od towarów i usług za miesiąc grudzień 1997 r. Obowiązek podatkowy w tym podatku – zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług powstał w dniu 25 stycznia 1998 r. Stosownie więc do treści art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej upływ trzyletniego terminu do wydania i doręczenia podatnikowi decyzji ustalającej dodatkowe zobowiązanie w podatku od towarów i usług upłynął z dniem 31 grudnia 2001 r. Zaskarżona zaś decyzja została wydana w dniu 12 marca 2002r. W związku z tym słusznie zarzucali skarżący, że zobowiązanie w części dotyczącej tzw. sankcji w podatku od towarów i usług nie powstało.

Sąd wskazał, iż wniosku tego nie może zmienić okoliczność, że w podobnych sprawach Sąd Najwyższy zajął odmienne stanowisko (wyrok SN z dnia 7 czerwca 2001 r. III RN 103/00 - OSNP z 2002 r. nr 1 poz. 3, z dnia 6 marca 2002 r. III RN 27/01 - OSNP z 2002 r. nr 17 poz. 400) uznając, że terminem przedawnienia w takich sytuacjach jest termin pięcioletni, to jest taki sam termin przedawnienia, jaki odnosi się do przedawnienia „podstawowego” zobowiązania w podatku od towarów i usług. Wojewódzki Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie dodatkowo podkreślił, że nie może podzielić poglądu Sądu Najwyższego zawartego w cytowanych wyrokach również z tego powodu, że ostatecznie ustawodawca w noweli 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 169 poz. 1387), w § 3 art. 68 przesądził, że decyzja w sprawie dodatkowego zobowiązania w podatku od towarów i usług powstaje na skutek wydania w tym przedmiocie decyzji organu podatkowego. Nowelizacja ta jest zgodna z dotychczasowym poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **957/02**) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, że odsetki za zwłokę są naliczane łącznie do dnia wpłacenia przez podatnika równowartości nienależnie

otrzymanej kwoty nadpłaty lub zwrotu różnicy podatku lub podatku naliczonego w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz otrzymanego oprocentowania. W sytuacji, gdy do dnia wydania decyzji podatnik nie wpłaci ani w inny przewidziany prawem sposób nie ureguluje kwoty zaległości, przepisy prawa nie tylko uprawniają ale wręcz obligują organy orzekające w sprawie do naliczenia odsetek od zaległości za cały okres i określenia ich wysokości na dzień wydania decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej.

W opatrzonym sygn. akt I SA/Wr **751/02** wyroku z dnia 7 kwietnia 2004r. Sąd stwierdził, że nie może być wyłącznym argumentem uzasadniającym odmowę umorzenia zaległości podatkowej wobec wnioskodawcy – wykazującego swą trudną sytuację – powoływanie się na dobry stan majątkowy innego podatnika, który ponosi solidarną odpowiedzialność za zobowiązanie podatkowe i twierdzenie, że pozytywne rozstrzygnięcie wobec wnioskodawcy doprowadziłoby do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego w ogóle, a więc także względem innego współdłużnika. Zdaniem Sądu art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej odnosi się jednakowo zarówno do konkretnego podatnika wyłącznie i samodzielnie zobowiązanego do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, jak i do podatnika uwikłanego w stosunek prawny, z którego wynika jego współodpowiedzialność za zobowiązania podatkowe, a więc gdy pełni on rolę „współpodatnika”, zobowiązanego do świadczenia wraz z innymi podmiotami występującymi po stronie dłużniczej podatkowego stosunku zobowiązaniowego. W każdej z tych sytuacji organy podatkowe powinny odnieść kryteria z art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej do indywidualnego podatnika, bez względu na konfigurację, w jakiej jawi się on w zobowiązaniowym stosunku podatkowym.

W wyroku z dnia 7 lipca 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **3791/02**) Sąd stwierdził, że jedną z przesłanek wznowienia postępowania podatkowego jest ujawnienie się istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji „nie znanych organowi, który wydał decyzję”. Dowody, będące w posiadaniu organu podatkowego lecz przez ten organ nie zbadane czy też niewłaściwie ocenione, nie można w postępowaniu wznowieniowym uważać za nowe.

Odnotowania wymaga również wyrok z dnia 14 października 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **3191-3196/02**), w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że zaprzeczeniem prawidłowego „załatwienia sprawy co do jej istoty” i rażącym naruszeniem prawa jest nałożenie na obywatela podatku w sytuacji, gdy nie ciąży na nim obowiązek podatkowy. Sąd wskazał, iż obowiązku podatkowego nie można domniemywać, gdyż musi on wynikać z ustawy (art. 217 Konstytucji) a fundamentalną zasadą prawa podatkowego w demokratycznym państwie prawnym jest to, że zakres przedmiotu opodatkowania musi być precyzyjnie określony w ustawie podatkowej, a interpretacja jej przepisów nie może być rozszerzająca. W związku z tym

podatnik nie powinien być obciążony żadnym świadczeniem pieniężnym poza takim, jakie jest możliwe do przewidzenia na podstawie ustawy podatkowej.

O wykluczeniu naruszenia prawa w stopniu rażącym można mówić wyłącznie wówczas, gdy na gruncie danego przepisu możliwy jest wybór różnych jego interpretacji, z których każda daje się uzasadnić z jednakową mocą.

Podatek dochodowy od osób fizycznych.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych dominującą problematykę w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stanowiły zagadnienia związane z kwalifikowaniem uzyskiwanych przychodów do poszczególnych źródeł przychodów, kosztami uzyskania przychodów, korzystaniem przez podatników ze zwolnień, ulg i odliczeń. Przy rozstrzyganiu spraw dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych dokonano również interpretacji przepisów proceduralnych stosowanych w tych sprawach.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 21 grudnia 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr 1032/03), w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że nabycie w drodze spadku wierzytelności z tytułu przysługującego spadkodawcy – twórcy projektu racjonalizatorskiego – wynagrodzenia za korzystanie z tego projektu (art. 99 obowiązującej do dnia 22 sierpnia 2001 r. ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości - Dz. U. nr 26, poz. 117 ze zm.), podlegało opodatkowaniu na podstawie ustawy z 28 lipca 1993 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. Nr 45, poz. 207, z 1989 r. Nr 74, poz. 443).

Sąd podniósł, że przychody podlegające przepisom o podatku od spadków i darowizn poddane zostały odmiennym, niż w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (nie obejmującej swym zakresem przychodów opodatkowanych podatkiem od spadków i darowizn - art. 2 ust. 1 pkt 3), zasadom opodatkowania, określonym przepisami ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn. Zauważył, że według art. 1 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn podatkwowi (od spadków i darowizn) podlega nabycie przez osoby fizyczne własności rzeczy znajdujących się w kraju i praw majątkowych wykonywanych w kraju „w drodze spadku lub darowizny”. Art. 3 ust. 2 powołanej wyżej ustawy stanowi jednak, iż podatkwowi (od spadków i darowizn) „nie podlega nabycie w drodze spadku lub darowizny praw autorskich i praw pokrewnych, praw do projektów wynalazczych, znaków towarowych i wzorów zdobniczych oraz wierzytelności wynikających z nabycia tych praw”.

Sąd podkreślił, iż stan faktyczny rozpoznawanej sprawy wskazywał, że skarżący nabył w drodze spadku wierzytelność z tytułu wynagrodzenia za wykorzystanie projektu racjonalizatorskiego. To zaś oznacza, że nabyta w drodze spadku wierzytelność była przysługującym spadkobiercom wynagrodzeniem za stosowanie wniosku racjonalizatorskiego, które jest

opodatkowane podatkiem od spadków i darowizn (nie podlega wyłączeniu z tego podatku na mocy art. 3 ust. 2 ustawy o podatku od spadków i darowizn).

W wyroku z dnia 25 marca 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **114/02**) Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że skutki zawierania umów o charakterze podobnym do najmu i dzierżawy, do których zaliczane są umowy leasingowe – w sferze podatków dochodowych – uzależnione zostały od ustalenia, czy podmiot umowy, w świetle obowiązujących przepisów prawa, zaliczany był do składników majątku leasingodawcy, czy też leasingobiorcy. Dodał, że problematykę tę reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 1993 r. w sprawie zaliczania przedmiotu umów najmu lub dzierżawy rzeczy albo praw majątkowych do składników majątku stron tych umów (Dz. U. nr 28, poz. 129 ze zm.). Jeżeli umowa nie spełnia określonych w tym rozporządzeniu warunków, rzeczy i prawa majątkowe będące jej przedmiotem zalicza się zawsze do składników majątku leasingobiorcy.

Zdaniem Sądu, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania wyrażone w przepisach art. 14 ust. 4 i art. 23 ust. 1 pkt 2 i 3 updof (analogiczne rozwiązanie przyjęto też w art. 12 ust. 4a i art. 16 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych) stanowią logiczną całość, w ramach której jeżeli określone wydatki stanowią koszt uzyskania przychodu u jednej ze stron umowy leasingu – u drugiej strony uzyskane z tego tytułu środki pieniężne stanowią przychód. W ten sposób przyjęta konstrukcja zabezpiecza interesy Skarbu Państwa w sferze stosownych wpływów podatkowych.

W wyroku z dnia 11 marca 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **556/02**) Sąd orzekł, że roboty polegające na wymianie nawierzchni ulicy i placu stacji paliw na nową, wykonaną z materiałów o większej trwałości i odporności, stanowią ulepszenie środka trwałego. Zdaniem Sądu dokonana modernizacja polegająca na położeniu na ulicach i placach stacji paliw nowej nawierzchni z kostki brukowej spowodowała wzrost wartości użytkowej tych ulic i placów w stosunku do ich wartości z dnia przyjęcia do użytkowania i dlatego należy ją uznać za ulepszenie. W tym przypadku wartość początkową ulepszonego środka trwałego należy zwiększyć o sumę wydatków poniesionych na jego ulepszenie.

W opatrzonym sygn. akt I SA/Wr **3372/01** wyroku z dnia 20 lutego 2004r. Sąd wyraził pogląd, że wyjątkowe, ulgowe zmniejszenie odsetek o połowę normalnej wysokości – przewidziane w art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w wypadku złożenia przez podatnika oświadczenia o stosownym przeznaczeniu przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości (prawa wieczystego użytkowania nieruchomości...) i następnie niespełnienia deklarowanych warunków (przeznaczenia kwoty przychodów na określone ustawowo cele) nie może przekroczyć, określonego w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a), 2 – letniego okresu liczonego od dnia sprzedaży nieruchomości. Sąd zauważył, że powyższe wynika także z obowiązującej zasady ścisłego interpretowania przepisów przewidujących wszelkiego rodzaju

ulgi podatkowe, a do takich zaliczyć można art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r., umożliwiający zmniejszenie odsetek do połowy w terminie dwóch lat od dnia sprzedaży nieruchomości. Nie można tego wyjątkowego okresu przedłużać do chwili faktycznej zapłaty zryczałtowanego podatku, co przecież niekiedy może z różnych przyczyn nigdy nie nastąpić, ani też nawet uzależniać go od czasu, w którym organ podatkowy wyda decyzję, o której mowa w art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej.

W datowanym na dzień 14 lipca 2004 r. wyroku (sygn. akt I SA/Wr **1114/02**) Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że normą przepisu art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w jego brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2004 r., objęte były również przypadki zwolnienia od podatku środków pieniężnych uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych, określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a)-c), w części wydatkowanej na rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub adaptację - na cele mieszkalne - własnego budynku niemieszkalnego, jego części, własnego lokalu niemieszkalnego lub własnego pomieszczenia niemieszkalnego, położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co przez ustawodawcę sformułowane zostało w tym przepisie dopiero od 1 stycznia 2004 r.

W rozpatrywanym przypadku Sąd opowiedział się za zastosowaniem wykładni celowościowej, wychodzącej poza granicę gramatycznej wykładni art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a) updof. Za taką tezę przemawiała – zdaniem Sądu – przede wszystkim zasada wykładni normy ustawowej art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a) updof w zgodzie z Konstytucją, a w tym przypadku z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 2, art. 32 i art. 75 ustawy zasadniczej.

W opinii Sądy nie powinno dochodzić do różnicowania pozycji podatników tylko z tego powodu, że wskazany przez ustawodawcę ten sam mieszkalny cel społeczny wydatkowania środków w jednym przypadku realizowany jest w ramach budynku mieszkalnego, a w drugim niemieszkalnego. Inna wykładnia – zdaniem Sądu – byłaby w tym przypadku społecznie niesprawiedliwa gdyż przez brak jedynie gramatycznego ujęcia do 31 grudnia 2003 r. takiego przypadku w ramach art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a) updof, bezpodstawnie dyskryminowałyby grupę obywateli realizujących w/w mieszkaniowy cel społeczny w ramach własnych budynków niemieszkalnych, w stosunku do innych obywateli realizujących ten cel w budynkach mieszkalnych (do 31.12.2003 r.) oraz od 1 stycznia 2004 r. również w budynkach niemieszkalnych.

W wyroku z dnia 20 września 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **1834/02**) Sąd stwierdził, że przy ocenie, czy podatnik prowadzi działalność gospodarczą należy odróżnić „zamiar” prowadzenia działalności gospodarczej od „zamiaru” nazwania „działalnością gospodarczą” faktycznie prowadzonej działalności tj. działalności prowadzonej „w sposób zawodowy, powtarzalny (stały), w celach zarobkowych oraz na własny rachunek”. Jeżeli zatem – jak to miało miejsce

w rozpoznawanej sprawie – skarżąca już w 1997 r. złożyła do Urzędu Skarbowego zgłoszenie rejestracyjne w zakresie podatku od towarów i usług wskazując w nim, iż wraz z mężem będzie osiągać przychody z wynajmu i dzierżawy, prowadziła kompletną dokumentację podatkową, w 1999 r. wynajmowała lub wydzierżawiała 6 obiektów (lokali i budynków) - to nie było dotknięte błędem ustalenie, iż w ten sposób wyraziła zamiar wykonywania działalności w sposób pozwalający na zaliczenie jej do działalności gospodarczej.

Sąd wskazał także, że użyte w treści art. 14 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych pojęcie „przychodu należnego” (w tej sprawie czynszu za wynajem lokali) wiąże się z wymagalnością wierzytelności. Zaliczenie uzyskiwanych przychodów do wymienionego wyżej źródła oznaczało – zdaniem Sądu, iż – zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 updf – za przychód należało uważać „kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane (...), pomniejszone o należny podatek od towarów i usług”. Użyte w treści art. 14 ust. 1 updf pojęcie „przychodu należnego” wiąże się - w opinii Sądu - z wymagalnością wierzytelności gdyż przed nadejściem „wymagalności” trudno mówić o przychodzie należnym, skoro podatnik nie ma możliwości realizacji prawa do niego. Sąd podkreślił, że z punktu widzenia prawa podatkowego chodzi o przychody, które w następstwie prowadzonej działalności gospodarczej stały się niezapłaconą wierzytelnością i że w tym przypadku podatnik opłaca podatek od przychodu, którego jeszcze w rzeczywistości nie otrzymał (zysku brutto).

Podatek dochodowy od osób prawnych.

W tej grupie spraw znaczna część zagadnień dotyczyła podstawy opodatkowania, a w tym przede wszystkim kosztów uzyskania przychodów. Ponadto wątpliwości budziły kwestie zwolnień przedmiotowych, a także regulacje dotyczące skutków powiązań gospodarczych na obniżenie zobowiązań podatkowych.

I tak w tym zakresie przedmiotem orzecznictwa sądowego była wykładnia art. **16 ust. 1 pkt 13** ustawy z dnia 15 grudnia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Sąd zważył, iż zgodnie z tym przepisem nie uważa się za koszty uzyskania przychodów odsetek od własnego kapitału włożonego przez podatnika w źródło przychodów. Powołany przepis odnosi się do takich przypadków w których podatnik, będący podmiotem gospodarczym, włożył pewien własny kapitał w określone źródło przychodów i naliczał od własnego (a więc osoby prawnej, a nie np. udziałowców) kapitału odsetki, zaliczając je w ciężar swoich kosztów - wówczas odsetki te nie mogłyby stanowić kosztów uzyskania przychodów tego podmiotu. W świetle tego przepisu bezzasadne jest kwestionowanie przez organy podatkowe zaliczonych do kosztów uzyskania przychodów kosztu wypłaty przez podatnika odsetek od kapitału ,który nie jest

jego własnym kapitałem. A z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku dopłat wniesionych do spółki z o.o. przez jej udziałowców.

W wyroku z dnia 16 listopada 2004 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1953/02) Sąd wyraził pogląd, iż do końca 1998 r. odsetki od dopłat były kosztem uzyskania przychodów i nie miał do nich zastosowania art. 16 ust. 1 pkt 13 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, gdyż dotyczył on przypadków, gdy podatnik (spółka z o.o.) naliczyła odsetki od własnego kapitału, zaliczając je w koszty.

W kolejnej sprawie Sąd stwierdził, iż fakt uznania określonego wydatku za koszt podatkowy w poprzednim roku podatkowym nie może decydować o takiej samej kwalifikacji podatkowej tego wydatku, w sytuacji, gdy w kolejnym roku podatkowym ujawnią się - istniejące poprzednio - lecz nieznanie organowi nowe okoliczności faktyczne lub dowody, które pozwalają na odmienną ocenę prawnopodatkową tych samych wydatków (wyrok SA/Wr 1953/02).

W tym samym wyroku Sąd wyjaśnił, iż do typowych kosztów warunkujących nabycie akcji lub udziałów należy zaliczyć zapłaconą cenę udziału lub akcji oraz inne koszty bezpośrednio związane z tym zakupem (opłaty notarialne). Pojęciem tym nie są jednak objęte odsetki od kredytów zaciągniętych na ich nabycie. W przypadku więc zaciągnięcia przez dany podmiot gospodarczy kredytu na zakup akcji lub udziałów, odsetki od tego kredytu, będące formą zapłaty za korzystanie z cudzego kapitału, nie stanowią wydatku na nabycie udziału lub akcji i mogą być one zaliczone do kosztów uzyskania przychodów już w chwili ich poniesienia, nie zaś dopiero w chwili zbycia udziału lub akcji. Wprawdzie organy podatkowe nie kwestionowały celu poniesienia odsetek od umowy pożyczki przeznaczonej na nabycie udziałów w sp. z o.o., błędnie jednak przyjęły, iż stanowią one koszty odnoszące się do przychodów opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, o których mowa w art. 22 ust.1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Sąd wskazał, iż z kosztów nabycia wkładu własnego udziałowca (akcjonariusza), wniesionego w zamian za objęte udziały (akcje), nie można łączyć wydatków poniesionych na zapłatę odsetek od kredytu przeznaczonego na nabycie tego udziału (akcji). Uzasadnieniem poniesienia tych pierwszych wydatków jest uzyskanie tytułu prawnego w postaci udziału w kapitale osoby prawnej, a w konsekwencji uzyskanie dochodu z udziału w zyskach innego podmiotu. Uzasadnieniem zaś tych drugich wydatków jest zapłata za kredyt. A zatem te ostatnie wydatki nie stanowią wydatku na nabycie udziału w spółce, a tym samym nie mogą stanowić kosztu uzyskania przychodu z udziału w zyskach innej osoby prawnej.

Wobec powyższych rozważań Sąd doszedł do wniosku, iż przy dokonaniu kwalifikacji pod względem podatkowym poniesionych przez skarżącą spółkę wydatków z tytułu opłaty skarbowej oraz odsetek od pożyczki

przeznaczonej na nabycie udziałów, błędnie zastosowano przepis art. 7 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, wedle którego, przychód z art. 22 tej ustawy nie podlega pomniejszeniu o koszty jego uzyskania.

W jednej ze spraw organy podatkowe, kwestionując zasadność zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu wynagrodzeń wypłaconych członkowi zarządu – uznały, iż czynność polegająca na zawarciu przez jednoosobową spółkę, w której pracodawcę reprezentuje jedyny wspólnik, czyni ją bezwzględnie nieważną. Sąd dokonując analizy przepisów prawnych nie podzielił stanowiska organów podatkowych. Zdaniem Sądu bowiem jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest tego rodzaju spółką, w której jedyny wspólnik jest zarazem zgromadzeniem wspólników i jako taki może udzielić sobie (jako osobie fizycznej), pełnomocnictwa do zawarcia umowy o pracę z osobą trzecią, która w ramach stosunku pracy ma pełnić funkcję prezesa jednoosobowego zarządu tejże spółki. Takie działanie w żadnej mierze nie może być uznane za czynność z samym sobą, a tylko taka kwalifikacja mogłaby prowadzić do konkluzji, że jest to czynność bezwzględnie nieważna (wyrok z dnia 19 maja 2004 r. sygn. akt I SA/Wr **2743/01**).

W wyroku z dnia 20 maja 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **983/02**) Sąd rozstrzygnął kwestię, czy skupiająca właścicieli wyodrębnionych ze wspólnej nieruchomości garaży wspólnota, zwana wspólnotą garażową, jest jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4m ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Ponieważ ustawodawca, posługując się w art. 17 ust. 1 pkt 4m updop (w brzmieniu obowiązującym w 2002 r.) określeniem „wspólnota mieszkaniowa”, nie sformułował autonomicznej definicji tego pojęcia, przeto konieczne – zdaniem Sądu – było sięgnięcie do uregulowań odnoszących się wprost do takiej jednostki organizacyjnej.

Po przeanalizowaniu przepisów prawnych Sąd stwierdził, iż przez „wspólnotę mieszkaniową”, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4m updop, należy rozumieć jednostkę organizacyjną gromadzącą ex lege ogół właścicieli zarówno lokali mieszkalnych, jak i lokali o innym przeznaczeniu, wchodzących w skład określonej nieruchomości (art. 6 ustawy o własności lokali). W tak rozumianej „wspólnocie mieszkaniowej” mieści się również utworzona i działająca na podstawie ustawy o własności lokali wspólnota skupiająca wyłącznie właścicieli wyodrębnionych garaży, które wchodzą w skład określonej nieruchomości.

Z kolei w wyroku z dnia 16 lutego 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **3629/01**) Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, co do braku podstaw zwolnienia od podatku na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 6 updop dochodu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziałowcem był związek zawodowy.

Sąd wyraził pogląd, iż zgodnie z obowiązującym w 1999 r. brzmieniem art. 17 ust. 1 pkt 6 updop wolne od podatku dochodowego były „dochody związków zawodowych, społeczno – zawodowych organizacji rolników, izb rolniczych, organizacji pracodawców i partii politycznych, działających na

podstawie odrębnych ustaw – w części przeznaczonych na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej”.

Związek zawodowy i utworzona przez ten związek spółka z ograniczoną odpowiedzialnością to odrębne osoby prawne i odrębni podatnicy i wobec tego nie ma podstaw aby na spółkę prawa handlowego, która prowadzi działalność gospodarczą rozciągać omawiane zwolnienie i to także wówczas, gdy jej jedynymi udziałowcami były związki zawodowe.

W innej sprawie po raz kolejny zwrócono uwagę na istotne znaczenie prawidłowej wykładni przepisów prawa zapobiegających przesuwaniu dochodów w celu zaniżenia dochodu do opodatkowania. W rozpoznawanej sprawie – jak wyjaśnił Sąd – nie było sporne istnienie związku gospodarczego, o którym mowa w art. 11 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Zarówno skarżąca jak i jej kontrahent miały tego samego udziałowca i działały w ramach stworzonej sieci (grupy). Poczynione w zaskarżonej decyzji ustalenia sprowadzały się praktycznie do przyjęcia, że ustalona w zawartej - w 1997 r. z powiązaną kapitałowo Spółką - umowie najmu, kwota czynszu została celowo zawyżona „aby skarżąca nie wykazała wszystkich należnych przychodów”. Wniosek taki opierał się przede wszystkim na porównaniu stawki czynszu za 1 m² (23,80 zł) ze stawkami czynszu stosowanymi na terenie miasta przez inne podmioty (od 5,30 – 15,15 zł za 1 m²). Organy podatkowe dokonały porównania cen stosując - wskazaną w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 października 1997 r. w sprawie sposobu i trybu określania dochodów podatników w drodze oszacowania cen w transakcjach dokonywanych przez tych podatników (Dz. U. Nr 128, poz. 833) - metodę zewnętrznego porównania cen, tj. na podstawie cen, jakie stosują w porównywalnych transakcjach inne niezależne podmioty. Jednakże – jak wymaga tego ust. 3 powołanego przepisu – „Za porównywalne uznać można takie transakcje, w których żadna z ewentualnych różnic pomiędzy porównywanymi transakcjami lub pomiędzy podmiotami zawierającymi te transakcje nie mogłaby w sposób istotny wpłynąć na cenę przedmiotu takiej transakcji na wolnym rynku (...)”. Skarżąca – jak podkreślił Sąd – trafnie zauważyła, iż transakcje przyjęte za podstawę porównania „nie były porównywalne”, gdyż przedmiotem zawartej przez nią umowy był pawilon handlowy przeznaczony na działalność supermarketu, przy czym łączna powierzchnia nieruchomości, na której posadowiony był pawilon handlowy wynosiła 8.418 m², w tym powierzchnia samego pawilonu 1.863, 50 m², podczas gdy powierzchnia największego z porównywalnych obiektów wynosiła 939,30 m². Ponadto, jakkolwiek były to obiekty branży spożywczej to żaden z nich nie posiadał tak dużego zaplecza technicznego i infrastruktury jak supermarket. Na uwagę zasługiwał także fakt, iż przy ustalaniu stawki czynszu organy wzięły pod uwagę tylko i wyłącznie powierzchnię samego pawilonu, podczas gdy przedmiotem najmu była cała nieruchomość o powierzchni 8.418 m².

Według Sądu jeśli organy podatkowe nie dysponowały „porównywalnymi obiektami” na rynku lokalnym winne były sięgnąć po dane z innego rynku o zbliżonej możliwie jak najbardziej sytuacji bądź też po inne metody ustalania dochodu. Przy braku „podobnych” transakcji pomiędzy podmiotami niezależnymi zastosowanie metody porównywalnej ceny niekontrolowanej, może okazać się bowiem niemożliwe i wówczas konieczne jest sięgnięcie po inne metody, które oparte są o koszty (metoda „koszt plus”). Wprawdzie z brzmienia § 4 ust. 4 rozporządzenia wynika, iż metodę porównywalnej ceny niekontrolowanej stosuje się w pierwszej kolejności przed innymi metodami, to jednak z zastrzeżeniem „kiedy możliwe jest jej zastosowanie”, względnie w przypadku, gdy zastosowanie innej metody pozwoli ustalić ceny w transakcjach na poziomie bardziej zbliżonym do wartości rynkowej przedmiotu takiej transakcji i umożliwi dokładniejsze określenie dochodów podatnika.

W ślad za wyrokiem NSA z dnia 16 lutego 2000 r. (sygn. akt I SA /Gd 790 /99) Sąd podkreślił, iż sam fakt występowania powiązań gospodarczych nie może rodzić ujemnych skutków podatkowych dla podmiotów powiązanych. Elementem strategii tych podmiotów może być optymalizacja opodatkowania i zasada podziału kosztów polegająca na tym, iż jeden z podmiotów świadczy usługi na rzecz podmiotów powiązanych i w cenie tych usług (tu najmu) uwzględnia poniesione przez siebie koszty.

Reasumując, Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył, iż ustalenia dokonane przez organy podatkowe nie odpowiadały wymogom określonym w art. 11 updop, gdyż organy te nie wykazały należyte, pomimo istniejącego w tym zakresie obowiązku, iż ustalony umownie czynsz najmu odbiegał od warunków ogólnie stosowanych w czasie i miejscu wykonywania świadczenia i że w wyniku tego Skarżąca wykazała dochody niższe od tych, jakich należałoby oczekiwać, gdyby czynsz nie odbiegał od warunków ogólnie stosowanych w czasie i miejscu wykonywania świadczenia. Tym samym zarzut niewyjaśnienia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych okazał się uzasadniony. Chybiony przy tym w ocenie Sądu był natomiast zarzut naruszenia art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, związany z wnioskiem o powołanie biegłego z zakresu wyceny rynku nieruchomości. Przepisy rozporządzenia wyraźnie określają tryb działania organów podatkowych w zakresie ustalenia dochodu, o którym mowa w art. 11 updop. W tym zakresie należy przyznać rację organom podatkowym, iż powołanie biegłego było zbędne (wyrok z dnia z 12 sierpnia 2004 r. sygn. akt I SA/Wr 2334 /02).

Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w ogólnym wpływie spraw dotyczących zobowiązań podatkowych, przeważającą liczbę spraw stanowiły skargi, w których kwestionowano decyzje wymierzające podatek od towarów i usług.

Podobnie jak w latach poprzednich, dominująca liczba skarg była spowodowana wielokrotną nowelizacją ustawy.

Warto na tle powyższego stwierdzenia wskazać na wyrok z dnia 19 maja 2004 r. (sygn. akt I SA/ Wr **170/03**), w którym Sąd uchylił zaskarżoną decyzję organu II instancji w przedmiocie podatku od towarów i usług za listopad 1999 r. W sprawie tej przedmiotem sporu było, czy skarżąca spółka powinna w rozliczeniu podatku za listopad 1999 r. uwzględnić zrealizowaną przez nią w tym miesiącu sprzedaż licencji za korzystanie z nazwy sieci telekomunikacyjnej na podstawie rachunku. Sąd stwierdził, iż skoro ustawodawca nie zdefiniował pojęcia sprzedaży ogółem w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2000 r.), a przepis ten – przy zastosowaniu wykładni systemowej wewnętrznej – należało interpretować z uwzględnieniem zapisu ustępu 1 tego artykułu, to wartość sprzedaży ogółem, w ujęciu art. 20 ust. 3 ww. ustawy, obejmowała wartość sprzedaży, o której stanowił ust. 1 tego przepisu, tzn. sprzedaży towarów opodatkowanych i zwolnionych od podatku, która zdefiniowana została w art. 4 pkt 8 ustawy, co oznacza, że wartość sprzedaży ogółem obejmuje wartość wszystkich czynności określonych w art. 2 ustawy.

Brak zatem było – w ocenie Sądu – podstaw, aby przy ustalaniu wartości sprzedaży ogółem, o której mowa w art. 20 ust 3 ustawy, była również uwzględniana wartość czynności niepodlegających opodatkowaniu (niewymienionych w art. 2 ustawy), których pojęcie nie zostało zdefiniowane pozytywnie, wobec czego trudno byłoby podatnikom stwierdzić, jakie czynności i obroty ustawodawca chciałby widzieć w tej kategorii.

Nie mogło – w ocenie Sądu – budzić wątpliwości, że zarówno przed 1 stycznia 2001 r., jak i po tej dacie, w przypadku podatku naliczonego, który związany jest bezpośrednio z czynnościami niepodlegającymi opodatkowaniu, podatnikowi nie przysługiwało prawo do odliczenia tego podatku. Żaden bowiem przepis ustawy nie ustanawiał prawa podatnika do obniżenia kwoty podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów i usług niepodlegających podatkowi od towarów i usług.

Kolejną kwestią pojawiającą się w orzecznictwie był sposób określania elementów zobowiązania podatkowego na podstawie przepisów pozapodatkowych.

W tym zakresie powołania warte są między innymi wyrok z dnia 19 maja 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **395/02**) oraz w wyrok z z dnia 12 marca 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **3711/01**).

W pierwszym z powołanych orzeczeń Sąd podkreślił, że decydujące dla określenia stawki podatkowej jest prawidłowe zakwalifikowanie spornych towarów z punktu widzenia SWW. Przyporządkowanie danego towaru lub usługi do określonego grupowania statystycznego, co rzutuje na to, czy towar jest w ogóle opodatkowany, a jeżeli tak, to jaką stawką – należy w obrocie

krajowym do kompetencji organów statystycznych, właściwych do rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości w tym zakresie. Sąd powołał się na pogląd wyrażony w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2001 r. (K. 32/99), iż art. 2, art. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 54 ust. 1, 2 i 4 ustawy o PTU są zgodne z art. 87 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 54 ust. 4 jest zgodny także z art. 7 Konstytucji, w rezultacie czego Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją przyjętą konstrukcję podatku od towarów i usług, w ramach której ustawodawca określając zakres przedmiotowy opodatkowania podatkiem od towarów i usług oparł się na standardach klasyfikacyjnych i nomenklaturze GUS.

Natomiast w drugim wyroku Sąd wskazał, iż dokonanie odbioru robót na podstawie stosownego protokołu nie jest – co do zasady – warunkiem sine qua non powstania obowiązku podatkowego z tytułu robót budowlanych. W § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. nr 156, poz. 1024 ze zm.) normodawca odwołał się do przyjętego w praktyce procesu inwestycyjnego rozliczania wykonywanych prac etapami, co najczęściej jest właśnie poprzedzone protokołarnym odbiorem robót w tym sensie, że odbiór taki w sposób niejako zobiektywizowany zakreśla ramy wykonanych usług i stanowi podstawę do ich rozliczenia. Wtedy, niezależnie od woli stron, zachodzi konieczność opodatkowania wykonanej części prac. W żadnym razie z powyższej regulacji nie można wyprowadzać wniosku, że obowiązek podatkowy powiązany jest z wypełnieniem wymogów formalnych, przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) dla protokołu odbioru, w tym obowiązku opatrzenia go podpisem inspektora nadzoru. Do powyższej konkluzji skłaniała również treść art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług, stosownie do którego czynności wymienione w ust. 1 – 3, w tym odpłatne świadczenie usług, podlegają opodatkowaniu niezależnie od tego, czy zostały wykonane z zachowaniem warunków oraz form określonych przepisami prawa. Zatem, dostatecznym powodem do objęcia czynności opodatkowaniem - w płaszczyźnie przedmiotowej, jest jej wymienienie w katalogu czynności, sformułowanym w art. 2 powołanej ustawy, bez potrzeby spełnienia innych wymogów formalnych określonych w przepisach.

W orzecznictwie Sądu pojawiły się również wyroki w sprawach z elementem zagranicznym. I tak np. w wyroku z dnia 15 czerwca 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **636/02**) Sąd wyjaśnił, że w przypadku zlecenia w 2001 r. przez nierezydenta - w rozumieniu przepisów prawa dewizowego, nie będącego podatnikiem podatku od towarów i usługi - polskiemu podatnikowi usługi przeprowadzenia kampanii reklamującej w Polsce inny kraj w celu nakłonienia Polaków do odwiedzin kraju reklamowanego, usługa ta, na podstawie § 66 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r.

w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, podlegała opodatkowaniu stawką 0 %.

Warty odnotowania jest również wyrok z dnia 22 lutego 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr 2681/01), w którym Sąd – oddalając skargę – podkreślił, że nieprzekazanie odpowiedniej kwoty na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pozbawiało prawo zakładu pracy chronionej do zwolnienia od podatku, o jakim mowa w ust. 1 art. 14a ustawy VAT. Skoro zaś do kwoty podlegającej wpłacie na rzecz PFRON zwolnienie nie miało zastosowania, o ile nie została ona przekazana na konto Funduszu w całości, to oznaczało to, że zakład pracy chronionej był zobowiązany rozliczyć za dany okres podatek od towarów i usług na zasadach ogólnych. Kwota ta staje się bowiem przedmiotem zobowiązania podatkowego VAT i powinna być przekazana w terminie na konto właściwego urzędu skarbowego. Poglądu tego nie zmienia okoliczność, że skarżący w okresach późniejszych dokonał wpłaty całej kwoty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie bowiem z treścią wskazanego wyżej art. 14a ust. 3, wpłata kwoty na ten Fundusz winna nastąpić w terminie przewidzianym do rozliczenia podatku od towarów i usług.

W wyroku z dnia 25 marca 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr 134/02) Sąd stwierdził, że przepis § 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podatku akcyzowego nie mógł stanowić – jako sprzeczny z art. 217 obowiązującej od dnia 17 października 1997 r. Konstytucji RP – podstawy prawnej dla powstania obowiązku podatkowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd podniósł, iż upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia przypadków, gdy podatnikami akcyzy były osoby lub jednostki inne niż producent lub importer wyrobów akcyzowych, wynikające z przepisu art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, przestało być aktualne z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., gdyż zgodnie z treścią art. 217 Konstytucji nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych (...) następuje w drodze ustawy.

Sprawy z zakresu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Problematyka orzecznicza odnośnie spraw z zakresu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotyczyła przede wszystkim skarg na decyzje ustalające zobowiązania w podatku od nieruchomości, ustanawiania (pobierania) opłat za czynności urzędowe jak i naliczania wysokości podatków (opłat).

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 6 października 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr 1336/04), w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oświadczenie rolnika o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego jest w istocie – wydanym na

wniosek – zaświadczeniem podlegającym opłacie skarbowej, zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit c/ ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. nr 86, poz. 960 ze zm.). Dodał, iż w/w poświadczenie nie stanowi czynności urzędowej, za dokonanie której rada gminy może wprowadzić opłatę administracyjną, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 cyt. ustawy. W uzasadnieniu wyroku Sąd podkreślił, że poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oświadczenie o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego jest w istocie zaświadczeniem urzędowo potwierdzającym fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego przez wnioskodawcę, którego oświadczenie należy uznać za wniosek o wydania zaświadczenia o żądanej treści.

W innym z wyroków Sąd kontynuował linię orzecznictwa, iż grunty będące w posiadaniu przedsiębiorcy, podlegające podatkowi od nieruchomości, były z mocy prawa związane z prowadzoną działalnością gospodarczą i podlegały opodatkowaniu stawkami podatkowymi, określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r.) – bez względu na to, czy grunty te były czy też nie faktycznie wykorzystywane w tej działalności. Zdaniem Sądu kryterium kwalifikowania gruntów, jako związanych z działalnością gospodarczą, ma charakter niejako formalny i odwołuje się jedynie do samego faktu ich posiadania przez przedsiębiorcę.

Na marginesie Sąd wskazał, że dopiero wprowadzona ustawą z dnia 30 października 2002 r. - z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2003 r. – regulacja, zawarta w ustawie o podatkach lokalnych, uzależniła kwalifikowanie gruntów i obiektów budowlanych jako związanych z działalnością gospodarczą od tego, czy są one i mogą być wykorzystywane do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych.

Sprawy budżetowe i finansowe, w tym dotyczące samorządu terytorialnego.

Oдноśnie powołanej wyżej problematyki orzeczenia Sądu dotyczyły przede wszystkim zakresu kompetencji poszczególnych organów do podejmowania uchwał dotyczących spraw budżetowych i finansowych.

W wyroku z dnia 10 lutego 2004 r. (sygn. akt I SA/Wr **2544/03**) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, iż rada gminy z mocy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 122 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych posiada wyłączną kompetencję nie tylko do uchwalania budżetu gminy ale także do dokonywania – w trakcie roku budżetowego – jego zmian, uwzględniających zasadę równoważenia budżetu (nie powodujących zwiększenia deficytu budżetowego). Stopień związania rady gminy złożonym projektem uchwały budżetowej wynikał – wg. Sądu – wyłącznie z treści przywołanego już art. 123 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wedle którego, bez zgody zarządu jednostki

samorządu terytorialnego (obecnie wójta, burmistrza, prezydenta) organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej (...) zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

III. Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału II

Sprawy z zakresu prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego.

Jak w latach poprzednich, gdy we Wrocławiu mieścił się Ośrodek Zamiejscowy Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawach z zakresu prawa budowlanego dużą grupę spraw stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie pozwoleń na budowę, rozbiórkę obiektu budowlanego, zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części oraz skargi na decyzje nakładające obowiązek utrzymania obiektów budowlanych w należytym stanie, przy czym należy wskazać na znaczącą liczbę spraw o tym właśnie charakterze.

Problemy, jakie zaobserwowano w orzecznictwie występują w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2000r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995r. W uzasadnieniach wyroków zapadłych na tle wskazanej ustawy, zauważa się szerokie uwzględnienie poglądów doktryny i praktyki orzeczniczej ukształtowane na tle dotychczasowego stosowania tej ustawy przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jako przykład można tu podać sprawę II SA/Wr 52/02. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd wskazał na konieczność badania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego, zakresu opracowania projektu budowlanego z uwzględnieniem tego, iż projekt budowlany winien obejmować całe zamierzenie budowlane (art. 33 ust. 1 zd. 1 prawa budowlanego), zawierające wszystkie projekty branżowe.

O ile sprawy ze skarg na decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwolenia na budowę mają szeroką i ugruntowaną bazę w dotychczasowym, utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, to wątpliwości budzą rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego nakazujące podjąć stosowne czynności zmierzające do legalizacji inwestycji (art. 50, 51 ustawy - Prawo budowlane). Jako przykład orzeczenia, zapadłego na tle stosowania przez organy nadzoru budowlanego art. 51 Prawa budowlanego można wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2004r. (II SA/Wr 2059/02), w uzasadnieniu którego postawiono tezę, że „nałożenie przez organ nadzoru budowlanego obowiązku wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem i uzyskania pozwolenia na ich wznowienie może nastąpić

wyłącznie poprzez wydanie decyzji w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 cyt, wyżej ustawy Prawo budowlane.

Niewykonanie zaś obowiązku nałożonego wyłącznie decyzją w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy skutkuje (...) orzeczeniem nakazu rozbiórki o jakim mowa w art. 51 ust. 2 ustawy.

Zatem bezspornym jest, że wyłącznie niewykonanie obowiązków nałożonych decyzją w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy może spowodować zastosowanie trybu z art. 51 ust. 2 cyt. ustawy.

Jednakże w rozpoznawanej sprawie niewykonanie postanowienia dowodowego podjętego na podstawie art. 123 kpa spowodowało w konsekwencji wydanie zaskarżonego rozstrzygnięcia nakazującego rozbiórkę części obiektu i nakaz zaniechania dalszych robót co nie może być uznane za zgodne z przepisem prawa materialnego stanowiącego podstawę wydania

Sankcyjność przepisu art. 51 ust. 2 ustawy Prawo budowlane związanego z najbardziej rygorystycznym rozwiązaniem jakim jest nakaz rozbiórki wymaga precyzyjnego i ścisłego interpretowania przepisu art. 51 ust. 2 ustawy.

Zatem tylko nie wykonanie obowiązku wynikającego z decyzji w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy może spowodować skutek o jakim mowa w art. 51 ust. 2 tej ustawy”.

Za interesującą, na tle stosowania przywołanych przepisów, można również uznać sprawę II SA/Wr 254/02, w której Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. uchylił decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie W. nakazującą inwestorom rozbiórkę samowolnie wykonanego przyłącza kanalizacyjnego i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji. Uchylając decyzję organu odwoławczego, w uzasadnieniu wyroku sąd wskazał między innymi, że „kompetencja do nakazania w trybie w/w przepisu art. 51 ust. 2 Prawa budowlanego, nakazu rozbiórki spornego przyłącza kanalizacyjnego nie stała się - wbrew stanowisku organu odwoławczego - bezprzedmiotowa z tego powodu, że inwestycja ta nie jest użytkowana.

Skoro w/w inwestorzy nie wykonali określonych obowiązków nałożonych decyzją z dnia 19 kwietnia 2001r., wydaną w oparciu o przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, to nie zachodził przypadek ustania przyczyn do wydania na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, decyzji o nakazaniu rozbiórki spornego przyłącza kanalizacyjnego.

W świetle powyższych ustaleń nie można przyjąć, by powołana przez organ odwoławczy okoliczność mająca stanowić o bezprzedmiotowości postępowania, stanowiła przesłankę bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a.

Okoliczność, że w/w inwestorzy spornego przyłącza kanalizacyjnego wykonali inne przyłącze kanalizacyjne, nie ma istotnego znaczenia w niniejszej

sprawie, gdyż to nie to przyłącze było objęte przedmiotem wszczętego postępowania przez organ pierwszej instancji”.

Na tle stosowania art. 51 Prawa budowlanego wyłoniła się jeszcze jedna istotna kwestia, którą poruszył sąd w uzasadnieniu sprawy II SA/Wr 1412/2001. Sąd wskazał tam, że „przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, uprawnia organ do nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem.

Oznacza to, że organ tylko wówczas jest uprawniony do nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności, gdy wcześniej stwierdzi, że wykonywane roboty nie są zgodne z prawem.

W niniejszej sprawie, organy nie wykazały, by roboty związane z budową domu jednorodzinnego i infrastrukturą techniczną w obrębie działki nr 124 w miejscowości S., a dotyczące odprowadzania wód opadów wykonywane były przez skarżącego niezgodnie z prawem.

Organ pierwszej instancji nie tylko, że nie wykazał jaki przepis w powyższym względzie naruszył skarżący, zaś w uzasadnieniu swej decyzji stwierdził jedynie, że brak rozwiązania odprowadzenia wód opadowych może spowodować zagrożenie dla użytkowników sąsiedniej działki i środowiska.

Organ odwoławczy podzielił stanowisko organu pierwszej instancji pomijając, a tym samym nie analizując zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego pod kątem zaistnienia przesłanek z cyt. wyżej art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego.

Nie odpowiada tym wymogom stwierdzenie organu odwoławczego, że skarżący nie przedstawił kompleksowego opracowania kanalizacji deszczowej to zasadna jest w tym względzie decyzja organu pierwszej instancji”.

Rozpoznaniu podlegały jeszcze sprawy, w których do powstania samowoli budowlanych mogło dojść jeszcze podczas obowiązywania ustawy Prawo budowlane z 1974 r., co z kolei mogło mieć fundamentalne skutki dla stosowania wobec takich samowoli art. 48 ustawy Prawo budowlane z 4 lipca 1994r (vide sprawy o sygn. II SA 2072/02, II SA/Wr 2367/02).

W świetle przepisu art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994r., art. 48 tej ustawy nie stosuje się do obiektów, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy (1 stycznia 1995r.) lub w stosunku do których przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie administracyjne. Do takich obiektów stosuje się przepisy poprzednio obowiązującego Prawa budowlanego z 1974r. umożliwiające legalizację obiektu po wykluczeniu przesłanek określonych w art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 tego prawa. Dopiero gdyby legalizacja samowoli nie była możliwa, można orzec nakaz rozbiórki. Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w pełni wykorzystywało w wydawanych na tle omówionych stanów faktycznych utrwalony w orzecznictwie NSA pogląd, iż przepis art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974r. należy rozumieć w ten sposób, iż na jego podstawie orzeka się o rozbiórce obiektów, oceniając dopuszczalność ich budowy na podstawie

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dacie budowy.

Kontynuując zagadnienie nakazania rozbiórek obiektów budowlanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, wskazać należy na stanowisko Sądu zaprezentowane w wyrokach z dnia 30 czerwca 2004r., sygn. akt II SA/Wr 357/2001, II SA/Wr 358/2001, II SA/Wr 359/2001, w których to orzeczeniach Sąd oceniał legitymację procesową strony do wszczęcia postępowania w oparciu o przepis art. 48 w/w Prawa budowlanego. W wyrokach tych Sąd stwierdził, że nakaz rozbiórki podjęty w trybie w/w art. 48 jest sankcją najdalej idącą w ramach przepisów Prawa budowlanego, rodzącą nieodwracalne skutki, stąd też organ wszczynając postępowanie w tym przedmiocie winien w pierwszej kolejności ustalić, czy podmiot wnoszący o wydanie takiej decyzji ma przymiot strony.

W rozpoznawanej sprawie postępowanie wszczęto na żądanie podmiotów, które nie legitymują się przymiotem strony w „postępowaniu rozbiórkowym”, gdyż nie są właścicielami działek sąsiadujących z terenem zainwestowania w tej sprawie. Po ustaleniu, iż zawiadamiający nie jest stroną tego postępowania, organ nadzoru mógł bowiem potraktować pisma podmiotów jako skargę powszechną w trybie Działu VIII kpa i wszcząć postępowanie w tej sprawie z urzędu. Tak się jednak nie stało, albowiem postępowanie w tej sprawie wszczęto na wniosek i to podmiotu, który nie był do tego legitymowany. Tym samym skoro postępowanie zostało wszczęte na skutek wniosku podmiotu nie legitymującego się interesem prawnym lub uprawnieniem w zakresie nakazu rozbiórki to postępowanie takie winno być umorzone w trybie art. 105 § 1 k.p.a., gdyż brak żądania legitymowanego podmiotu też przesądza o bezprzedmiotowości takiego postępowania.

Godne zainteresowania w przedmiocie stosowania procesowego art. 48 Prawa budowlanego jest także stanowisko Sądu zawarte w wyroku z dnia 28 maja 2004r., sygn. akt II SA/Wr 2293/2001. W wyroku tym Sąd wskazał, iż zgodnie z art. 52 Prawa budowlanego, obowiązek wykonania rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, nakazany na podstawie art. 48 obciąża przede wszystkim inwestora, a w dalszej kolejności właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego. Ta ustawowa kolejność jest nieprzypadkowa i dlatego obowiązkiem organu jest precyzyjne określenie adresata decyzji nakazującej rozbiórkę, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Ugruntowało się dotychczasowe stanowisko Sądu, iż inwestorowi nie można uczynić zarzutu dopuszczenia się samowoli budowlanej w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego, jeżeli w dacie rozpoczęcia robót budowlanych legitymował się ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Natomiast realizowanie obiektu budowlanego w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach prawa budowlanego wypełnia dyspozycję przepisów art. 50 i art. 51 Prawa

budowlanego, (por. wyrok z dnia 18 maja 2004r., sygn. akt II SA/Wr 1129/2001).

Podkreślenia wymaga stanowisko Sądu w kwestii stosowania przez organy przepisu art. 66 Prawa budowlanego. Zgodnie zaś z tym przepisem, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany:

- 1) jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo
- 2) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia albo
- 3) jest użytkowany niezgodnie z przeznaczeniem bądź w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, środowisku lub bezpieczeństwu mienia, właściwy organ wydaje decyzje nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

I tak w wyroku z dnia 2 czerwca 2004r., sygn. akt II SA/Wr 2256/2001, Sąd stwierdził, iż użyte w art. 66 pkt. 1 Prawa budowlanego pojęcie „nieodpowiedni” jest określeniem nieostrym, a brak zdefiniowania w samej ustawie co stanowi nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego wymaga rozważenia w jakich przypadkach w rozumieniu tego przepisu należy odnieść do obiektów budowlanych kryterium nieodpowiedniości jako przesłankę dla stosowania rygorów wynikających z art. 66 in fine tej ustawy. Z przepisu tego wynika uprawnienie dla organu nadzoru budowlanego do nakładania na podmioty posiadające tytuł prawny do budynku obowiązków mających na celu usunięcie nieprawidłowości, a więc stanu niezgodnego z przepisami. Nakładanie przez organ administracji określonych obowiązków mocą decyzji administracyjnych musi wynikać ze ściśle określonej normy prawnej i wobec tego określenie nieodpowiedni stan techniczny budynku należy odnieść do sytuacji, w której rzeczywisty stan techniczny obiektu nie spełnia wymagań obowiązujących przepisów. Inaczej to ujmując, organ nadzoru może uznać z nieodpowiedni stan techniczny wówczas, gdy ujawniony stan obiektu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów i tylko w takim przypadku organ nadzoru budowlanego może nałożyć obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Przyjęcie odmiennej koncepcji, tj. uznanie, iż stan nieodpowiedni nie jest równoznaczny z naruszeniem określonej normy prawnej, oznaczałoby w istocie uprawnienie dla nakładania obowiązków na właściciela obiektu nie wynikających wprost z przepisów prawa.

W wyroku zaś z dnia 16 lipca 2004r., sygn. akt II SA/Wr 2845/2001, Sąd przyjął, że w decyzji wydanej na podstawie art. 66 pkt. 3 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego powinien wskazać w jaki sposób ujawniony stan obiektu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów, a w konsekwencji nałożyć ściśle określony w decyzji obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zdaniem Sądu, w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 66 pkt. 3 Prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego powinien wykazać z jednej strony na czym stwierdzone zagrożenie polega, a z drugiej strony sformułować nałożony obowiązek w taki sposób, aby nie podlegał on interpretacji, był jednoznaczny i czytelny. Istotną kwestię

rozstrzygnął Sąd w wyroku z dnia 7 maja 2004r., sygn. akt II SA/Wr 1340/2001, przyjmując, że jeśli organ przyznaje uprawnienie strony w sprawie o zmianę sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego wspólnocie mieszkaniowej (ustawa o własności lokali - Dz. U. z 2000r., Nr 80, poz. 903 ze zm.), to nie może odmówić tego przymiotu poszczególnym właścicielom lokali.

Podobny pogląd zajął skład orzekający w sprawie II SA/Wr 1619/02, wskazując w wyroku z dnia 8 grudnia 2004r., że wprawdzie ustawa o własności lokali nie reguluje uprawnień i obowiązków (w zasadzie) członka wspólnoty ze względu na przysługującą mu własność lokalu, to określa je art.140 k.c., zaś w zakresie tzw. prawa sąsiedzkiego art. 144 i następne k.c., a ochronę tego prawa reguluje przede wszystkim art. 222 k.c., jak i znajduje swój wyraz także w przepisach Prawa budowlanego (właściciel jako tzw. osoba trzecia, art. 5 i art. 6 Prawa budowlanego).

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

W sprawach o symbolu 615 pozostały z poprzedniego okresu 302 sprawy, wpłynęło 62 spraw, zaś załatwiono 168 spraw, w tym 124 na rozprawie (z tego 17 skarg uwzględniono, a 100 oddalono).

Podobnie jak w latach ubiegłych, przeważały liczbowo sprawy dotyczące ustalenia (bądź odmowy ustalenia) warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wymierzenia opłaty (tzw. renty planistycznej), w oparciu o poprzednio obowiązującą ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym, zatem nie pojawiły się nowe zagadnienia materialnoprawne.

Sąd podtrzymał stanowisko prawne, że opłata związana ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego (art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7.07.1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1999r. Nr 15, poz. 139) mogła być wymierzona jedynie w przypadku odpłatnego zbycia nieruchomości (sprawy sygn. akt II SA/Wr 3235/2001, 183/2001).

Wyrażono pogląd, że zgodnie z art. 43 powołanej ustawy nie można było odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie nie było sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wbrew jednak gramatycznej wykładni i jedynie tego przepisu w jego dalszej części, należało w związku z treścią art. 1 ust. 2 i art. 3 w związku z art. 40 ust. 4 i art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy w ówczesnym brzmieniu uznać, iż przesłanką wydania decyzji pozytywnej była ponadto jej zgodność z przepisami prawa, co następnie wyraziła nowelizacja ustawy z dnia 13.07.2000r. (Dz. U. Nr 14, poz. 124 z 2001r.), tak w wyroku sygn. akt II SA/Wr 2225/2001. Także w sprawach z tego zakresu przeważającą przyczyną uwzględnienia skarg były istotne uchybienia procesowe organów.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody, gospodarki mieniem państwowym i komunalnym.

W sprawach o symbolu 613 pozostało z poprzedniego okresu 49 spraw, wpłynęło 26 spraw. Załatwiono 31 spraw, w tym 16 na rozprawie (z tego 7 skarg uwzględniono, 6 oddalono).

W sprawach tych nie pojawiła się nowa problematyka materialnoprawna, zaś podstawą do uwzględnienia skarg przeważnie były naruszenia prawa procesowego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 5.03.2004r. sygn. akt II SA/Wr 2912/2000 przypomniano, że karze pieniężnej za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia (art. 110 ust.1b pkt 2 w związku z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 31.01.1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. z 1994r. Nr 49, poz. 196 ze z.) podlega posiadacz nieruchomości (np. właściciel lub dzierżawca a także inwestor), nie zaś podmiot nie mających żadnych uprawnień do terenu, skoro nie obciąża go obowiązek utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów należących do cudzej nieruchomości oraz nie mógłby uzyskać zezwolenia na ich wycięcie.

Gospodarki odpadami dotyczyły wyroki z dnia 25.03.2004r. sygn. akt II SA/Wr 2110/2001 i 2752/02. W pierwszej z tych spraw wymagała rozstrzygnięcia prawidłowość zaliczenia skarżącego do przedsiębiorców będących odbiorcami odpadów, nie zaś wytwarzających odpady oraz ustalenie sposobu stosowania art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 27.06.1997r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 ze zm.), zatem czy ustanowione w nim przesłanki wydania decyzji o udzieleniu zgody na miejsce oraz sposób gromadzenia odpadów mają charakter wyłączny, a w końcu, na czym powinno polegać odpowiednie stosowanie wymagań ustalonych w art. 22 cyt. ustawy stosowanych na mocy odesłania zawartego w art. 21 ust. 7 ustawy.

W drugiej z nich konieczne stało się przypomnienie definicji ustawowej odpadów zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27.04.2001r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628) i wskazanie, że gdy przedsiębiorstwo naprawy dróg w miejscu wykonywania robót remontowych uzyskuje określone materiały z rozbiórki, a następnie w toku tych samych robót niezwłocznie przeznacza je do dokonania naprawy, to nie wytwarza odpadów. Odpadem będą materiały rozbiórkowe, których wykorzystanie nastąpi poza danym ciągiem technologicznym w postaci konkretnego remontu. W przypadku skarżącego wytwórcy odpadów elementem ich odzysku był transport i magazynowanie na działce stanowiącej jego własność (art. 27 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy). Wskazano, że przepis art. 27 ustawy

zawiera wyczerpujący katalog wymagań wniosku oraz decyzji, zaś odmowa wydania zezwolenia była możliwa wyłącznie po ustaleniu przeszkód ustanowionych w art. 29 ust. 1 ustawy.

Sprawy z zakresu gospodarki wodnej, w tym ochrony wód, budownictwa wodnego, melioracji, zaopatrzenia w wodę.

W sprawach o symbolu 609 pozostało z poprzedniego okresu 25 spraw, wpłynęło 13 spraw, zaś załatwiono 16 spraw, w tym 8 na rozprawie (z tego 3 skargi uwzględniono i 3 oddalono).

W sprawach tych nie wystąpiła nowa problematyka materialnoprawna, zaś podstawą do uwzględnienia skarg były uchybienia procesowe.

W sprawie sygn. II SA/Wr 1123/02, dotyczącej zatwierdzenia podziału działki, stwierdzono, iż postanowienie podejmowane w trybie art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami jest częścią (etapem) postępowania o zatwierdzenie podziału nieruchomości, a obowiązek wyrażenia opinii o zgodności podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego dotyczy zarówno podziału dokonywanego na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny, jak i podziału dokonywanego z urzędu. Orzekając o zatwierdzeniu planu podziału bez sprawdzenia, czy poprzedzające decyzję postanowienie, będące etapem postępowania o zatwierdzenie podziału nieruchomości, legitymuje się przymiotem ostateczności, organy naruszyły przepisy postępowania w stopniu, który mógł mieć wpływ na wynik sprawy.

Sprawy samorządowe (uchwały organów samorządowych i rozstrzygnięcia nadzorcze).

W sprawach samorządu terytorialnego najczęściej Sąd rozstrzygał zagadnienia kwestii regulacji materialnoprawnej w poszczególnych dziedzinach właściwości samorządu terytorialnego.

W wyroku z dnia 27 maja 2004r. sygn. akt II SA/Wr 1585/2001 Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy D. z dnia 27 lutego 2001r. Nr (...) w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłat adiacenckich wyrażając pogląd, że zgodnie z art. 146 § 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000r. Nr 46, poz. 543) ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały i nie może ona wynosić więcej niż 50%

różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Innych kryteriów ustalania przez radę stawki procentowej opłaty adiacenckiej w ustawie brak. W związku z tym rada gminy nie ma kompetencji do wiązania zarządu gminy takimi poza ustawowymi kryteriami, jakie znalazły się w skarżonej uchwale. Uchwała ta bowiem przewidywała stawkę w wysokości 1% dla właścicieli gruntów, którzy wzniosą na tym gruncie obiekt przemysłowo-produkcyjny o wartości przekraczającej 50.000.000 zł, zatrudnienie w tym obiekcie przekroczy 400 osób i nakłady własne właściciela na infrastrukturę przekroczą 5.000.000 złotych.

Wyrokiem z dnia 13 lipca 2004r. sygn. akt II SA/Wr 41/04 Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 7 stycznia 2004r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 1 ust. 3 i 11 uchwały Rady Gminy S (...) z dnia 23 października 2003r. Nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi (...). W wyroku tym Sąd stwierdził wydanie skarżonego przez gminę rozstrzygnięcia nadzorczego po upływie 30 dni od dnia doręczenia organowi tekstu przedmiotowej uchwały (art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym).

Trzydziestodniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego ma charakter materialnoprawny i nie może być zmieniony, a jego upływ powoduje wygaśnięcie kompetencji organu nadzoru do wydania rozstrzygnięcia.

Termin przewidziany w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uważa się za zachowany jeżeli najpóźniej w ostatnim jego dniu rozstrzygnięcie nadzorcze zostało uzewnętrznione przez doręczenie organowi gminy bądź nadane w urzędzie pocztowym.

Wykładnia gramatyczna omawianego przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi wprost do wniosku, iż termin 30 dniowy na podjęcie stosownego rozstrzygnięcia nadzorczego winien być liczony od dnia doręczenia uchwały wojewodzie. Termin ten nie może być natomiast liczony od daty przedstawienia organowi nadzoru dodatkowych materiałów związanych z podjętą uchwałą.

Jednakże przedstawienie przez organ gminy wyłącznie samej uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez dokumentacji planistycznej nie powoduje wstrzymania biegu 30 dniowego terminu do podjęcia przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego. Termin ten bowiem co już wyżej zauważono liczony jest od dnia przedstawienia samej uchwały. Natomiast przedstawienie samej uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez dokumentacji planistycznej winno skutkować podjęciem niezwłocznych czynności przez organ nadzoru zobowiązujących gminę do pilnego przedstawienia tych materiałów. Tym samym nie można przyjąć poglądu prezentowanego przez Wojewodę D (...) w odpowiedzi na skargę, iż termin z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym w przypadku uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego liczony jest od daty przedstawienia uchwały wraz z dokumentacją planistyczną.

Brak jest podstaw do przyjęcia powyższego stanowiska albowiem gdyby zróżnicowanie terminu do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego uzależnione było od potrzeby przedstawienia określonych materiałów pozwalających na ocenę prawidłowości podjętej uchwały to zapewne znalazło by to odzwierciedlenie w przepisach prawa materialnego, a takich rozwiązań prawnych brak. Generalna norma określająca termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego znalazła się w przepisach art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z 2001r. ze zm.), art. 79 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 142 z 2001r. poz. 1592 ze zm.) oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. nr 142 z 2001r. poz. 1590 ze zm.) - i nakazuje ona podjąć rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Natomiast zapis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym odnoszący się wyłącznie do jednego z wymogów w procedurze planistycznej nie pozwala na przyjęcie poglądu, iż termin 30 dniowy na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy liczyć dopiero od dnia przedstawienia pełnej dokumentacji planistycznej.

Służby wojewody zatem winny wypracować więc niezbędne metody skutecznego doręczania przez gminy i powiaty przedmiotowych uchwał wraz z potrzebną do oceny ich zgodności dokumentacją planistyczną.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 22 kwietnia 2004r. Nr (...) Wojewoda D (...) stwierdził nieważność 10 uchwał Rady Miejskiej w (...) o przystąpieniu do sporządzenia 10 osobnych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów stanowiących części terenu górniczego. W ocenie organu, teren górniczy zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 27, poz. 96 z późn. zm.) stanowi zwarty obszar, którego granice wyznacza koncesja i dla którego sporządza się jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, aby zapewnić integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach tego terenu.

W wyroku z dnia 16 września 2004r. sygn. akt II SA/Wr 333/04, uchylając zaskarżone przez Gminę rozstrzygnięcie nadzorcze, Sąd nie podzielił poglądu organu. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga łącznego zastosowania i wykładni kilku ustawy (ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 4 lutego 1994r. Prawo geologiczne i górnicze ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu... nie wprowadza obowiązku sporządzenia planu dla terenu górniczego, a w

przypadku tego przystąpienia, obowiązku sporządzenia planu dla całego obszaru obejmującego teren górniczy, a jednocześnie wskazuje obszar objęty takim obowiązkiem (cele nierolnicze i nieleśne). Ustawa określa teren górniczy jako teren wymagający ochrony, natomiast nie przewiduje specjalnego wydzielenia całości tego terenu w celu tej ochrony. Prawidłowe zastosowanie art. 53 prawa geologicznego i górniczego wcale nie wymaga, zdaniem Sądu, ustanowienia jednorazowo planu miejscowego dla całego terenu górniczego, zaś rozliczne względy mogą uzasadniać potrzebę sporządzenia planu dla części terenu górniczego bądź niemożność jego sporządzenia dla całości tego terenu. Ustawodawca stanowiąc o powinności sporządzenia planu miejscowego, jako planu jednego (jedynego) dla obszaru o określonych cechach dodatkowo zaznacza ten wymóg w taki właśnie sposób (art. 14 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), czego nie wprowadził do treści art. 53 prawa geologicznego i górniczego. Z treści tego przepisu, ale przede wszystkim w wyniku wykładni dokonanej w związku z pozostałymi przepisami omówionych wyżej ustaw, nie wynikało w sposób oczywisty, że gmina obowiązana była do sporządzenia jednego planu miejscowego w odniesieniu do części terenu górniczego znajdującego się na terenie gminy i nie objętej do tej pory planami cząstkowymi. Objęcie zaś tymi uchwałami całego terenu górniczego podlegającego kompetencji gminy, ale w części do tej pory nie objętej planem miejscowym, oznaczało w szczególności zgodność podjętych uchwał z treścią art. 53 cyt. ustawy nawet w znaczeniu przyjmowanym przez organ nadzoru, pomijając nieistotną, techniczną kwestię podziału tego planu na kilka planów cząstkowych.

W wyroku z dnia 12 października 2004r. sygn. akt II SA/Wr 293/04 Sąd rozważał zakres kompetencji organu nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy, a w szczególności, czy art. 91 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia organ nadzoru do samodzielnego zakwestionowania oceny gminy, że sprzeciw właściciela gruntu wobec projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należało potraktować jako zarzut, a nie jako protest.

Uchylając zaskarżone przez gminę rozstrzygnięcie nadzorcze Sąd podkreślił, że o „istotnym” naruszeniu prawa można mówić w przypadku, gdy organ gminy wydał uchwałę wyraźnie sprzeczną z treścią przepisu, który ustanawia określony nakaz lub też zakaz” (podkr. Sądu).

Powyższe wskazuje, że dla wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały kompetentnego organu jednostki samorządu terytorialnego niezbędnym jest wykazanie w toku postępowania kontrolnego naruszenia prawa o charakterze kwalifikowanym. Analiza uchwały będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nie pozwala na przyjęcie, że z takim właśnie naruszeniem prawa organ nadzoru miał do czynienia. Sąd nie dopatrywał się po stronie Rady Gminy (...) istotnego naruszenia przepisu art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994r. w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie

gminnym, co upoważniałoby organ nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Rzecz bowiem w tym, że rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność uchwał Rady Gminy (...) w sprawie odrzucenia protestów właścicieli nieruchomości położonych na terenie objętym projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uznając, że osoby te jako posiadające interes prawny winne być potraktowane przez Gminę jako składający zarzuty do tego planu (podkr. Sądu). W związku z tym nie wchodzi tu w grę naruszenia przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, a także w końcu - przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię. Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym), w związku z czym ten tryb postępowania dotyczy wyłącznie ochrony obiektywnego porządku prawnego, a nie ochrony interesu prawnego osoby, której dotyczy uchwała organu gminy. Tryb ochrony interesu prawnego takiej osoby uregulowano w art. 101 ust. 1 cyt. ustawy, przewidującym możliwość zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego.

W tej sytuacji niedopuszczalna jest ingerencja organu nadzoru na podstawie art. 91 i 93 cyt. ustawy w celu ochrony interesu prawnego osoby mogącej skorzystać z trybu przewidzianego w art. 101 ustawy. Stwierdzenie zatem przez organ nadzoru, że ustalenia projektu planu naruszają interes prawny osób i w związku z tym Gmina miała obowiązek rozpatrzyć ich zastrzeżenia w trybie właściwym dla rozpoznania zarzutów, a nie protestów, przez co Gmina w istotny sposób naruszyła przepis art. 24 ustawy z 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999r, Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), zdaniem Sądu, nie mieści się w pojęciu „istotnego naruszenia prawa” w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, przedstawionym wcześniej. Przeciwna interpretacja, przyjęta przez organ nadzoru, jest z przedstawionych powodów niedopuszczalna gdyż łączy dwa odrębne tryby przewidziane w cyt. ustawie (art. 91 i 93 oraz art. 101), a także narusza prawnie gwarantowaną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

IV. Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału III

SPRAWY CELNE

W sprawach dotyczących problematyki celnej - rozpoznanych w 2004 roku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu - przeważały sprawy ze skarg na decyzje organów celnych uznające zgłoszenia celne za nieprawidłowe w zakresie:

1. taryfikacji towarów,
2. wartości celnej towarów,
3. pochodzenia towaru,

W rozpoznanych sprawach pojawił się też problem:

4. zwrotu należności celnych (art.250 kodeksu celnego),
5. terminu do wydania decyzji,
6. ogłoszenia upadłości strony skarżącej,
7. opłaty manipulacyjnej dodatkowej:
 - wymierzanej na podstawie art.275 §4 pkt 5 Kodeksu celnego (tj. za czynności przewidziane w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego),
 - pobieranej na podstawie art.276§2 kodeksu celnego (tj. w przypadku wykazania różnicy między towarem przedstawionym a ujawnionym w wyniku rewizji),
8. pozostawienia bez rozpoznania wniosku o wydanie pozwolenia na zniszczenie towaru,

AD. 1.

Taryfikacja

Kwestia prawidłowości kodu taryfy celnej przypisywanej przez importerów towarom wprowadzanym na polski obszar celny była dominująca wśród skarg, rozpoznawanych w 2004r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na decyzje organów celnych. Skargi dotyczyły prawidłowości dokonanej przez organy celne taryfikacji m.in. urządzeń wejścia-wyjścia, Bebika sojowego, wentylatorów do procesorów, mieszanin substancji zapachowych mających zastosowanie w przemyśle spożywczym, aromatów spożywczych do produkcji słonych przekąsek, serwerów do tworzenia napisów telewizyjnych, ubrań i butów windsurfingowych, zbiorników wyrównawczych do instalacji centralnego ogrzewania, przewodów z tworzywa sztucznego, samochodów, paneli podłogowych.

Znaczenie przy rozpoznawaniu tych spraw miał art. 85 § 1 Kodeksu celnego stanowiący, iż „należności celne przywzowowe są wymagalne według stanu towaru i jego wartości celnej w dniu przyjęcia zgłoszenia celnego i według stawek w tym dniu obowiązujących” oraz art. 13 § 1 tej ustawy według którego „cła określane są na podstawie taryfy celnej lub innych środków taryfowych”. Przywołany przepis art. 13 Kodeksu celnego zawierał też ustawową delegację dla Rady Ministrów do ustanowienia, w drodze rozporządzenia, taryfy celnej oraz dla Ministra właściwego do spraw finansów publicznych do ogłoszenia, w drodze rozporządzenia, wyjaśnień do taryfy celnej, zapewniających jednolitą i

właściwą interpretację Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów, Scalonej Nomenklatury oraz Polskiej Scalonej Nomenklatury Towarowej Handlu Zagranicznego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 26.11. 2004r. sygn. akt 3 I SA/Wr 4472/02, którym WSA we Wrocławiu oddalił skargę na decyzję Prezesa GUC wskazano, że „W świetle tytułu II Kodeksu celnego niewątpliwe jest, że określeniu cła (jako rodzaju należności celnej) służą takie elementy kalkulacyjne jak: taryfa celna, inne środki taryfowe i klasyfikacja towarów (dział I w/w tytułu), pochodzenie towaru (dział II) oraz wartość celna towaru (dział III). Pochodzenie towaru i jego wartość celna - wykazane przez importera - nie były w niniejszej sprawie podważane. Sporną zaś w sprawie kwestię taryfy celnej i klasyfikacji towarów reguluje przede wszystkim przepis art.13 Kodeksu celnego. Zgodnie z treścią § 1 powołanego artykułu "Cła określone są na podstawie taryfy celnej lub innych środków taryfowych". Taryfa celna, po myśli § 3, obejmuje przy tym: 1) Polską Scaloną Nomenklaturę Towarową Handlu Zagranicznego PCN (nomenklatura towarowa), 2) stawki celne, sposób, warunki i zakres ich stosowania, 3) jednostki miar, 4) obniżone stawki celne określone w umowach zawartych przez Rzeczpospolitą Polską z niektórymi krajami lub grupami krajów, 5) preferencyjne stawki celne przyjęte jednostronnie przez Rzeczpospolitą Polską w odniesieniu do niektórych krajów, grup krajów lub regionów, 6) opłaty rolne i inne należności przywozowe ustanowione w ramach polityki rolnej lub na podstawie odrębnych przepisów mających zastosowanie do niektórych towarów uzyskiwanych w drodze przetwórstwa produktów rolnych”.

W szeregu wyroków przywołano regulacje wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 13 § 6 i 7 Kodeksu celnego oraz umowy międzynarodowe. Odwoływano się w szczególności do rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Taryfy celnej (Dz.U. z 1998r. Nr 158, poz. 1036 ze zm. i Dz.U. z 1999r. Nr 107, poz. 1217 ze zm.) a także przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie wyjaśnień do taryfy celnej (Dz.U z 1999r. Nr 74, poz. 830 ze zm.), które to przepisy w pełni odzwierciedlały postanowienia umów międzynarodowych.

Problemem, który pojawił się w sprawie 3 I S.A./Wr 242/02, na tle powyższych delegacji ustawowych, była kwestia brzmienia wersji pierwotnej art. 13 § 7 Kodeksu celnego, zgodnie z którym upoważniono Prezesa Głównego Urzędu Cel do ogłaszania, w formie zarządzenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" wyjaśnień do taryfy celnej i zgodności z Konstytucją wydanego w oparciu o tę delegację zarządzenia Prezesa GUC. Odnosząc się do tej kwestii Sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał, że „Powołane zarządzenie zostało wydane w okresie vacatio legis ustawy Kodeks celny tj. opublikowane zostało w Monitorze Polskim z datą 15 października 1997r., (ustawę Kodeks celny ogłoszono w dzienniku Ustaw w dniu 12 marca 1997r.), lecz weszło w życie również z datą 1 stycznia 1998r., tak

jak przepis kompetencyjny, na podstawie którego go wydano, zgodnie z brzmieniem § 2 zarządzenia. W świetle art. 241 ust. 6 Konstytucji dopuszczalne było czasowe obowiązywanie przez okres 2 lat po jej wejściu w życie zarządzeń wydanych przed tym dniem tzn. przed 17 października 1997r. Wobec powyższego zarządzenie to zachowało moc prawną do czasu jego uchylecia z dniem 24 września 1999r. na podstawie § 2 pkt 1) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 sierpnia 1999 r. w sprawie wyjaśnień do Taryfy celnej (Dz. U. z dnia 9 września 1999 r.) i ma zastosowanie w niniejszej sprawie po myśli art. 85 § 1 Kodeksu celnego”.

Przykładowo w uzasadnieniach wyroków z dnia 16 czerwca 2004r. sygn. akt 3 I S.A./Wr 2592/03 i z dnia 16 czerwca 2004r. sygn. akt 3 I S.A./Wr 1643/01 podniesiono, iż zarówno Taryfa celna jak i Wyjaśnienia do Taryfy celnej w pełni odzwierciedlają postanowienia umów międzynarodowych. W szczególności wskazywano, iż na mocy oświadczenia rządowego z 30.12.1996r. (Dz.U. Nr 11, poz. 63) Polska z dniem 1.01.1996r. przystąpiła do Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów, sporządzonej w Brukseli dnia 14 czerwca 1983 r. (publ. Dz. U. z 1997 r. Nr 11, poz.62). Nomenklatura Systemu Zsynchronizowanego stanowi załącznik do Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów, będący integralną częścią w/w Konwencji. Nomenklatura przedstawiona w Załączniku do Konwencji składa się z pozycji i podpozycji oraz ich odpowiednich kodów cyfrowych, uwag dotyczących sekcji (XXI), działów i podpozycji oraz Ogólnych Reguł Interpretacji Systemu Zharmonizowanego. Na mocy powyższej Konwencji Polska zobowiązała się (art.3) do stosowania Ogólnych Reguł Interpretacji Systemu Zharmonizowanego, a także wszystkich uwag dotyczących sekcji, działów i podpozycji, jak i nie będzie modyfikowała zakresu sekcji, działów, pozycji lub podpozycji Systemu Zharmonizowanego (z zastrzeżeniem takiego przystosowania tekstowego, jakie może być konieczne dla efektywnego stosowania Systemu Zharmonizowanego w ustawodawstwie krajowym) oraz że będzie przestrzegała kolejności cyfrowych Systemu Zharmonizowanego. W/w Konwencja nawiązuje też do Konwencji o utworzeniu Rady Współpracy Celnej, sporządzonej w Brukseli 15 września 1950 roku (Dz.U.z1978 r. Nr 11,poz.43 - oświadczenie rządowe o przystąpieniu Dz. U. z 1978 r. Nr 11, poz 44.). Zarówno postanowienia Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (art. 10) jak i Konwencji o utworzeniu Rady Współpracy Celnej, występującej pod roboczą nazwą Światowej Organizacji Celnej - WCO (art.III lit.d) świadczą o tym, że interpretacje dokonywane przez właściwe organy mają charakter wykładni wiążącej. Ustanowienie Taryfy celnej (powołanym wyżej rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Taryfy celnej) - odpowiadającej wymogom Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów jak i ogłoszenie wyjaśnień do Taryfy celnej w drodze

rozporządzenia zawierającego w załączniku: 1/Noty wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (HS), 2/ Kompendium opinii klasyfikacyjnych, 3/ Opinie klasyfikacyjne Sekretariatu Światowej Organizacji Celnej, 4/ Opinie klasyfikacyjne Ministra Finansów, 5/ Decyzje Komitetu Systemu Zharmonizowanego (HSC), które to noty, opinie i decyzje mają nie tylko charakter wskazówek interpretacyjnych, ale i uznać należy je za rodzaj legalnej definicji o walorze normy prawnej - świadczy o tym, że polskie prawo celne nie pozostaje w sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie prawem międzynarodowym. Taryfa celna przyjęła bowiem nazewnictwo i pełne zasady interpretacji nomenklatury Zharmonizowanego Systemu Określania i Kodowania Towarów (HS), wprowadzonej powoływanej wyżej międzynarodową Konwencją w prawie zharmonizowanego systemu oznaczania i kodowania towarów - sporządzonej w Brukseli 14.06.1983r. a ośmioznakowa treść pozycji PCN pokrywa się także z treścią Scalonej Nomenklatury (CN) opracowanej przez Komisję Wspólnot Europejskich i stosowanych przez Unię Europejską, stanowiącej rozwinięcie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów.

W uzasadnieniu wyroku tut. Sądu z dnia 9 marca 2004r., sygn. akt 3 I SA/Wr 242/02 podniesiono, że „sporne urządzenie (radiator z wentylatorem), ze względu na swoją budowę i przeznaczenie, może być wykorzystywane wyłącznie jako część składowa komputerów, a więc określonej „maszyny” w rozumieniu niektórych działów i pozycji Taryfy celnej. Kryterium przeznaczenia stanowi jednak tylko jedno z wielu, często krzyżujących się, kryteriów używanych do klasyfikowania towarów. Nie jest to zaś z pewnością kryterium jedyne, czy choćby nawet mające pierwszeństwo przesądzające w każdej sytuacji, w której zachodzi konieczność zaklasyfikowania określonego towaru do danego działu i pozycji (podpozycji). Systematyka Taryfy celnej wykorzystuje bowiem różnorodne zasady, określone w regułach interpretacyjnych o ogólnym charakterze, w samym brzmieniu poszczególnych pozycji, ale także w uwagach i wyjaśnieniach opracowanych przez uprawnione do tego organy, a odnoszących się do określonych jednostek w ramach przyjętej klasyfikacji. Stosowanie wszystkich tych zasad ma zapewnić jednolitą interpretację Taryfy celnej. (...) Prawidłowa klasyfikacja towaru w kontekście postanowień Taryfy celnej powinna uwzględniać – na co trafnie zwrócił uwagę Prezes GUC – Ogólne Reguły Interpretacji Systemu Zharmonizowanego (Nomenklatury Scalonej), zamieszczone na początku Taryfy. W myśl Reguły 1 tego Systemu, tytuły sekcji, działów i poddziałów mają znaczenie wyłącznie orientacyjne; dla celów prawnych klasyfikację towarów należy ustalać zgodnie z brzmieniem pozycji i uwag do sekcji lub działów oraz, o ile nie są one sprzeczne z treścią powyższych pozycji i uwag, zgodnie z dalszymi regułami Systemu Nomenklatury Scalonej. Z takiego ujęcia wynika niezbicie preponderancja „brzmienia pozycji i uwag do sekcji lub działów” Taryfy celnej, zarówno w stosunku do tytułów sekcji, działów i poddziałów, jak i w odniesieniu do

pozostałych – poza pierwszą – Ogólnych Reguł Interpretacji Systemu Zharmonizowanego” (takie samo stanowisko zajął WSA w uzasadnieniu wyroku z 16 czerwca 2004r., sygn. akt 3 I S.A./Wr 1642/01).

W sprawie dotyczącej klasyfikacji taryfowej zbiorników wyrównawczych (sygn. akt 3 I S.A./Wr 2990/02) Sąd stwierdził natomiast, że „Za pierwszeństwem reguły 1 w stosunku do ogólnych reguł interpretacyjnych oznaczonych numerami od 2 do 6 świadczy też chronologiczny układ tych uwag. Zastosowanie dla klasyfikacji przedmiotowych zbiorników reguły 1 ORINS ma pełne zastosowanie w sprawie. Zgodnie z uwagą 2 do działu 84 „...maszyny lub urządzenia, które odpowiadają opisowi jednej lub więcej pozycji od 8401 do 8424, a jednocześnie opisowi jednej z pozycji od 8425 do 8480, należy zaliczyć do odpowiedniej pozycji pierwszej z tych grup”. Jednakże jak wskazano w dalszej części uwag ogólnych do tego działu „wyżej podane zasady pierwszeństwa kwalifikacji dla pozycji od 8401 do 8424 stosuje się wyłącznie do maszyn jako całości”. Pozycja 8479 obejmuje maszyny, aparaty i urządzenia mechaniczne nie objęte żadną z poprzednich pozycji. Należy zwrócić uwagę, że pozycja ta rozróżnia pojęcia aparatu, maszyny i urządzenia. Takim urządzeniem mechanicznym jest właśnie zbiornik wyrównawczy. Jego zadaniem jest utrzymywanie stałego ciśnienia w instalacji. Jest oczywistym, że w świetle uwag do pozycji 8479 zbiornik wyrównawczy winien być zakwalifikowany do tej pozycji, gdyż pełni on niewątpliwie funkcję specjalną w instalacji centralnego ogrzewania jako całości, nie stanowi zaś jedynie instalacji pomocniczej przeznaczonej wyłącznie do współpracy z kotłami ujętymi w pozycji 8402 i 8403”.

Najwięcej skarg dotyczyło klasyfikacji towarowej rozgałęźników sieci komputerowej, nazywanych również koncentratorami sieciowymi lub urządzeniami wejścia-wyjścia. W uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2004r. (sygn. akt 3 I S.A./Wr 3492/01) Sąd wskazał, że „Pozycja 8471 - jak wynika z jej brzmienia - obejmuje m.in. maszyny automatycznego przetwarzania danych i urządzenia do tych maszyn. Co oznacza wyrażenie „maszyny do automatycznego przetwarzania danych” w rozumieniu tej pozycji zdefiniowano w uwadze 5-(A) Uwag do działu 84, i nie było w sprawie sporne, że przedmiotowy towar nie był maszyną do automatycznego przetwarzania danych w rozumieniu powołanej uwagi. Wskazać jednakże należy, iż zgodnie z uwagą 5-(B) maszyny do automatycznego przetwarzania danych mogą mieć postać systemów. W myśl zaś uwagi 5-(C) - oddzielnie zgłaszane urządzenia maszyny do automatycznego przetwarzania danych (a więc te będące częścią systemu) należy klasyfikować w pozycji 8471. Zwrócenia uwagi wymaga, że według powołanej uwagi 5-(B) urządzenie uważa się (w myśl uwagi powołanej uwagi 5-(B) za część kompletnego systemu, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: a/ jest wyłącznie lub zasadniczo używane w systemie automatycznego przetwarzania danych,

b/ może być przyłączane do jednostki centralnej bezpośrednio lub za pośrednictwem jednego lub więcej urządzeń oraz

c/ jest zdolne do przyjmowania lub dostarczania danych w takiej postaci (kodów lub sygnałów) które mogą być wykorzystane przez ten system.

W ocenie Sądu zachodzą podstawy do przyjęcia, że sporne w sprawie rozgałęźniki sieci komputerowej HP ADVAC (wg faktury oznaczone jako koncentrator sieciowy) spełniają warunki z uwagi 5-(B) lit. a-c. Jednakże w okolicznościach niniejszej sprawy istotne jest to, że cytowana uwaga 5-(B) jednoznacznie odsyła w swej treści do uwagi 5-(E), zgodnie z którą to uwagą „Maszyny spełniające funkcje specyficzne, inne niż przetwarzanie danych i zawierające lub współpracujące z maszyną do automatycznego przetwarzania danych należy klasyfikować w pozycjach odpowiadających ich indywidualnym funkcjom lub, jeśli nie ma takiej możliwości, w pozycjach pozostałych”. Z powyższego wynika zatem, że urządzenie będące częścią omawianego systemu, aby mogło być zaliczone do pozycji 8471 choćby spełniało w/w wymogi z uwagi 5-(B) pkt. a-c to dodatkowo nie może być urządzeniem spełniającym funkcje specyficzne tzn. inne niż przetwarzanie danych. W oparciu o załączone do akt i przyjęte w poczet dowodów dokumenty ustalono, że są to produkty sieciowe, które pozwalają na współpracę z siecią komputerów PC, serwerów i urządzeń peryferyjnych. Umożliwiają one dołączonym do nich urządzeniom sieciowym porozumiewanie się ze sobą i wymianę informacji. Przedłożone przez stronę skarżącą katalogi stanowiły podstawę do ustaleń, że koncentratory (rozgałęźniki sieci) stosowane są w sieciach komputerowych i mają za zadanie transmisję i rozdział sygnału oraz utrzymywanie bezawaryjnej pracy urządzenia i zarządzanie jego wydajnością. W ocenie Sądu analiza dowodów sprawy, w szczególności treść katalogów przedstawionych przez skarżącą spółkę świadczy o tym, że ustalenia stanu faktycznego poczynione przez organ celny są całkowicie prawidłowe, znajdują w pełni oparcie w dowodach sprawy.

W konsekwencji powyższego zasadnie też przyjęto, że podstawową funkcją spornego towaru jest transmisja i rozdział sygnału komputerowego. W katalogach jednoznacznie bowiem wskazano, że koncentrator to podstawowe urządzenie do rozprowadzania danych; koncentrator jest najprostszym przekaźnikiem - sygnał wchodzący rozprowadzany jest równomiernie, dzięki temu urządzeniu sygnał dociera do wszystkich połączonych komputerów, czemu zwiększa się ruch w sieci. Z powyższego zatem trafnie wywiedziono, że funkcją ich jest więc transmisja i rozdział sygnału komputerowego. Tak więc choć zgodzić należy się z tym, że sprowadzone urządzenia używane są wyłącznie czy zasadniczo w systemie automatycznego przetwarzania danych, nadto mogą być przyłączone do jednostki centralnej (bezpośrednio czy pośrednio) a poza tym choć zdolne są do przyjmowania lub dostarczania danych, które mogą być wykorzystywane w systemie - to jednak ich funkcją jest w istocie transmisja i rozdział danych a nie przetwarzanie tych danych. Powyższe wyklucza - jak przyjęły to organy celne - możliwość zataryfikowania do pozycji 8471.

Podkreślić należy w tym miejscu, że poczynione ustalenia stanu faktycznego, stosownie do którego zastosowano przytoczoną uwagę 5-(B) i (E), w istocie nie były przez stronę kwestionowane. Skarżąca spółka nie twierdziła bowiem, że sposób działania urządzenia jest inny od ustalonego. Wskazać trzeba też na „Uwagi ogólne” do Działu 84 - w szczególności z uwagę (C) - zatytułowaną „Części”. Zgodnie z nią bowiem części elektryczne przedstawiane oddzielnie do odprawy celnej zaliczane są z zasady do którejś z pozycji działu 85 (...) i zasadę tę stosuje się nawet wówczas, gdy wyroby te zostały zaprojektowane do stosowania wyłącznie lub głównie w określonej maszynie ujętej w niniejszym (tj.84) Dziale, chyba że zostały włączone w inne części maszyny - co w niniejszej sprawie miejsca nie miało. Zdaniem Sądu prawidłowo też organy celne - po wykluczeniu klasyfikacji do PCN 8471 60 90 0 - sprowadzony towar zataryfikowały do kodu PCN 8517 50 90 0 - stosując również Regułę 1 ORINS”.

AD. 2.

Wartość celna

Sprawy, w których organ celny na podstawie art. 65§4 uznał zgłoszenie celne za nieprawidłowe - w zakresie wartości celnej - i określił kwotę wynikającą z długu celnego - dotyczyły przede wszystkim zakwestionowania w oparciu o przepis art.23§7 Kodeksu celnego wiarygodności ceny transakcyjnej towarów (wskazanej w fakturach zakupu) i ustalania wartości celnej metodą zastępczą, określoną w art.29§1 powołanej ustawy. W znacznej większości tych spraw towarem spornym, co do ceny, były używane samochody oraz odzież (kurtki, rękawice, kombinezony, kamizelki).

W omawianym zakresie istota sporu sprowadzała się przede wszystkim do tego, czy i w jakim przypadku organy celne uprawnione są do nieprzyjęcia wartości transakcyjnej jako wartości celnej, w szczególności czy w okolicznościach rozpoznawanych spraw zachodziły uzasadnione ku temu przyczyny jak i czy znalazły one odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji - w sposób poddający się kontroli Sądu.

I.

W uzasadnieniu wyroku z 26.01.2004r. sygn.akt 3 I SA/Wr 1025/01, którym WSA we Wrocławiu uchylił decyzję Prezesa GUC i poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Urzędu Celnego we Wrocławiu, uznającą zgłoszenie celne za nieprawidłowe i określającą kwotę wynikającą z długu celnego, po ustaleniu wartości celnej towaru (odzież - kurtki) metodą zastępczą, określoną w art.29§1 Kodeksu celnego) podzielono pogląd, że sposoby wyliczania wartości celnej wskazane w art. 23-29 Kodeksu celnego są ujęte sekwencyjnie i wymagają

eliminacji poszczególnych sposobów, aż do dojścia do „metody ostatniej szansy” i stwierdzono, iż: „Niewątpliwie(...) przy ustalaniu wartości celnej pierwszeństwo ma metoda sformułowana w przepisie art.23§1(...)Pierwszeństwo to wynika nie tylko z kolejności metod ustalania wartości celnej, ale i z „Ogólnego komentarza wstępnego” Porozumienia w sprawie stosowania art.VII Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu 1994, stanowiącego załącznik 1A Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) sporządzonego w Marakeszu 15.04.1994r. (Dz.U. z 1995r. Nr 98, poz.483). Stwierdzono tam wprost, iż „wartość transakcyjna” jest zasadniczą podstawą wartości celnej.

Wywiedziono, że: „Wprawdzie w art.17 w/w Porozumienia w sprawie stosowania art.VII GATT 1994 zastrzeżono, że „Nic w niniejszym porozumieniu nie będzie interpretowane jako ograniczenie lub poddawanie w wątpliwość praw administracji celnych do satysfakcjonującego je upewnienia się o prawdziwości i dokładności jakiegokolwiek oświadczenia, dokumentu czy deklaracji, przedłożonych dla celów wartości celnej”, jednakże zastrzeżenie to znalazło uregulowanie w treści przepisu art.23§7 Kodeksu celnego(...).

Sąd zwrócił uwagę, iż: „omawiany przepis (tj.art.23§7) stwierdza wyraźnie i jednoznacznie, że muszą zachodzić uzasadnione przyczyny zakwestionowania tak pojmowanej wiarygodności. Tak więc powołany przepis uzależnia dopuszczalność nieprzyjęcia wartości transakcyjnej za wartość celną od łącznego zaistnienia takich przesłanek jak: 1/brak dokumentów czy brak ich wiarygodności, 2/istnienie uzasadnionych przyczyn zakwestionowania tej wiarygodności.

Waga istnienia „uzasadnionych przyczyn” (konsekwencją których jest przecież nieprzyjęcie wartości transakcyjnej i zastosowanie jednej z metod „zastępczych”) świadczy o tym, że brak wiarygodności dokumentów, jako podstawowa przesłanka do sięgnięcia do dalszych metod, musi zostać przez organy celne wykazana, organy celne są zatem zobligowane do umotywowania dokonanej oceny w sposób poddający się kontroli”.

Przywołując treść art.23§8 Kodeksu celnego Sąd uznał, że: „Przepis ten nie może jednakże być interpretowany w ten sposób, że gdy przed przystąpieniem do ustalanie wartości celnej metodami określonymi w art.25-19 importer nie wystąpił z żądaniem wyjaśniania przyczyn zastosowania art.23§7 to organ celny nie ma obowiązku przyczyn tych wskazać w uzasadnianiu decyzji. Wymóg uzasadnienia decyzji wynika dodatkowo z przepisu art.210§1 pkt 6 i §4 ustawy z dnia 29.08.1997r Ordynacja podatkowa (Dz.U.Nr 137,poz.926 ze zm.) w związku z art.262 Kodeksu celnego(...). Bezsprzecznie nieprawidłowe uzasadnienie decyzji wyklucza dokonanie jej kontroli, w szczególności uniemożliwia stwierdzenie czy nie nastąpiło przekroczenie granic uznania i czy nie miała miejsce dowolność w ocenie dowodów, ustaleniu stanu faktycznego, co rzutuje na zastosowanie prawa materialnego i trafność rozstrzygnięcia.

Przy braku ustawowego sprecyzowania przesłanki istnienia „uzasadnionych przyczyn” zachodzi konieczność wykładni tego nieostrego pojęcia. Jak najbardziej zasadne wydaje się sięgnięcie w tym celu do pozanormatywnych źródeł, w tym do orzecznictwa i doktryny.

Z uwagi na fakt, że przepis posługuje się pojęciem „wiarygodności” uzasadnione jest przyjęcie, że podważenie tej wiarygodności nie wymaga dowodu, lecz że wynikać może z uprawdopodobnienia. Takie pojmowanie wiarygodności/niewiarygodności znane teorii prawa (np. w postępowaniu zabezpieczającym w postępowaniu cywilnym; vide: „Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne” E.Wengerek, komentarz W-wa 1994r.str.22) winno znaleźć, w ocenie Sądu, zastosowanie także przy wykładni omawianej regulacji Kodeksu celnego. Zwrócenia uwagi wymaga przy tym, że przepis art.23§7 ustawy nie nakłada na organy celne obowiązku przeprowadzenia w tym zakresie postępowania dowodowego i dowiedzenia faktu niewiarygodności czy niedokładności informacji zawartych w dokumencie. Tym samym zatem wystarczające jest choćby wykazanie prawdopodobieństwa, że dokument jest niewiarygodny co do ceny transakcyjnej - jako wartości celnej. Uprawdopodobnienie jednak także wymaga wykazania, że istnieje słuszna podstawa do przypuszczenia braku wiarygodności.

Mając powyższe na uwadze istotną jest kwestia, jakie przyczyny (prawdopodobne lub dowiedzione) uznać można za „uzasadnione” do skutecznego zakwestionowania wartości transakcyjnej. Oczywiście jest, że o tym czy przyczyny takie zachodzą świadczyć mogą zindywidualizowane okoliczności konkretnej spawy.

W orzecznictwie niejednokrotnie wskazywano, że niewiarygodność ceny transakcyjnej nie może nastąpić w sposób dowolny, nie może to być żadną miarą ustalenie intuicyjne (...). Samo subiektywne przekonanie funkcjonariusza celnego o zaniżeniu wartości celnej nie może być zatem uznane za wystarczające dla zakwestionowania zadeklarowanej wartości celnej, zgodnej z wartością transakcyjną (...).

W praktyce stwierdzenie zaniżenia wartości transakcyjnej jako wartości celnej najczęściej następuje przez porównanie z innymi cenami. Pamiętać jednak trzeba, że w opinii nr 2.1 Komitetu Technicznego Ustalania Wartości Celnej Światowej Organizacji Celnej do Porozumienia w sprawie stosowania artykułu VII Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu 1994 wskazano, że sam fakt, iż jakaś cena jest niższa od aktualnych cen rynkowych na identyczne towary, nie stanowi wystarczającego powodu, by ją odrzucić z punktu widzenia artykułu 1 Porozumienia.

W orzecznictwie przyjmowano, że o niewiarygodności w omawianym zakresie można mówić, gdy cena transakcyjna jest rażąco niska(...)Nie budzi jednak wątpliwości, iż stwierdzenie rażącego zaniżenia ceny nastąpić musi z „uzasadnionych przyczyn”.

Sąd stanął dalej na stanowisku, że ustalenie zniżenia ceny transakcyjnej powinno następować przez jej porównanie z cenami na rynku z którego towar pochodzi, gdyż dane dostępne na polskim obszarze celnym, w tym średnie ceny rynkowe, służą ustalaniu wartości celnej dopiero po skutecznym, uzasadnionym zakwestionowaniu wartości transakcyjnej. Wywodzono, iż „Za trafnością takiego stanowiska przemawia to, że skoro zgodnie z art.23§1Kodeksu celnego ceną transakcyjną towaru jest cena faktycznie zapłacona lub należna za towar sprzedany w celu przywozu na polski obszar celny to porównanie tej ceny nastąpić może tylko z innymi cenami, określonymi w umowach zawieranych poza granicami Polski, w kraju, z którego towar następnie będzie przywieziony. Także następujące kolejno metody (art.25,26) posługują się pojęciem cen transakcyjnych towarów identycznych i podobnych sprzedanych i wprowadzonych na polski obszar celny. Niepodobna też przyjąć, że wartość kalkulowana odnosić może się do kosztów produkcji w kraju importu, jeśli wziąć pod uwagę, że niejednokrotnie przywożony z zagranicy towar nie jest produkowany w Polsce. Jak już podniesiono dopiero w metodzie „ostatniej szansy” prawodawca nakazuje ustalanie wartości celnej w oparciu o dane dostępne na polskim obszarze celnym. W ocenie Sądu gdyby wołą ustawodawcy było odnoszenie wartości transakcyjnej do wartości rzeczywistej towarów na rynku kraju importu, znalazłoby to odzwierciedlenie w brzmieniu normy prawnej.

Zdaniem składu orzekającego, szczególnie w przypadku sprowadzania towarów często będących przedmiotem obrotu z zagranicą istnieje, co do zasady, możliwość zakwestionowania przez organ celny wartości transakcyjnej jako wartości celnej, w oparciu o wiedzę nabytą przez funkcjonariuszy celnych w praktyce, wynikającą z ich doświadczenia zawodowego, jednakże w takim przypadku w uzasadnieniu decyzji winny zostać przywołane okoliczności, zdarzenia, które były podstawą nabycia takiej wiedzy (np. uczestniczenie przez funkcjonariusza w odprawach celnych „analogicznych” towarów, informacje udzielone przez innych funkcjonariuszy czy temu podobne). W przeciwnym razie zakwestionowanie wartości transakcyjnej nie poddaje się kontroli i zakwestionowaniu temu postawić można zarzut dowolności.

Zwrócenia uwagi wymaga też, że zgodnie z opinią 19.1 zawartą w Wyjaśnieniach Technicznego Komitetu Ustalania Wartości Celnej Światowej Organizacji Celnej (WCO) do Porozumienia w sprawie stosowania art. VII GATT 1994 (załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 września 1999r. „Wyjaśnienia dotyczące wartości celnej”- Dz. U. Nr 80, poz. 908 ze zm.). wszelkie prerogatywy administracji celnej są dozwolone.

Wyjaśnienia te stanowią uzupełnienie w/w metod ustalania wartości celnej i przypisuje się im charakter wiążącej wykładni.

Organy celne mają więc różnorodne możliwości zgromadzenia materiału do oceny czy zachodzą uzasadnione przyczyny zakwestionowania wartości

transakcyjnej, przyczyny te zaś będą zindywidualizowane w zależności od okoliczności konkretnej sprawy.

W każdym jednakże przypadku (...) zastosowanie art.23§7 Kodeksu celnego wiąże się z koniecznością poddającego się kontroli uzasadnienia przyczyn zakwestionowania ceny transakcyjnej (...).

Reasumując :

1/ Prawidłowa wykładnia art.23§7 Kodeksu celnego wskazuje, że odmowa przyjęcia wartości transakcyjnej za wartość celną wymaga poddającego się kontroli uzasadnienia decyzji, wskazania przyczyn zakwestionowania wiarygodności i dokładności informacji lub dokumentów, służących do określenia wartości celnych, podania szczegółowych, stosownych do okoliczności sprawy, motywów takiej oceny. Brak należytego uzasadnienia skutkuje wyeliminowaniem decyzji z obrotu z uwagi na niemożliwość kontroli sądownoadministracyjnej.

2/ W rozumieniu przepisu art.23§7 Kodeksu celnego za uzasadnione przyczyny tego zakwestionowania uznać można jedynie uprawdopodobnione, bądź poparte dowodami, stwierdzenie rażącego zaniżenia ceny, poprzez porównaniu kwestionowanej ceny transakcyjnej z innymi cenami transakcyjnymi przy tego typu towarach (elastycznie pojmowanych jako towary identyczne lub podobne) na rynku kraju eksportu. Niespełnienie powyższych wymogów pozwala na postawienie organom celnym skutecznego zarzutu dowolności rozstrzygnięcia”.

Zdaniem Sądu stwierdzenie w rozpoznawanej sprawie przez organy celne, że cena wynikająca z przedłożonej faktury była rażąco niska w porównaniu z cenami wyrobów ustalonymi w sprawie przez rzeczoznawców przez porównanie spornej wartości transakcyjnej z cenami wyrobów na polskim obszarze celnym „świadczy jedynie o zakwestionowaniu wiarygodności, w istocie nie stanowi zaś uzasadnienia przyczyn jej zakwestionowania(...). Nadto „ustalanie cen w oparciu o dane dostępne na rynku kraju importu nastąpić może dopiero po skutecznym zakwestionowaniu wartości transakcyjnej (z uzasadnionych przyczyn). Nie może zatem być tak, że organ celny dokonuje ustaleń wartości celnej na podstawie metod przewidzianych w art.25-29 kodeksu celnego po czym dopiero wynik tego postępowania powoływany jest jako „uzasadniona przyczyna” zakwestionowania wiarygodności dokumentów, z których wynika wartość transakcyjna. Przyjęcie odmiennego stanowiska pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z treścią przepisów art.23§1 i §7 oraz art.24 kodeksu celnego”.

II.

Także w sprawach, przedmiotem których było uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe w zakresie wartości celnej sprowadzonych samochodów używanych i określenie wartości celnej tych towarów w oparciu o przepis art. 29 § 1 w związku z art.23 § 7 Kodeksu celnego, WSA we Wrocławiu prezentował

stanowisko, że przepis art.23§7 Kodeksu celnego wymaga uzasadnienia przyczyn zakwestionowania wiarygodności danych zamieszczonych w dokumentach. Wyrażano też pogląd, iż ustalenie zaniżenia ceny transakcyjnej przez jej porównanie z innymi cenami transakcyjnymi winno odnosić się do cen stosowanych na rynku, z którego przedmiotowy towar pochodzi, niedopuszczalne jest natomiast ustalanie zaniżenia ceny transakcyjnej przez jej porównanie z cenami towarów tego rodzaju na rynku kraju importu.

Z tych względów - w sprawach, w których w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że o zakwestionowaniu wiarygodności ceny transakcyjnej zadecydowała znacząco niska cena w stosunku do rzeczywistej wartości towaru wynikającej z katalogu „Eurotax”, podającego ceny samochodów tej samej marki, tego typu i roku produkcji, lecz na polskim obszarze celnym - Sąd stwierdził, iż zakwestionowanie wartości transakcyjnej jako rzeczywistej wartości celnej nie miało uzasadnionych przyczyn - co skutkowało uchYLENIEM zaskarżonych decyzji organów odwoławczych jak i poprzedzających je decyzji organów celnych I instancji. (przykładowo wskazać należy na wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 22.01.2004r. sygn.akt 3 I SA/Wr 2904/01, z dnia 23.01.2004r. sygn.akt 3 I SA/Wr 3185/01).

AD. 3

Pochodzenie towaru

W sprawie o sygn. 3 I SA/Wr 3754/02 zakończonej wyrokiem z dnia 28.09.2004r. WSA we Wrocławiu uchylił decyzje organów celnych obu instancji.

W motywach pisemnego uzasadnienia Sąd wskazał, że: „Cytowany przepis (tj. ust. 5 artykułu 21 Protokołu Nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej - Dz. U. z 1997r. Nr 104 , poz. 662 ze zm.) poza stwierdzeniem, że deklaracja na fakturze powinna posiadać oryginalny, własnoręczny podpis eksportera nie wprowadza dodatkowych klauzul np. co do miejsca zamieszczenia podpisu i wbrew twierdzeniom strony przeciwnej jego sformułowanie wprost nie tyle nakazuje odrębne podpisywanie określonej prawem formuły deklaracji, co oznacza, że ponad wszelką wątpliwość ma być ona podpisana, a wobec tego dla oceny, czy zgodnie z tą normą prawną doszło w konkretnym przypadku do opatrzenia treści omawianej deklaracji podpisem eksportera należy odwołać się posiłkowo do reguł wypracowanych na tle przede wszystkim norm oraz doktryny i orzecznictwa w prawie cywilnym – materialnym i procesowym. Znajdujące bowiem w związku z art. 262 Kodeksu celnego zastosowanie przepisy działu IV Ordynacji podatkowej, normujące

postępowanie podatkowe, jak i sam Kodeks celny, nie zawierają szczególnych uregulowań w tej materii, podobnie jak zresztą załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 września 2001r. w sprawie wyjaśnień do reguł pochodzenia towarów (Dz. U. nr 112 poz.1199), który w pkt 10 do artykułu 21 Protokołu Nr 4 zawiera wskazówki praktycznego stosowania postanowień dotyczących deklaracji na fakturze”.

Sąd uznał też, że: „Podzielając przekonanie organów celnych o konieczności zachowania swoistego rygoryzmu formalnego przy badaniu dowodów pochodzenia, uzasadnionego utrzymaniem spójności systemu preferencji celnych etc, bez wątplenia pogląd strony przeciwnej winien być uznany za słuszny w razie , gdyby deklaracja ta została bez odrębnego podpisu sporządzona np. na nalepce, w postaci stempla lub nadruku, na odwrotnej stronie faktury, fotokopii faktury, w formie dopisanej do zasadniczej treści dokumentu handlowego lub z innych względów budziłaby wątpliwości . Taka sytuacja jednak nie ma miejsca w niniejszej sprawie”.

W sprawie o sygn. akt 3I SA/Wr 1746/02, istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy deklaracja na fakturze, o której mowa w treści art. 16 ust. 1 lit.b oraz art. 22 ust.2 Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz. U. z 1997r. Nr 104 , poz. 662 ze zm.), może być złożona na odrębnej karcie załączonej do faktury oraz czy w takim przypadku, w konkretnych okolicznościach przedmiotowej sprawy, stanowi ona część faktury. Sąd uznał, iż: „sam fakt powołania się na numer i datę faktury w odrębnym piśmie zawierającym deklarację eksportera nie czyni tego pisma załącznikiem do faktury, a tym samym nie stanowi jej części. (...)Wbrew przekonaniu strony skarżącej (...) nie tylko wykładnia językowa, lecz również wykładnia funkcjonalna dowodzi, iż deklaracja ta – jako oświadczenie eksportera co do pochodzenia towarów musi być składana w przepisanej Protokołem formie na innym, ściśle określonym dokumencie, a nie osobno, w postaci formularza”.

AD. 4

Zwrot należności celnych (art.250 Kodeksu celnego)

W sprawie o sygn. 3 I SA/Wr 3118/02 - zakończonej wyrokiem z dnia 10.11.2004r. - WSA we Wrocławiu uchylił decyzje organów celnych obu instancji, wskazując w uzasadnieniu wyroku, że: „W art. 250 § 3 Kodeksu celnego ustawodawca przyjął zasadę zwrotu należności celnych, bez odsetek. Od tej zasady przewidziano wyjątek dotyczący sytuacji, gdy niewłaściwe ustalenie kwoty należności było wynikiem błędu organu celnego, a dłużnik w żaden sposób nie przyczynił się do powstania tego błędu. W takiej bowiem sytuacji odsetki oblicza się od dnia uiszczenia należności podlegających

zwrotowi. Sporne w rozpoznawanej sprawie zagadnienie zasadności dokonania przez Dyrektora UC (...) zwrotu należności celnych wraz z odsetkami od uiszczonych przez (stronę) kwot tych należności, należało więc rozważyć przesądając, czy zaistniały łącznie następujące przesłanki: kwoty należności zostały ustalone niewłaściwie, owo niewłaściwe ustalenie było wynikiem błędu organu celnego, dłużnik nie przyczynił się w żaden sposób do powstania tego błędu. Dopiero brak którejkolwiek z wymienionych przesłanek uzasadniałby twierdzenie o naruszeniu przez Dyrektora UC (...) – przy wydawaniu decyzji (...). – art. 250 § 3 Kodeksu celnego. Ocena dokonana w tym zakresie przez Prezesa GUC i Dyrektora IC (...) w zaskarżonych decyzjach jest także chybiona. Niewłaściwość ustalenia kwoty długu celnego w rozpoznawanej sprawie polegała na przyjęciu, że dług ten w ogóle powstał, wbrew dyspozycji przewidzianej w art. 212 § 1 i § 4 Kodeksu celnego.(...) Skład orzekający Sądu w pełni podziela stanowisko, jakie zajął NSA w wyroku z dnia 10 czerwca 2003 r., w sprawie o sygn. akt I SA/Łd 36/02 (ONSA 2004/2/77), zgodnie z którym pojęcie „błędu” należy rozumieć na gruncie art. 250 § 3 Kodeksu celnego szeroko, nie tylko jako błędy rachunkowe, ale także jako każdą sytuację, w której organy celne – wbrew przepisom prawa – zobowiązały stronę do zapłaty wyższego cła aniżeli należne. Jako błąd należy tym bardziej potraktować wypadki zobowiązania strony administracyjnego postępowania celnego do zapłaty należności celnej, mimo iż dług celny w rzeczywistości w ogóle nie powstał.

Takie rozumienie błędu przesądza też o istnieniu w rozpatrywanej sprawie trzeciej przesłanki uzasadniającej zwrot należności celnych, wraz z odsetkami. Strona skarżąca nie przyczyniła się w żaden sposób do powstania tego błędu. Nawet gdyby przyjąć, że (strona) dopuściła się uchybień przy realizowaniu procedury uszlachetniania czynnego, (czemu ona sama konsekwentnie przeczy), wyłącznie od dokonania przez organy celne prawidłowej oceny czy mimo to dług celny powstał – w świetle postanowienia art. 212 § 1 w związku z art. 121 § 4 Kodeksu celnego – zależało wydanie niewadliwego rozstrzygnięcia w sprawie. Na dokonanie takiej oceny (strona skarżąca) nie miała żadnego wpływu, a pierwotna ocena organów celnych okazała się niewłaściwa, czego dowodzą ostateczne decyzje Prezesa GUC (...), w których organ ten stwierdził, że dług celny, który został ustalony decyzjami Dyrektora UC (...), w istocie nie powstał. Nieporozumienie wynika z nieuzasadnionego utożsamiania ewentualnych uchybień strony w czasie procedury uszlachetniania czynnego ze sprawcą przyczyną błędu organów celnych, a więc z przyczyną, która – według Prezesa GUC i Dyrektora IC (...) – miała mieć wpływ na podstanie błędu organów celnych. Z wcześniej naprowadzonych względów, formułowanie takiej zależności jest niedopuszczalne w okolicznościach faktycznych tej konkretnej sprawy”.

AD. 5

Termin do wydania decyzji, o której mowa w art.65§4 kodeksu_celnego

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w tej kwestii prezentował pogląd, (m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 27.01.2004r. sygn. akt 3 I SA/Wr 1737/01), że na gruncie art. 65 § 5 kodeksu celnego - w brzmieniu tego przepisu obowiązującym w okresie poprzedzającym nowelę z dnia 23 kwietnia 2003 r. - konieczne było wydanie decyzji ostatecznej w określonym tam terminie 3 lat od dnia przyjęcia zgłoszenia celnego.

Sąd wywodził, że: „Gdyby bowiem założyć, że zamiarem ustawodawcy było uzależnienie zachowania trzyletniego terminu z art. 65 § 5 wyłącznie od wydania decyzji weryfikującej zgłoszenie celne przez sam tylko organ pierwszej instancji, dokonana nowela tego przepisu byłaby po prostu zbędna. Tymczasem wprowadzenie w nim omówionych zmian dowodzi niedwuznacznie, że ustawodawcy zależało raczej na wyeliminowaniu tych negatywnych skutków poprzedniego uregulowania, które wynikały z braku jakiegokolwiek możliwości zawieszenia biegu rozważanego terminu. Przeszkody w ostatecznym załatwieniu spraw tego typu, wynikające z konieczności zawieszenia postępowania, toczących się postępowań karnych lub rozpatrzenia odwołania od pierwszoinstancyjnych orzeczeń, nie miały bowiem wtedy żadnego wpływu na bieg zastrzeżonego terminu.

Konkludując, należy stwierdzić, że trzyletni termin zastrzeżony w art. 65 § 5 kodeksu celnego wiązał – również w stanie prawnym, który stanowił podstawę wydania rozstrzygnięć ocenianych w niniejszym postępowaniu sądoadministracyjnym – organy obu instancji, z tym, że toczące się postępowanie odwoławcze nie powodowało jeszcze wówczas zawieszenia biegu tego terminu”.

Stanowiska tego nie podzielił rozpoznający skargi kasacyjne Naczelny Sąd Administracyjny, co legło u podstaw uchylecia wydanych przez WSA wyroków.

W późniejszych orzeczeniach WSA (wyrok z dnia 26.11.2004r. sygn.akt 3 I SA/Wr1692/02) podniesiono, iż : „Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, aprobując wcześniejsze orzeczenia NSA (np. wyrok z dnia 28 października 2003 r., SA/Rz 2504/01), w kilku swoich tegorocznych wyrokach zajął stanowisko, iż dla zachowania wspomnianego terminu konieczne jest wydanie przez organ celny decyzji ostatecznej. Tego wymogu nie spełnia decyzja Prezesa GUC będąca przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Została ona bowiem wydana w dniu 18 kwietnia 2002 r., a więc po upływie 3 lat od daty zweryfikowanego ostatecznie w tej decyzji zgłoszenia celnego z dnia 22 stycznia 1999 r. Poglądu WSA we Wrocławiu nie podzielił jednak Naczelny Sąd Administracyjny (zob. wyroki tego Sądu z: 19 lipca 2004 r., GSK 704/04; 20 lipca 2004 r., GSK 675 i 676/04; 29 października 2004 r., GSK 1087/04 i 17

listopada 2004 r., GSK 893/04). Wprawdzie wymienione judykaty NSA nie wiążą WSA jedynie w tamtych sprawach (art. 190 p.s.a.), jednakże potrzeba jednolitego stosowania prawa i równego traktowania – także z punktu widzenia przepisu art. 65 § 4 Kodeksu celnego – wszystkich podmiotów, których dotyka weryfikacja zgłoszenia celnego, przesądziła o zastosowaniu także w niniejszej sprawie interpretacji ostatnio wymienionego przepisu stosowanego przez NSA”.

Rozbieżność orzecznictwa (vide: powołane wyżej wyroki NSA: z 28 października 2003 r., SA/Rz 2504/01 jak też wyroki tego Sądu z: 19 lipca 2004 r., GSK 704/04; 20 lipca 2004 r., GSK 675 i 676/04; 29 października 2004 r., GSK 1087/04 i 17 listopada 2004 r., GSK 893/04) wymaga rozważenia celowości podjęcia w tej kwestii uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny.

AD. 6

Pozostawienia bez rozpoznania wniosku o wydanie pozwolenia na zniszczenie towaru

WSA we Wrocławiu wyrokiem z dnia 19.10.2004r. sygn. akt 3 I SA/Wr 3011/02 uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora Izby Celnej jak i decyzję poprzedzającą ją.

W ocenie Sądu, jak wynika z treści pisemnego uzasadnienia: „Przywołany w wezwaniu do usunięcia braków formalnych oraz w uzasadnieniu decyzji przez organ I instancji i nie kwestionowany przez organ odwoławczy przepis art. 270 Kodeksu celnego, w świetle którego organ celny może przyjąć jako dowód w postępowaniu dokumenty sporządzone przez organy celne państwa obcego lub inne uprawnione podmioty państwa obcego - nie wprowadza żadnych dodatkowych wymogów formalnych podania, lecz odnosi się jedynie do już toczącego się postępowania w sprawie, a mianowicie do tej jego fazy, którą określa się mianem postępowania dowodowego (wyjaśniająco-dowodowego). (...) Wezwanie zatem strony na mocy art. 155 Ordynacji podatkowej i art. 270 Kodeksu celnego przez organ pierwszej instancji do przedłożenia dodatkowych dokumentów na poparcie twierdzeń wniosku (tzn. oryginałów dokumentu JDA SAD, dowodów rejestracyjnych pojazdu Fahrzeugbrief i nr DR/AAA4296801, umowy kupna-sprzedaży oraz wszelkich innych dokumentów mających wpływ na sprawę) celem dowiedzenia okoliczności faktycznych, nie może być obwarowane rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania , o jakim mowa w treści art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej, gdyż czym innym są braki formalne podania, a czym innym braki w materiale dowodowym. Te ostatnie mogą skutkować jedynie w sferze oceny zebranego materiału dowodowego, tj. ustalenia, czy dane okoliczności zostały udowodnione (art. 191 Ordynacji podatkowej), co w konsekwencji rzutuje na rozstrzygnięcie merytoryczne

podejmowane w sprawie w zakresie np. uznania, lub nie, zasadności żądania strony”.

AD. 7

Ogłoszenie upadłości strony skarżącej.

W sprawie, w której po wniesieniu skargi ogłoszono upadłość skarżącej spółki z o.o. (sygn. akt 3 I SA/Wr 1642/01) w uzasadnieniu wyroku z 16.06.2004r. wskazano, że „zgodnie art.124 §1 pkt 4 (...)ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd z urzędu zawiesza postępowanie, jeżeli w stosunku do strony zostało wszczęte postępowanie upadłościowe, a sprawa dotyczy przedmiotu wchodzącego w skład masy.

W niniejszej sprawie niewątpliwie upadłość skarżącej spółki ogłoszono po wniesieniu skargi. Mimo to - w ocenie Sądu - nie zachodziła konieczności formalnego zawieszenia postępowania i nie było przeszkód w prowadzeniu sprawy z udziałem zarządcy masy upadłości.

Wskazać należy, iż ustawa z dnia 28.02.2003r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U Nr 60,poz.535) odróżnia ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu od ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego. Nadto przewiduje odmienne skutki wpływu ogłoszenia upadłości na inne toczące się postępowania właśnie w zależności od rodzaju ogłoszonej upadłości.

I tak:

1/ zgodnie z art. 138 Prawa upadłościowego, jeżeli ustanowiono zarząd własny upadłego - nadzorca sądowy wstępuje z mocy prawa do postępowań sądowych i administracyjnych dotyczących masy upadłości.

W ocenie sądu przepis ten, przez wprowadzenie z mocy prawa w miejsce upadłego - jako strony postępowania - nadzorca sądowego - powoduje brak uzasadnienia dla zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego;

2/ przepis art.144 stanowi, że jeżeli ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku upadłego to postępowania sądowe i administracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i dalej prowadzone jedynie przez syndyka masy upadłości lub przeciwko niemu; w myśl zaś art.145 postępowania wszczęte przed dniem ogłoszenia upadłości o wierzytelności zaspokajane z masy upadłości mogą być przeciwko syndykowi podjęte tylko, gdy wierzytelności te po wyczerpaniu trybu określonego ustawa nie zostały umieszczone na liście wierzytelności.

Powyższe zdaniem Sądu oznacza, że zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego jest obligatoryjne a podjęte będzie tylko w razie wyczerpania - co do wierzytelności - trybu upadłościowego;

3/ artykuł zaś 139 prawa upadłościowego wskazuje, że jeżeli upadły (w upadłości ogłoszonej celem zawarcia układu) pozbawiony został prawa zarządu masą upadłości (jak w niniejszej sprawie) to postępowania sądowe i administracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez zarządcę, który działa na rzecz upadłego lecz w imieniu własnym.

Porównując powyższe uregulowanie z poprzednimi uznać należy, iż w ostatnim przypadku (a taki ma miejsce w rozpatrywanym przypadku) winno nastąpić zawieszenie postępowania a jego podjęcie możliwe jest z chwilą dobrowolnego wstąpienia zarządcy masy upadłości.

Ponieważ jednak w niniejszej sprawie Sąd wiadomość o charakterze upadłości powziął w momencie „wstąpienia” zarządcy masy upadłości do postępowania sądowego zawieszenie postępowania - przy konieczności jego jednoczesnego podjęcia - oceniono jako zbędne”.

AD. 8

Oplata manipulacyjna dodatkowa:

I. wymierzana na podstawie art.275 §4 pkt 5 Kodeksu celnego (tj. za czynności przewidziane w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego).

W sprawie, w której istota sporu sprowadzała się do oceny, czy czynnościom służbowym dokonanych w oddziale celnym urzędu celnego zasadnie organy celne odmówiły statusu czynności dokonanych w siedzibie urzędu Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroków z dnia 30.11.2004r. (mi.in. sygn. akt 3 I SA/Wr od 4427 /02) wskazał, że: „Według art. 275 § 4 pkt 5 ustawy z 9 stycznia 1997r. Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117), w brzmieniu obowiązującym w dniu zdarzenia, które było podstawą do nałożenia opłaty manipulacyjnej dodatkowej „Organ celny pobiera opłaty manipulacyjne dodatkowe za czynności podejmowane w wyniku: wykonywania na wniosek osoby zainteresowanej czynności służbowych poza siedzibą lub czasem pracy urzędu celnego”. Art. 275 § 4 pkt 5 powołanej ustawy Kodeks celny ustanowił trzy przesłanki, od których wystąpienia uzależnił nałożenie na stronę obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej dodatkowej, a mianowicie:

- po pierwsze, przesłanki złożenia wniosku przez osobę zainteresowaną,
- po drugie, przesłanki wykonania czynności służbowych,
- po trzecie, wykonanie czynności służbowych poza siedzibą lub czasem pracy urzędu celnego.

Wystąpienie łączne tych przesłanek jest podstawą do nałożenia na stronę opłaty manipulacyjnej dodatkowej (...).

Dokonując wykładni tej przesłanki należy uwzględnić rozwiązanie przyjęte w ustrojowym prawie administracyjnym. Normy ustrojowego prawa administracyjnego tworząc organy administracji publicznej określają zakres działania i strukturę organizacyjną. Są to też normy, które wyznaczają siedzibę organu lub stanowią o siedzibie aparatu pomocniczego organu. Tak art. 8 ustawy z 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie (tj. Dz. U. 2001r., nr 80, poz. 872 ze zm.) stanowi w pkt 2 „Odrębna ustawa określa nazwę województw i nazwę urzędu wojewody oraz jego siedzibę”. Tak też stanowią ustawy samorządowe, np. art. 10 ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, stanowi „Odrębna ustawa określa siedziby władz samorządu województwa”. Przepisy ustrojowe określają zatem siedzibę organów administracji publicznej. Według art. 3 ustawy z 24 lipca 1998r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 104, poz. 656 ze zm.: „Siedzibą wojewody i sejmiku województwa są: 1) w województwie dolnośląskim – wojewody i sejmiku województwa – Wrocław (...)”). W administracji skarbowej przepisy ustrojowe również regulują siedziby tej administracji. Tak według art. 5 ust. 9c ustawy z 21 czerwca 1996r. o urzędach i izbach skarbowych (tj. Dz. U. 2004, nr 121, poz. 1267) „Minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej określa, w drodze rozporządzenia, terytorialny zasięg działania oraz siedziby naczelników urzędów i dyrektorów izb skarbowych, uwzględniając zasady określone w art. 9a i 9b oraz potrzebę właściwego zorganizowania wykonywania zadań, zwłaszcza w zakresie poboru podatków oraz sprawnej obsługi podatnika”. W wykonaniu tej delegacji ustawowej Minister Finansów wydał rozporządzenie z 19 listopada 2003r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (tj. Dz. U. 2003, nr 209, poz. 2027). Przepisy ustrojowe w zakresie administracji celnej – ustawa z 20 marca 2002r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 41, poz. 365), stanowi w art. 3 „Tworzy się organy administracji rządowej w sprawach celnych: 1) dyrektora izby celnej, 2) naczelnika urzędu celnego”. Ta ustawa ustrojowa odsyła do rozwiązań ustrojowych przyjętych w powołanej ustawie Kodeks celny, stanowiąc w art. 6 ust. 1 „Dotychczasowe urzędy celne utworzone na podstawie, art. 284 § 3 Kodeksu celnego stają się z mocy prawa izbami celnymi, urzędami obsługującymi organ administracji rządowej w sprawach celnych – dyrektora izby celnej, 2) Tworzy się urzędy celne jako urzędy, o których mowa w art. 284 § 2 Kodeksu celnego, obsługujące organ administracji rządowej w sprawach celnych – naczelnika urzędu celnego”. Według art. 284 § 3 powołanej ustawy Kodeks celny „Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, tworzy i znosi urzędy, o których mowa w § 2, oraz określa ich siedziby”. W zakresie określenia struktury organizacyjnej urzędu celnego obowiązujący w dniu wydania zaskarżonej decyzji art. 284 § 2

powołanej ustawy Kodeks celny udzielił upoważnienia Prezesowi Głównego Urzędu Celnego do określenia w statucie organizacji urzędów celnych. W wykonaniu delegacji ustawowej z art. 284 § 3 Minister Finansów wydał rozporządzenie z 31 grudnia 1997r. w sprawie utworzenia urzędów celnych oraz określenia ich siedzib (Dz. U. nr 162, poz. 1122). Według § 1 powołanego rozporządzenia „Tworzy się następujące urzędy celne: 10) Urząd Celný we Wrocławiu”. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 284 § 4 powołanej ustawy Kodeks celny Prezes Głównego Urzędu Ceł wydał zarządzenie z 31 sierpnia 1999r. w sprawie nadania statutu urzędowi celnyemu (Dz. Urz. Ministra Finansów, Nr 13, poz. 72), w którym w załączniku w § 2 nadano strukturę organizacyjną Urzędowi Celnemu we Wrocławiu przez określenie m.in. oddziałów w tym Oddziału Celnego w Białej.

W sprawie będącej przedmiotem zaskarżonej decyzji zastosowanie art. 275 § 4 pkt 5 Kodeksu celnego wymagało dokonania wykładni spełnienia trzeciej przesłanki wskazanej w tym artykule, a mianowicie wykładni czy dokonanie czynności w mieście, które jest siedzibą Oddziału Urzędu Celnego we Wrocławiu jest wykonaniem czynności w siedzibie Urzędu Celnego we Wrocławiu.

Art. 275 § 4 pkt 5 Kodeksu celnego - stanowiący materialnoprawną podstawę skarżonego rozstrzygnięcia - nie definiuje nie tylko „siedziby” urzędu celnego, ale i nie zawiera definicji „urzędu celnego”. Definicja taka zamieszczona została w przepisie art. 3 § 1 pkt 21 Kodeksu celnego. Zgodnie z nim użyte w ustawie określenie „urząd celny” oznacza jednostkę organizacyjną administracji celnej, w której mogą zostać dokonane czynności przewidziane w przepisach prawa celnego.

Tak ustawowo określony sposób pojmowania „urzędu celnego” prowadzić musi do wniosku, że w rozumieniu ustawy Kodeks celny urzędem celny jest miejsce o określonym statusie organizacyjnym, a zatem przez urząd celny Kodeks celny rozumie także posterunek celny, oddział czy inną jednostkę organizacyjną administracji celnej, jeżeli taka zostanie ustanowiona. Pogląd taki wyrażany jest także w doktrynie (Kodeks celny- F. Prusak; Oficyna Prawnicza MUZA S.A.; Warszawa 2000r. str. 44 teza 43).

Choć więc powołanym wyżej rozporządzeniem Ministra Finansów 31.12.1997r. w sprawie utworzenia urzędów celnych oraz określenia ich siedzib utworzono szczegółowo określone tam urzędy celne - to jednak ten akt wykonawczy nie może wpływać na zawężające i sprzeczne z art. 3 § 1 pkt 21 ustawy pojmowanie urzędu celnego. Zatem ważąc, co ustawodawca miał na myśli pod zawartym w art. 275 § 4 pkt 5 pojęciem „urzędu celnego” i jego siedziby w pierwszej kolejności sięgnąć należy do ustawowej definicji tego pojęcia. Na podstawie aktu wykonawczego w sprawie utworzenia urzędów celnych nie można dokonywać wykładni ustawy, sprzecznej z jej treścią. Rozporządzenie określa jedynie siedziby utworzonych nim urzędów celnych nie definiuje zaś „urzędów celnych” czyni to art. 3 § 1 pkt 21 Kodeksu celnego. W

świetle powyższego uznać należy, iż czynności dokonane w miejscowości, w której położony jest oddział urzędu celnego - jako jego zewnętrzna jednostka organizacyjna - dokonane są w siedzibie urzędu celnego.

Za taką wykładnią przemawia również to, że rozwiązania ustrojowe mają służyć realizacji praw strony, a zwłaszcza przyjęte rozwiązania organizacyjne mają zapewnić dostęp jednostki do organu, który prowadzi postępowanie w sprawie. To uzasadnia przyjęcie określonych rozwiązań organizacyjnych w tym tworzenia oddziałów wchodzących w strukturę organizacyjną urzędów. Wyprowadzenie z rozwiązań organizacyjnych wykładni niekorzystnej dla jednostki narusza reguły wykładni prawa materialnego.

Za takim stanowiskiem dodatkowo przemawia wykładnia celowościowa instytucji opłaty manipulacyjnej dodatkowej.

Skoro bowiem opłata ta utożsamiana bywa ze swoistą rekompensatą za oddelegowanie funkcjonariuszy celem dokonania czynności służbowych poza siedzibą (miejscowością) to w niniejszej sprawie poza sporem nie miało miejsce oddelegowanie funkcjonariuszy poza miejscowość w której mieści się oddział Urzędu Celnego we Wrocławiu - jednostka uprawniona do dokonywania czynności przewidzianych przepisami prawa celnego”.

II. pobierana na podstawie art.276§2 kodeksu celnego (tj. w przypadku wykazania różnicy między towarem przedstawionym a ujawnionym w wyniku rewizji)

W sprawie o sygn. 3 I SA/Wr 2379/01 zakończonej wyrokiem z dnia 25.02.2004r. WSA we Wrocławiu uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu oraz poprzedzającą ją decyzję organu celnego I instancji. W sprawie tej nie budził wątpliwości fakt nadwyżki towaru wprowadzonego na polski obszar celny w stosunku do towaru przedstawionego w zgłoszeniu celnym jak i ilość i rodzaj tego towaru oraz wysokość wymierzonej z tego tytułu opłaty manipulacyjnej dodatkowej, o której mowa w art. 276 § 2 Kodeksu celnego. Istotą sporu było natomiast zagadnienie wskazania podmiotu, od którego opłata ta powinna być pobrana (określenie dłużnika celnego w tym zakresie).

W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, iż: „Organy obu instancji orzekające w toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego dokonały takiego wskazania wyłącznie na podstawie przepisów polskiego prawa celnego, a konkretnie art. 276 § 2 w związku z art. 39 i art. 98 Kodeksu celnego. Nie dokonały natomiast – mimo zarzutów podnoszonych konsekwentnie przez skarżącą – oceny sprawy z perspektywy wchodzących ewentualnie w rachubę rozwiązań międzynarodowych. Z art. 2 § 2 Kodeksu celnego wynika zaś niedwuznacznie pierwszeństwo tych uregulowań względem krajowych przepisów, jeżeli umowy międzynarodowe stanowią inaczej. W świetle ostatnio powołanego przepisu przyjąć trzeba, że określenie dłużnika zobowiązanego do

uiszczenia dodatkowej opłaty manipulacyjnej, o której mowa w art. 276 § 2 Kodeksu celnego, na podstawie polskich przepisów celnych byłoby uzasadnione dopiero po wyeliminowaniu potrzeby stosowania przepisów umów międzynarodowych, a więc jedynie w wypadku ustalenia, że przepisy tych umów nie wprowadzają rozwiązań odmiennych od przewidzianych przez polskiego ustawodawcę. Taka ocena nie została jednak w ogóle dokonana, a wątek ten podjęła strona przeciwna dopiero w odpowiedzi na skargę.

W rozpoznawanej przez Sąd sprawie bezsporne jest zastosowanie procedury tranzytowej T2 w rozumieniu przepisów Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej (WPT), sporządzonej w Interlaken dnia 20 maja 1987 r. (Dz. U. z 1998 r., Nr 46, poz. 290) oraz Załącznika I do tej Konwencji. Z odesłania przewidzianego w art. 37 ust. 3 wspomnianego Załącznika I wynika, że obie procedury tranzytowe (T1 i T2) regulowane są przepisami Tytułu V tegoż Załącznika, ujętymi w ramach art. 10–36 Załącznika. W niniejszej sprawie najistotniejsze znaczenie ma niewątpliwie postanowienie art. 11, nakładającego określone powinności na głównego zobowiązanego, ale także na przewoźnika oraz na odbiorcę towaru.

Stosownie do ust. 1 cytowanego w tym miejscu artykułu, główny zobowiązany obowiązany jest:

- a) przedstawić towary w nie zmienionym stanie oraz notę tranzytową (w tym wypadku – notę T2) urzędowi przeznaczenia w wyznaczonym terminie i z zachowaniem środków podjętych przez właściwe władze w celu zapewnienia tożsamości towarów,
- b) przestrzegać przepisy o wspólnej procedurze tranzytowej,
- c) uiścić cła oraz inne opłaty, jeżeli takie będą należne na skutek naruszeń przepisów lub nieprawidłowości, mających miejsce w toku wspólnej procedury tranzytowej lub w związku z tą procedurą.

Zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 2 lit. d) Załącznika I, za głównego zobowiązanego należy uważać osobę, która sama lub przez upoważnionego przedstawiciela, przez złożenie odpowiedniego zgłoszenia, wyraziła swoją wolę realizacji procedury tranzytowej. Z dokumentacji zgromadzonej w rozpoznawanej sprawie wynika, że o uruchomienie procedury tranzytowej T2 wystąpił niemiecki eksporter towaru, którego ilość i rodzaj zostały zakwestionowane przez polskie organy celne.

Natomiast powinności przewoźnika i odbiorcy towarów, którzy je przyjmują i wiedzą, że towary podlegają wspólnej procedurze tranzytowej, zostały określone w następujący sposób w art. 11 ust. 2 Załącznika I. Wymienione podmioty – niezależnie od obowiązków głównego zobowiązanego – obowiązane są przedstawić je w niezmienionym stanie urzędowi przeznaczenia w wyznaczonym terminie i z zachowaniem środków podjętych przez właściwe władze w celu zapewnienia tożsamości towarów.

Porównanie brzmienia obu ustępów w art. 11 dowodzi jednoznacznie szerszego zakresu powinności głównego zobowiązanego, w stosunku do

obowiązków obciążających przewoźnika i odbiorcę towaru przewożonego w ramach jednej ze wspólnych procedur tranzytowych. Między innymi, tylko na głównym zobowiązanym ciąży powinność uiszczenia cła oraz innych opłat, należnych na skutek naruszeń przepisów lub stwierdzonych nieprawidłowości, mających miejsce w toku wspólnej procedury tranzytowej lub w związku z tą procedurą. W konsekwencji tak ukształtowanej odpowiedzialności, w art. 24 Załącznika I obciążono głównego zobowiązanego dodatkową powinnością złożenia zabezpieczenia, w celu zapewnienia poboru ceł i innych należności, których mógłby zażądać kraj, przez którego obszar przewożone są towary w ramach wspólnej procedury tranzytowej.

Godzi się przy tym zauważyć szczególnie szeroki zakres odpowiedzialności głównego zobowiązanego i składanego przez niego zabezpieczenia. Dotyczy on bowiem zarówno należnych cel, jak i innych opłat (bez ich ograniczenia do ściśle wskazanych rodzajów). W tak szerokim ujęciu mieszczą się niewątpliwie także opłaty manipulacyjne dodatkowe, należne z tytułu stwierdzonej nadwyżki towarów wprowadzonych na obcy obszar celny (w rozważanym przypadku chodzi o polski obszar celny), w stosunku do ilości objętej zgłoszeniem celnym, w efekcie naruszenia przepisów lub stwierdzenia nieprawidłowości, mających miejsce nie tylko w toku wspólnej procedury tranzytowej, ale nawet pozostających w jakimkolwiek związku z realizacją tej procedury. W świetle takiego sformułowania, w rozpoznawanej sprawie nie ma znaczenia to, że – w ocenie polskich organów celnych – procedura tranzytowa została zakończona, skoro w jej toku (a co najmniej w związku z realizacją tej procedury) stwierdzono ewidentne nieprawidłowości.

Dotychczas omówione zasady zostały uzupełnione rozwiązaniem przyjętym w art. 34 Załącznika I, dopuszczającym wprost pobranie ceł i innych opłat przez władze wskazanego w tym przepisie kraju, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów w toku procedury tranzytowej.

Rozwiązania przyjęte we wszystkich przywołanych przepisach Załącznika I, stanowiącego integralną część Konwencji WPT, nasuwają ostateczną konkluzję o ich ewidentnej odmienności w stosunku do zasad przyjętych w polskim systemie celnym. Organy obu instancji nie rozważały w ogóle kwestii odpowiedzialności za dług celny w zakresie opłaty manipulacyjnej dodatkowej (w rozumieniu art. 276 § 2 Kodeksu celnego) w odniesieniu do głównego zobowiązanego według przepisów Konwencji, koncentrując się na przypisaniu odpowiedzialności przewoźnikowi lub odbiorcy towaru, przy uwzględnieniu art. 39 Kodeksu celnego. Zastosowanie w sprawie – przez oba organy celne – wyłącznie przepisów polskiego prawa celnego, bez uprzedniego przesądzenia kwestii konieczności (lub bezzasadności) uwzględnienia wskazanych przepisów Załącznika I do Konwencji WPT, stanowi ewidentne naruszenie art. 2 § 2 Kodeksu celnego, skutkujące obowiązkiem wyeliminowania przez Sąd z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.s.a”.

SPRAWY SAMORZĄDOWE

W sprawach z zakresu samorządu terytorialnego problematyka spraw była podobna jak w latach ubiegłych, choć można było zauważyć zwiększenie ilości spraw zwianych z likwidacją i reorganizacją Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. Przyczyną uchylania podejmowanych w tych sprawach uchwał było podejmowanie ich z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), a w szczególności podejmowanie uchwał bez opinii właściwych organów gminy, brak określenia w jaki sposób po likwidacji lub reorganizacji placówek służby zdrowia zostały zapewnione świadczenia zdrowotne osobom korzystającym z usług medycznych - wyrok z dnia 21 .04.2004r sygn. akt 3 II SA/Wr2150/02, podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ – wyrok z dnia 16 marca 2004r sygn. akt 3 II SA/Wr 3095/2001, ograniczenie zakresu działania (likwidacja oddziału szpitala) bez zastosowania trybu przewidzianego art. 43 ust. 1 i 2 cyt. ustawy- wyrok z dnia 5 lipca 2004r sygn. akt 3 II SA/Wr 2512/02, naruszenie dyrektyw techniki legislacyjnej – wyrok z dnia 23 .04.2004r sygn. akt 3 II SA/Wr 2548/02.

Znaczna ilość spraw , podobnie zresztą jak w latach ubiegłych, dotyczyła oceny legalności statutów gmin regulujących ich ustroj wewnętrzny. W sprawach tych sąd jednoznacznie stwierdzał , że statut gminy, jako przepis powszechnie obowiązującego prawa, musi zawierać normy zamieszczone w uchwale , a nie w załączniku. Uchybienia w tym zakresie stanowiły podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonych uchwał – przykładowo wyrok z dnia 3.03.2004r sygn. akt 3 II SA/Wr 2705/2001r . W wyroku tym sąd stwierdził, że „Zgodnie z art.1 §1 i §2 ustawy z 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U.Nr 153,poz.1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Powołana wyżej ustawa z 30.08.2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w związku z ustawą z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 200 lr. Nr 142,poz.1591) nie wprowadza innych kryteriów do kontroli zaskarżonych uchwał i zarządzeń organów gminy. Wedle unormowania zawartego w art.40 ust.1 ustawy z dnia 8.03.1990r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz.U. z 200lr. Nr 142,poz.1591 ze zm.) „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy", po myśli zaś ust.2 „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (...). Zgodnie z art.3 ust.1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym o ustroju gminy stanowi jej statut. Nie budzi zatem wątpliwości, że statut jest aktem prawa miejscowego,

który w myśl art.87 ust.2 Konstytucji RP jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa RP na obszarze działania organu, który go ustanowił. W pełni podzielić należy prezentowany w orzecznictwie pogląd, że warunkiem prawidłowości aktu prawa miejscowego jest zachowanie prawnej formy tego aktu. Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12.02.2004r. sygn.akt 3 II SA/Wr 1235/03 „Formę prawną stanowienia prawa miejscowego reguluje art.41 ust.1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały” Odstąpienie od formy uchwały jest dopuszczalne tylko gdy tak stanowi przepis powszechnie obowiązującego prawa. Tak art.41 ust.2 powołanej ustawy dopuszcza formę zarządzenia w zakresie stanowienia przepisów porządkowych. Stanowienie aktów prawa miejscowego w formie niedopuszczalnej w przepisach prawa powoduje, że akt taki nie ma charakteru prawa miejscowego przez to i mocy obowiązującej. Unormowanie w art.41 ust.1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym formy stanowienia prawa miejscowego wyłącza stanowienie norm prawa powszechnie obowiązującego w formie załącznika do uchwały”. Dodatkowo podnieść należy, iż w obecnie obowiązującym stanie prawnym rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.Nr 100,poz.908) - wydane w oparciu o umocowanie ustawowe zawarte w ustawie z 8.08.1996r. o Radzie Ministrów w art.14 ust.4, w którym Prezes Rady Ministrów upoważniony został do ustalenia zasad techniki prawodawczej - w §19 wskazuje wprost, że załączniki do ustawy służą zamieszczeniu w szczególności wykazów, wykresów, wzorów, tabel i opisów o charakterze specjalistycznym (ust.2), a w § 143 stanowi, iż zasady te zastosowanie mają do aktów prawa miejscowego. Niepodobna przy tym uznać regulację ustroju gminy za regulację o charakterze opisu specjalistycznego.”

Do sądu zaskarżane też były uchwały podejmowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 października 1982r o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.).

Oprócz spraw dotyczących ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych występowały też sprawy dotyczące podejmowanych przez organy samorządowe uchwał wprowadzających zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w wyznaczonych miejscach publicznych. Sąd dokonując kontroli legalności podejmowanych w tym zakresie uchwał w pierwszej kolejności oceniał czy uchwały te podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych . I tak w wyroku z dnia 12.02.2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 283/2001r sąd podzielił stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1997r. (sygn. akt III RN 11/97, opubl. OSNP 1997/20/393) stwierdzające, że „kompetencja gmin do stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych (tzw. przepisów gminnych) ma charakter nadzwyczajny i organy gmin mogą z niej korzystać wyłącznie na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych (art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jednolity tekst: Dz. U. 1996

r., Nr 13, poz. 74 ze zm.)”. Ponadto wyraził pogląd, że „.....przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pozwala na wprowadzenie zakazu sprzedaży, podawania lub spożywania alkoholu w niektórych miejscach lub obiektach ze względu na charakter miejsca lub obiektu, a nie z uwagi na powtarzające się tam zakłócenia porządku i pokoju. Kierując się intencjami ustawodawcy wynikającymi z treści art. 14 ust. 1 ustawy należałoby przyjąć, iż chodzi tylko o takie przypadki, w których obecność alkoholu w danym miejscu jest a priori szczególnie niepożądana. Nie jest wskazane udostępnianie alkoholu, ponieważ nie jest on wartością, którą należałoby w określonym miejscu afirmować, np. ze względów wychowawczych (szkoła) albo bezpieczeństwa ludzi (środki i obiekty komunikacji krajowej). Przepisem art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości można by wobec tego uzasadniać wprowadzenie dodatkowego zakazu sprzedawania alkoholu np. w szpitalu, ale nie w sklepie spożywczym, przeznaczonym przecież do prowadzenia działalności handlowej. Zakazy, o których mowa w art. 14 ust. 6 ustawy, służyć więc mają wyłącznie jako szczególna ochrona pewnych miejsc przed zagrożeniem ze strony alkoholu, a nie jako sposób uwolnienia się od obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego”.

Wyrokiem z dnia 3 marca 2004r sygn. akt 3 II SA/Wr 2625/03 w sprawie ze skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej wprowadzającej między innymi zakaz sprzedaży i podawania napojów, o zawartości powyżej 4,5% alkoholu z wyjątkiem piwa, na terenie stacji paliw. Wyrok ten był szeroko komentowany w mediach publicznych ze względu na podejmowane również w innych miastach uchwały wprowadzające zakaz sprzedaży alkoholu na terenie stacji paliw. W późniejszym okresie stanowisko wyrażone w powyższym wyroku znalazło też potwierdzenie w innych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych. Ze względu na problem którego dotyczył i przedstawioną w uzasadnieniu argumentację celowym wydaje się przytoczenie go w znacznej części. W uzasadnieniu powyższego wyroku sąd stwierdził „...Istotą każdego rozstrzygnięcia nadzorczego - w rozumieniu art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst - Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) - jest weryfikacja uchwały lub zarządzenia organu gminy z punktu widzenia zgodności tych aktów z prawem. Ustawodawca przesądza przy tym, że wspomniane akty organów gminy są nieważne jedynie w przypadku ich sprzeczności z prawem. Takiej sprzeczności zapisu sformułowanego w § 4 ust. 1 pkt 2) wspomnianej uchwały Rady Miejskiej z dnia 18 września 2003 r. dopatrywał się Wojewoda. Zdaniem Sądu, o sprzeczności można mówić wówczas, gdy przepis gminny został wydany bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem granic ustawowych granic umocowania, co może być np. skutkiem błędnej wykładni przepisów. W rozpatrywanej sprawie nie zachodzi z pewnością pierwsza sytuacja. Przepis art. 40 ust. 1 przywoływanej już

wcześniej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przewiduje, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Takie upoważnienie wynika zaś z art. 14 ust. 6 także już powoływanej ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym „w innych, niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych”. Powszechnie obowiązujące zakazy ustawowe, wymienione w art. 14 ust. 1-5 ustawy przeciw alkoholowej, mogą być zatem uzupełnione zakazami lokalnymi, wprowadzonymi przez gminy na ich terenach. Rozważając wzajemną zależność zakazów ustawowych i gminnych, trafnie zauważył Sąd Najwyższy, że dopuszczenie wprowadzenia tych drugich zakazów wynika z niemożliwości racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych (tak SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 1994 r., OSNP 1999, Nr 4, poz. 55). Określone w ten sposób ratio legis art. 14 ust. 6. znajdujące pełne uzasadnienie w ewidentnej potrzebie postrzegania tego przepisu w kontekście całego art. 14, znacznie ogranicza zakres dodatkowych zakazów, które mogą wprowadzać rady gmin. Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela pogląd, zgodnie z którym przepisy gminne wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w analizowanym przepisie nie mogą być formułowane w postaci ogólnych norm, bo wprowadzanie takich norm zostało zastrzeżone do kompetencji centralnego ustawodawcy. Przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy nie mogą więc posługiwać się sformułowaniami pełniącymi wyłącznie funkcję semantyczną tzw. nazw ogólnych, a zarazem generalnych, którym przyporządkowany jest ogół desygnatów danego rodzaju, bez możliwości ich indywidualizacji i uwzględnienia ich charakteru. Przeciwnie, przepisy gminne wskazujące miejsca, obiekty lub obszary w gminie, w odniesieniu do których miałyby być wprowadzone dodatkowe zakazy wymienione w art. 14 ust. 6 ustawy przeciwalkoholowej, powinny używać takich nazw jednostkowych lub grupowych, które pozwolą zindywidualizować konkretne miejsca, obiekty lub obszary i odróżnić je (także ze względu na ich charakter) od innych podobnych miejsc, obiektów lub obszarów (zob. wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1997 r., 111 RN 11/97, OSNP 1997, Nr 20, poz. 393). Tymczasem zakaz wprowadzony w § 4 ust. 1 pkt 2) uchwały Rady Miejskiej z dnia 18 września 2003 r. sformułowany został bardzo ogólnie. Miałby on dotyczyć „sprzedaży i podawania napojów o zawartości powyżej 4,5% alkoholu - z wyjątkiem piwa - na terenie stacji paliw”. Takie ujęcie ma w istocie charakter generalny i powszechny zarazem. Dotyczyłoby bowiem każdej stacji paliw, bez możliwości jakiegokolwiek ich indywidualizowania, a samo sformułowanie tego zakazu ma zdecydowanie ponadlokalny wymiar. Gdyby podzielić

zapatrywanie organu gminy o szczególnym charakterze każdej bez wyjątku stacji paliw, bezwzględny zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych powinien dotyczyć wszystkich stacji paliw w kraju, a wprowadzenie tego typu zakazu koliduje z założonym ewidentnie przez ustawodawcę podziałem materii normatywnej, przewidzianej w art. 14 ustawy przeciwalkoholowej jako przedmiot centralnej i lokalnej regulacji. Wprowadzając zakaz, który miałby obejmować dodatkową kategorię obiektów publicznych, nie wymienioną w art. 14 ust. 1-5 tej ustawy, która to kategoria - zważywszy na ogólnikowość jej werbalnego ujęcia w uchwale - powinna podlegać identycznemu reżimowi prawnemu w skali całego kraju, Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia przewidzianego w art. 14 ust. 6 tej ustawy. O tym, że ustawodawca reaguje na lokalne sygnały, sugerujące konieczność poszerzenia pierwotnego katalogu zakazów ustawowych, świadczy dobitnie dodanie do art. 14 nowego ust. 2a, w którym został wprowadzony ustawowy zakaz spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach (z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów). Zakaz taki próbowały wcześniej wprowadzać poszczególne gminy w uchwałach swoich rad, co zostało uznane w orzecznictwie sądowym i sądownoadministracyjnym za niedopuszczalne, właśnie ze względu na ponadlokalny, generalny charakter takiego zakazu (por. uchwałę NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 8/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 50 i wcześniej już przywołany wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1997 r., wraz z innymi judykatami, cytowanymi tam przez Sądy). Nie można wykluczyć, że ustawodawca wprowadzi z czasem podobny zakaz dotyczący stacji paliw. Wprowadzenie takiego powszechnego zakazu nie może być jednak domeną gminy, nawet przy założeniu, że jego obowiązywanie będzie miało - z oczywistych powodów - ograniczony zakres terytorialny. Według Rady Miejskiej, o szczególnym charakterze każdej stacji paliw (w uchwale nie przewidziano jednak żadnych wyjątków w tym względzie) przesądzą dwie okoliczności. Po pierwsze to, że są to obiekty należące do „specjalistycznych placówek handlowych”. Poza sprzedażą paliw, olejów i innych akcesoriów motoryzacyjnych powinny one zatem - zdaniem Rady - mieć jedynie możliwość sprzedaży tzw. towarów uzupełniających, tzn. artykułów spożywczych, papierosów, gazet itp., związanych z potrzebami i z oczekiwaniami podstawowej grupy klientów stacji. Alkohole wysoprocentowe nie mogą być zaliczone do grupy towarów uzupełniających w takim rozumieniu. Po drugie, o szczególnym charakterze stacji paliw miałyby także świadczyć szczególne warunki sprzedaży podstawowego asortymentu towarów, podporządkowanych zapewnieniu bezpieczeństwa klientów, obsługi i otoczenia. Stacje są ogólnodostępne. Uruchomienie na nich sprzedaży wysokoprocentowych alkoholi zwiększyłaby ogólną liczbę klientów o tych, którzy udawaliby się na stację jedynie w celu zakupu alkoholu (szczególnie po godzinach pracy większości sklepów). Jako dodatkowy argument, przemawiający - w tym kontekście - za wprowadzeniem

zakazu sprzedaży i podawania wysokoprocentowych napojów alkoholowych na stacjach paliw, Rada Miejska powołała możliwość wystąpienia także i tam zagrożeń bezpieczeństwa i zakłócania porządku publicznego, obserwowanych już w praktyce funkcjonowania detalicznych placówek „monopolowych” i to nawet tych, które prowadzą działalność handlową w centrum miasta. W ocenie Sądu, również taka argumentacja jest zbyt ogólna. Nie uwzględnia przy tym szczegółowych rozwiązań normatywnych, zawartych zarówno w samej ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jak i w innych aktach normatywnych. Brzmienie cytowanego przepisu nasuwa dwie konkluzje. Wysokoprocentowe napoje alkoholowe nie muszą stanowić jedyne asortymentu sprzedaży konkretnej placówki handlowej, nawet w wypadku alkoholowych sklepów branżowych w rozumieniu art. 2¹ pkt 9 ustawy. Z przedstawionego wyliczenia, zwłaszcza ze sformułowania art. 9 pkt 3 infine nawiązującego - ogólnie, bez żadnego ograniczenia - do „innych placówek handlowych”, wynika niedwuznacznie, że ustawodawca nie zakładał a priori wyeliminowania jakichkolwiek placówek z grona podmiotów, które mogą sprzedawać alkohol. Nie znajduje więc dostatecznego normatywnego uzasadnienia stanowisko upatrujące szczególnego charakteru stacji paliw między innymi w tym, że należy je zaliczyć do kategorii specjalistycznych placówek handlowych, które to pojęcie nie występuje w ustawie. Nie jest to bowiem okoliczność, która mogłaby samodzielnie wykluczać uruchomienie na stacji paliw punktu sprzedaży alkoholu. Sam prawodawca miał bez wątpienia na uwadze element zagrożenia, jakie powoduje działalność stacji paliw. Między innymi i z tego powodu opracował odrębne przepisy regulujące warunki techniczne oraz usytuowanie tych obiektów. Podlegają one aktualnie reglamentacji przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 20 września 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 98, poz. 1067 ze zm.). W przepisach tych dopuszczono jednak - mimo przewidywanego zagrożenia - prowadzenie właśnie na stacjach paliw działalności usługowej (§2 pkt 3 rozporządzenia), nie wyłączając nawet usług hotelarskich (§ 102 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia). W praktyce, niektóre stacje paliw, zlokalizowane na większym obszarowo terenie, wykorzystują te rozwiązania normatywne i prowadzą szeroko zakrojoną działalność gospodarczą, obejmującą - obok sprzedaży paliw, olejów i akcesoriów motoryzacyjnych - bogatą ofertę sprzedaży innych jeszcze towarów i usług, hotelarskich (hotele, motele) i gastronomicznych (bary, restauracje) nie wyłączając. Skoro na terenie tych stacji, których poszczególne obiekty i urządzenia zlokalizowane mogą być przecież w sposób wykluczający kolizję przy realizowaniu poszczególnych funkcji i usług, co w konsekwencji nie zwiększa wcale naturalnego niebezpieczeństwa, związanego ze sprzedażą produktów łatwopalnych i środków wybuchowych, objęcie także tych stacji ogólnym zakazem sprzedaży i

podawania alkoholu, przez przyjęcie szczególnego charakteru wszystkich stacji, związanego z istnieniem potencjalnego niebezpieczeństwa, o którym mowa, nie znajduje normatywnego uzasadnienia”.

W sprawie podejmowanych uchwał dotyczących sytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na uwagę zasługuje wyrok z dnia 30.11.2004r sygn. akt 3 II SA/Wr 2686/03 w sprawie ze skargi Wojewody na uchwałę gminy w której ustalono , że „przedsiębiorca posiadający stałe zezwolenie na sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży może prowadzić tzw. „ogródek gastronomiczny" usytuowany w bezpośrednim sąsiedztwie do punktu sprzedaży po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy terenu". Sąd oceniając zgodność z prawem powyższej uchwały badał czy uregulowanie zawarte w art. 18 ustawy uznać należy za regulację ustawową zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i czy zasady uchwalane przez Radę Gminy na podstawie art. 12 ust.1 i 2 ustawy mogą wykraczać poza unormowanie zawarte w jej art.18 ust.5 i ust.6 w szczególności w jego pkt.3. W wyroku tym sąd stwierdził, że kwestionowana uchwała w spornym zakresie podjęta została z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art.12 ust.2 ustawy. W ocenie sądu na podstawie powyższego przepisu Rada gminy władna jest ustalić, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Usytuowanie pojmować jednakże należy jako umiejscowienie, rozmieszczanie, lokalizację. Wprowadzenie zaś do omawianych zasad odnośnie „ogrodków gastronomicznych" wymogu zgody właściciela lub zarządców terenu nie jest określeniem lokalizacji i wykracza poza ramy usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Nie budziło też wątpliwości Sądu, że przepis art.12 ust.2 upoważniając radę gminy jedynie do ustalania zasad sytuowania nie umocowuje jej do wprowadzenia jakichkolwiek wymogów uzyskiwania pozwoleń osób trzecich (wyrażania zgody) tak znanych ustawie jak i dodatkowych.

Na uwagę zasługuje też wyrok z dnia 9 listopada 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1670/03, w którym sąd obszernie wypowiedział się co do stanowienia przez administrację rządową rozporządzeń porządkowych. Sprawa rozpoznawana przez sąd była o tyle ciekawa, że dotyczyła skargi na rozporządzenie wojewody w przedmiocie wprowadzenia obowiązku ewidencjonowania osób sprzedających złom metali nieżelaznych, a więc problemu aktualnie niezwykle istotnego . W powołanym wyroku sąd stwierdził „..... Według art. 39 powołanej ustawy o administracji rządowej w województwie „Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie wojewoda oraz organy administracji niezespólonej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części”. Zgodnie z art. 40 ust. 1 powołanej ustawy o administracji rządowej w województwie „W zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydać rozporządzenie porządkowe, jeżeli jest

to niezbędne do ochrony życia zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Wojewoda, na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej ustawy o administracji rządowej w województwie, jest właściwy do stanowienia rozporządzeń porządkowych. Art. 40 ust. 1 powołanej ustawy o administracji rządowej uzależnia wykonywanie kompetencji do stanowienia rozporządzeń porządkowych od łącznego spełnienia dwóch przesłanek: - po pierwsze, przesłanki braku regulacji w ustawach lub przepisach powszechnie obowiązującego prawa, - po drugie, od niezbędności takich regulacji do ochrony dóbr chronionych. Do dóbr chronionych ustawodawca zalicza ochronę życia, zdrowia lub mienia oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W sprawie sporne jest wystąpienie pierwszej przesłanki. Sąd nie podzielił stanowiska strony skarżącej o wyczerpującej regulacji w ustawie z 27 kwietnia 2000r. o odpadach (Dz. U. nr 62, poz. 628 ze zm.). Zakres obowiązywania ustawy o odpadach, która określa zasady postępowania z odpadami i w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rodzaju, a w szczególności zasady powstawania odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 1) oraz ustawowe pojęcie odpadu (art. 3), jak i regulacja w art. 36 ust. 1 nie dotyczą regulacji przyjętej w zaskarżonym rozstrzygnięciu porządkowym.

Zakres obowiązywania ustawy ograniczony jest podmiotowo do posiadacza odpadów. W ustawie nie definiuje się pojęcia posiadacza odpadów. Z rozwiązania przyjętego w art. 1 powołanej ustawy o odpadach wynika, że dotyczy zasad powstawania odpadów oraz zasad odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Z rozwiązań szczególnych wynika, że zakres podmiotowy posiadacza odpadów jest ograniczony do wytwórcy (art. 6) oraz podmiotu przejmującego odpad do odzysku lub unieszkodliwiania i podmioty prowadzące działalność w zakresie zbierania i transportu odpadów. Zakres przedmiotowy reguluje art. 3 przez określenie ustawowe pojęcia odpadu, stanowiąc „Odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany”. Wyliczone w Załączniku Nr 1 Kategorie odpadów jest szerokie z uwagi na przykładowe wyliczenie, Tak np. do kategorii odpadów zalicza się: Substancje lub przedmioty, których posiadacz nie znajduje już dalszego zastosowania (np. odpady z rolnictwa, gospodarstw domowych, odpady biurowe, z placówek handlowych, sklepów itp.). Substancje lub przedmioty, których posiadacz nie znajduje już dalszego zastosowania jest szerokie i obejmować może również przedmioty z metali nieżelaznych. Wymaga jednak ustalenia czy każdy sprzedający przedmiot z metali nieżelaznych jest posiadaczem odpadu w rozumieniu ustawy, a zatem wytwórca odpadu, a ma to znaczenie dla ustalenia zakresu stosowania art. 36 powołanej ustawy o odpadach. Według art. 36 ust. 1 powołanej ustawy o odpadach

„Posiadacz odpadów, z zastrzeżeniem art. 2 i 3, jest obowiązany do prowadzenia ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z przyjętym katalogiem odpadów i listą odpadów niebezpiecznych; ewidencja ta w przypadku posiadacza odpadów, powinna obejmować sposoby gospodarowania, a także dane o ich pochodzeniu i miejscu przeznaczenia”. Art. 36 ust. 6 powołanej ustawy o odpadach stanowi „Dokumenty ewidencji odpadów powinny zawierać dane: imię i nazwisko adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby posiadacza odpadów”. Art. 36 ust. 1 powołanej ustawy o odpadach stanowi o określeniu danych pochodzenia odpadu niebezpiecznego. Danych o pochodzeniu nie można wiązać z określeniem danych osoby sprzedającej. Określony w art. 36 ust. 6 ustawy obowiązek określenia posiadacza odpadów dotyczy posiadacza odpadów będącego wytwórcą odpadów lub po przejęciu posiadacza, który przejął odpad w celu odzysku lub unieszkodliwienia lub w wyniku prowadzenia działalności w zakresie zbierania i transportu odpadów. Nie można zatem tym pojęciem objąć osoby sprzedającej złom metali nieżelaznych. Nie można też przyjąć, że regulacja w zakresie zaskarżonego rozporządzenia porządkowego jest zawarta w ustawie z 9 września 2000r. o opłacie skarbowej (Dz. U. nr 86, poz. 960 ze zm.). Przedmiotem bowiem regulacji jest obciążenie należnościami publicznoprawnymi za podjęcie czynności prawnych, a nie obowiązek prowadzenia ewidencji. Nie ma podstaw do wyprowadzenia regulacji z ustawy z 9 września 2000r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. nr 86, poz. 959 ze zm.). W sprawie została też spełniona druga przesłanka ustanowiona w art. 40 ust. 1 powołanej ustawy o administracji rządowej w województwie: wydanie rozporządzenia porządkowego jest niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wystąpienie potencjalnej niezbędności ochrony życia, zdrowia lub mienia uzasadnia wydanie rozporządzenia porządkowego. Wywiedzione w odpowiedzi na skargę okoliczności faktyczne, które były podstawą do wydania zaskarżonego rozporządzenia porządkowego: konieczność ochrony mienia przez stworzenie instytucji ograniczających negatywne zjawiska społeczne, powszechnie znane, jakie wskazał Wojewoda uzasadniały wydanie rozporządzenia porządkowego”.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 30 listopada 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 2027/03 w sprawie ze skargi Wojewody na uchwałę gminy w przedmiocie likwidacji gminnego zakładu komunalnego sąd dokonał szerokiej wykładni pojęcia aktu prawnego stwierdzając, „...Pojęciem aktu prawnego posługują się przepisy prawa, ale nie ustanawiają definicji ustawowej tego pojęcia. Tak np. pojęcie aktu prawnego przejmuje ustawa z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. nr 62, pzo.718 ze zm.). Strona skarżąca z tej ustawy wyprowadza twierdzenie, że pojęcie aktu prawnego jest pojęciem szerszym od aktu normatywnego. Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Organy administracji publicznej podejmują akty prawne, które nie mają charakteru aktu normatywnego. Do

takich aktów prawnych należy zaliczyć np. regulamin urzędu wojewódzkiego (art. 30 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie). W doktrynie prawa administracyjnego klasyfikuje się formy działania władzy publicznej na czynności prawne i działania faktyczne. Czynności prawne dzieli się na akty generalne i akty indywidualne. Do aktów generalnych zalicza się w sferze zewnętrznej działania władzy publicznej przepisy powszechnie obowiązujące, w układzie zaś wewnętrznym: instrukcje, zarządzenia wewnętrzne, regulaminy. Cechą aktów generalnych jest regulacja ogólna, nie skierowana na indywidualnie oznaczoną sytuację prawną. Akty indywidualne (akty administracyjne), których cechą jest wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych, można sklasyfikować na akty indywidualne zewnętrzne i akty indywidualne wewnętrzne. Akty indywidualne zewnętrzne podejmowane są w formie decyzji administracyjnej, w unormowanym przepisami prawa procesowego trybie. Akty indywidualne zewnętrzne mają zatem jednolity charakter: decyzji administracyjnej. Akty indywidualne wewnętrzne nie mają jednolitego charakteru, są one skierowane do podległych jednostek organizacyjnych i podległych pracowników, a zatem mogą dotyczyć regulacji organizacyjnych, mogą przybierać postać polecenia służbowego. Przyjęta klasyfikacja form działania władzy publicznej daje podstawy do zakwalifikowania aktu prawnego do aktu generalnego. Przyjęcie odmiennego poglądu, który nie uwzględnia rozgraniczenia z uwagi na charakter ogólny aktu prawnego, uzasadniałoby stanowisko, że każda czynność prawna organu władzy publicznej jest aktem prawnym. Zgodnie z ustawą z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2001, nr 142, poz.1 591 ze zm.) podstawową formą działania rady gminy (jako organu kolegialnego) są uchwały (art. 14). Podejmowane przez radę gminy uchwały nie mają jednolitego charakteru. Rada gminy może podejmować uchwały będące aktami generalnymi oraz uchwały będące aktami indywidualnymi. Do aktów generalnych należy zaliczyć stanowienie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, wydawanie innego rodzaju aktów prawnych, jak np. podejmowanie uchwał określających zasady nabywania, zbywania nieruchomości, uchwalanie programów gospodarczych. Rada gminy podejmuje również uchwały będące aktami indywidualnymi, np. uchwała o powołaniu i odwołaniu skarbnika, uchwała o utworzeniu lub likwidacji przedsiębiorstwa, zakładu lub innej jednostki organizacyjnej. Objęcie różnych form działania rady gminy jednym pojęciem uchwały, nie może prowadzić do tego, że nie różnicuje się trybu podejmowania określonego rodzaju uchwał, wprowadzając jednolite wymagania w tym zakresie”.

Sąd wypowiedział się też co do przesłanek uzasadniających cofnięcie mandatu radnego w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego. Wyrokiem z dnia 5 .11.2004r sygn. akt 3 II SA/Wr 2524/03 sąd orzekł o niezgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej

w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy. W wyroku tym sąd wyraził pogląd, że wykonywanie indywidualnej praktyki lekarskiej i specjalistycznej praktyki lekarskiej jest prowadzeniem działalności gospodarczej, jak również wypowiedział się co do związku prowadzonej działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego, stwierdzając w uzasadnieniu „..... ustawa z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym wprowadza instytucje prawne, których celem jest stworzenie gwarancji prawnych prawidłowego, obiektywnego, rzetelnego wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Powierzając do samodzielnego gospodarowania mienie komunalne wprowadza instytucje prawne, które mają na celu wyłączenie możliwości wykorzystywania mienia dla interesów indywidualnych osób wchodzących w skład organów stanowiących gminy, jak i osób wykonujących funkcje organów wykonawczych gminy. Instytucje te mają charakter restrykcyjny przez ograniczenie uprawnień, które przysługują jednostkom w danym porządku prawnym, jak np. swobody wykonywania działalności gospodarczej przez wprowadzenie ograniczeń. Według art. 24f ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym „Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”. Art. 24f ust. 1a powołanej ustawy o samorządzie gminnym stanowi „Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 190 ustawy, o której mowa w art. 24b ust. 6. Zgodnie z art. 190 ust. 1 pkt 2a ustawy z 16 lipca 1998r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa (tj. Dz. U. 2003, nr 159, poz.1 547) „Wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek: naruszenia ustawowego zakazu, łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności”. Art. 190 ust. 5 powołanej ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, stanowi „Jeżeli radny przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w ust. 1 pkt 2, obowiązany jest do zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania”. Sankcję za niewykonanie przez radnego tego obowiązku ustanawia art. 190 ust. 6 powołanej ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa, stanowi bowiem „W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w ust. 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od upływu tego terminu”. Powołana ustawa Ordynacja

wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nakłada na radę obowiązek podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu. Wykonanie tego obowiązku przez radę podlega nadzorowi. Według art. 98a ust. 1 i 2 powołanej ustawy o samorządzie gminny, jeżeli rada gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 190 ust. 6 powołanej ustawy Ordynacja wyborcza do rad gminy, rad powiatów i sejmików województw, nie podejmie uchwały, wojewoda wzywa radę do podjęcia uchwały w terminie 30 dni, a po bezskutecznym upływie tego terminu, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

Ustanowienie instytucji represyjnych, których celem jest stworzenie gwarancji prawnych prawidłowego i rzetelnego wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu powierzonego mienia komunalnego nie oznacza, że ustawodawca odchodzi przy stosowaniu tych instytucji od konstytucyjnej zasady, ustanowionej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jedną z wartości demokratycznego państwa prawnego jest zasada praworządności. Według art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasadą konstytucyjną praworządności związane są też organy samorządu terytorialnego, jako organy władzy publicznej. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie, które znajduje oparcie w treści przepisu prawa. Przy wykładni przepisu prawa należy mieć na uwadze, że instytucje represyjne, sankcje, mogą być stosowane tylko w granicach dopuszczalnych prawem, przy wyłączeniu wykładni rozszerzającej. Ten zakaz rozszerzającej wykładni przepisów ustanawiających sankcje wobec jednostki ma szczególne znaczenie w przypadku stosowania sankcji wygaśnięcia mandatu radnego, a to z uwagi na pierwszeństwo członków wspólnoty samorządowej w tworzeniu składu osobowego organów jednostki samorządu terytorialnego.

Według art. 24 f ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym „Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”. Wprowadzony zakaz opiera się na łącznym wystąpieniu dwóch przesłanek: - po pierwsze, prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, - po drugie, wykorzystaniu mienia komunalnego przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Podjęcie uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego może nastąpić tylko gdy rada gminy (lub organ nadzoru) ustali wystąpienie tych dwóch przesłanek łącznie. Wykonywanie indywidualnej praktyki lekarskiej, jak i specjalistycznej praktyki lekarskiej jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Spełnia bowiem wszystkie cechy działalności gospodarczej, a zatem jest działalnością zawodową, zarobkową,

prowadzoną we własnym imieniu. Z rozwiązania prawnego obowiązującego w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, a mianowicie z art. 50c ustawy z 5 grudnia 1996r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry (tj. Dz. U. 2002, nr 21, poz. 204 ze zm.), który stanowił „Lekarze prowadzący indywidualną praktykę, indywidualną specjalistyczną praktykę albo grupową praktykę lekarską nie są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178...)”, nie można wyprowadzić wniosku, że nie jest to działalność gospodarcza. Przepisy prawa przewidywały bowiem sytuację, w których podejmowanie i prowadzenie określonej działalności podlegało wyłącznie odrębnej regulacji ustawowej. Tak było w przypadku wykonywania przez lekarzy indywidualnej praktyki i indywidualnej specjalistycznej praktyki.

W obowiązującym stanie prawnym, w myśl art. 49a powołanej ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry „Prowadzenie: 1) indywidualnej praktyki lekarskiej, 2) indywidualnej specjalistycznej praktyki lekarskiej, 3) grupowej praktyki lekarskiej jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej”.

Wystąpienie drugiej przesłanki wymaga ustalenia, czy działalność gospodarcza jest prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego. Przesłanka ta wymaga ustalenia związku prowadzonej działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, który wystąpi w tych przypadkach gdy mienie komunalne jest niezbędnym elementem wykonywania działalności gospodarczej. Konieczne jest zatem ustalenie wystąpienia tego związku, a jest to zależne od okoliczności danej sytuacji prawnej. W sprawie będącej przedmiotem skargi takiego związku nie można stwierdzić. Lokal mieszkalny skarżącego pomimo, że jest w zasobie komunalnym nie może być zakwalifikowany jako wykorzystanie mienia komunalnego, Jak skarżący wyjaśnił na rozprawie jest to lokal mieszkalny o powierzchni 56 m², w skład, którego wchodzi dwa pokoje, kuchnia, łazienka, korytarz. W lokalu tym mieszkają 4 osoby. W lokalu tym nie prowadzi działalności gospodarczej, a jedynie jest to miejsce wskazane do wezwań i przechowywania dokumentacji.

Dokonując kontroli rozstrzygnięć nadzorczych sąd przyjął, że również w postępowaniu nadzorczym organ związany jest przepisami kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie ustalenia stanu faktycznego, uzasadnienia rozstrzygnięcia i jeżeli wymaga tego rodzaj sprawy zapewnienia możliwości wypowiedzenia się organowi samorządu. Uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze wyrokiem z dnia 2 .07.2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 50/04 sąd stwierdził „...Ustawa 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270) w związku z ustawą z 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów do oceny rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyłącznym zatem kryterium oceny sądu administracyjnego jest zgodność rozstrzygnięcia nadzorczego z przepisami prawa. Rozstrzygnięcie

nadzorcze jest zgodne z prawem jeżeli jest zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej normuje dwa zasadnicze elementy konstrukcji nadzoru: kryterium nadzorcze (art. 77 ust. 1) i organy powołane do sprawowania nadzoru (art. 171 ust. 2). Środki nadzorcze nad organami samorządu terytorialnego normują ustawy samorządowe. Według art. 82 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie województwa „Uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 81. Zgodnie z art. 82 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie województwa „Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego”. Zgodnie z art. 82 ust. 6 powołanej ustawy o samorządzie województwa „Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”. Zastosowanie środka nadzorczego - stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego jest wynikiem przeprowadzonego postępowania nadzorczego, w którym organ nadzoru obowiązany jest ustalić stan faktyczny sprawy, który obowiązany jest przedstawić w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania nadzorczego tego wymaga, organ nadzoru związany jest zastosowaniem odpowiednim przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Obowiązany jest zatem umożliwić wypowiedzenie się organowi samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 10 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Braki ustaleń stanu faktycznego prowadzą do wadliwości rozstrzygnięcia nadzorczego”.

Sprawy z zakresu chorób zawodowych

Rozpoznawane w tej materii sprawy w roku 2004, poza jednym przypadkiem, dotyczyły skarg na decyzje organów Inspekcji Sanitarnej, wydanych na podstawie obowiązującego do dnia 2 września 2003r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. z 1983r. Nr 65, poz. 294 ze zm.).

Podobnie jak w latach poprzednich zasadniczą przyczynę uchylenia decyzji administracyjnych organów Inspekcji Sanitarnej stanowił brak ustalenia dokładnego stanu faktycznego sprawy w stopniu rzutującym na wynik podjętych rozstrzygnięć, w szczególności stwierdzone uchybienia odnosiły się do norm art.7, 8, 77 § 1, 80 i 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego. W motywach wyroków uchylających zaskarżone decyzje najczęściej wskazywano na okoliczność oparcia się na niepełnych, niejasnych, pozbawionych szerszej, przekonującej argumentacji na poparcie zajętego

stanowiska w sprawie ,orzeczeń lekarskich, co budziło uzasadnione zastrzeżenia odnośnie ich mocy dowodowej jako opinii biegłego, o której mowa w treści art.84 § 1 kpa.

W kontekście naruszeń norm postępowania Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – w motywach wyroku z dnia 16 listopada 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1552/02 podniósł , iż „powołane rozporządzenie w sprawie chorób zawodowych przyjmuje, że stwierdzenie choroby zawodowej jest uzależnione od ustalenia rodzaju choroby, która mieści się w wykazie chorób zawodowych. Tryb ustalenia tej pierwszej z dwóch wymaganych przesłanek jest unormowany w powołanym rozporządzeniu w sprawie chorób zawodowych w ten sposób, że jednostkami właściwymi do rozpoznania chorób zawodowych są poradnie chorób zawodowych, kliniki chorób zawodowych, oddziały chorób zawodowych wchodzących w skład odpowiednich zakładów społecznej służby zdrowia, akademii medycznych lub instytutów naukowo-badawczych (§ 7 ust. 1 powołanego rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych). Przyjęte w § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych rozwiązanie prawne, które uzależnia stwierdzenie choroby zawodowej od rozpoznania choroby zawodowej przez właściwe jednostki służby zdrowia, nie pozbawia organu rozpoznającego sprawę oceny przedstawionego orzeczenia właściwej jednostki służby zdrowia. Orzeczenie właściwej jednostki służby zdrowia podlega ocenie organu orzekającego. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłyby do tego, że właściwy do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy organ administracji publicznej tylko formalnie podejmowałby decyzję administracyjną. Orzeczenie właściwej jednostki służby zdrowia podlega ocenie organów orzekających w sprawie, w której musi w uzasadnieniu decyzji wykazać dłaczego ten dowód przyjął jako wiarygodny. Przy dokonaniu oceny mocy dowodowej związany jest wskazaniemi zamieszczonymi w wyroku sądu administracyjnego.

Oceniając wprost charakter prawny orzeczenia lekarskiego w sprawie choroby zawodowej, o którym mowa w treści § 7 ust. 4 rozporządzenia, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku oddalającym skargę z dnia 5 listopada 2004r. o sygn. akt 3 II SA/Wr 1130/02 wskazał, że orzeczenie właściwej jednostki służby zdrowia jest dokumentem urzędowym, zgodnie z art. 76 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Ustalając stan faktyczny organ związany jest mocą orzeczenia, co nie oznacza, że nie może odmówić mu mocy dowodowej. Odstąpienie od mocy dowodowej wymaga jednak przeprowadzenia przeciwdowodu, który obali moc dokumentu urzędowego. W razie jednoznacznego wykluczenia przez jednostki służby zdrowia choroby zawodowej, braku dowodów, które obaliłyby moc dowodową tych ustaleń, nie można zarzucić naruszenia przepisów prawa.”

Z kolei w wyroku z dnia 5 listopada 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1184/02 Wojewódzki Sąd Administracyjny – na tle istniejących w materiale dowodowym sprawy dwóch wykluczających się wzajemnie orzeczeń lekarskich

w przedmiocie rozpoznania choroby zawodowej narządu głosu wydanych przez uprawnione placówki medyczne - wyraził pogląd, że „kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje zasadę równej mocy środków dowodowych, a zatem fakt wydania orzeczenia lekarskiego przez instytut naukowo-badawczy resortu zdrowia i opieki społecznej w wyniku przeprowadzonego ponownego badania pracownika sam przez się nie obala mocy dowodowej poprzednio wydanego orzeczenia przez inną jednostkę organizacyjną uprawnioną do dokonywania ustaleń w przedmiocie chorób zawodowych, wymienioną w § 7 ust. 1 rozporządzenia. Dowód ten bowiem, jak każdy inny, w zakresie jego mocy dowodowej podlega pełnej swobodnej ocenie organu orzekającego, stosownie do art. 80 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej ocenia (czyli ma obowiązek ocenić) na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Generalnie ujmując oznacza to, że organ nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu w analizie zebranego materiału dowodowego i winien jest przedstawić ocenę znaczenia i wartości wszystkich zebranych w sprawie dowodów ustosunkowując się do każdego z nich, nie może ograniczyć się do powołania się na dowód z opinii Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu - jako jednostki legitymującej się najwyższym autorytetem naukowym - bez przeprowadzenia żadnej oceny tego dowodu w kontekście pozostałego materiału dowodowego. Skoro zatem w materiale dowodowym sprawy są dwie wykluczające się wzajemnie opinie lekarskie, albowiem orzeczenie Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy we Wrocławiu stwierdza istnienie u skarżącej choroby zawodowej narządu głosu w postaci niedowładu strun głosowych, a orzeczenie Instytutu w Sosnowcu temu przeczy, mimo niewątpliwego narażenia skarżącej w jej środowisku pracy na nadmierny wysiłek głosowy - nie zawierając przy tym żadnego odniesienia się do uprzednio wydanej opinii WOMP we Wrocławiu - powinnością organu odwoławczego było przeprowadzenie dodatkowego postępowania wyjaśniającego celem ustalenia przyczyn zaistniałych rozbieżności, przesłanek jakimi kierowały się orzekające w sprawie choroby zawodowej placówki medyczne, a w konsekwencji sprawdzenia, która z opinii i z jakich względów jest prawidłowa i może być przyjęta za podstawę rozstrzygnięcia w sprawie, ewentualnie należało rozważyć wystąpienie o wydanie uzupełniającej opinii. Zaniechanie tych działań skutkuje bezsprzecznie wadliwością poczynionych ustaleń faktycznych, stanowiąc istotne naruszenie przepisów artykułów 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik rozstrzygnięcia.”

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, o czym mowa w wyroku z dnia 7 lipca 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 16/02 - „z wypełnieniem obowiązujących w postępowaniu administracyjnym wymogów proceduralnych w zakresie ustaleń faktycznych należy wiązać także przepis § 9 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie chorób zawodowych.

Zgodnie z przyjętą w rozporządzeniu regułą obowiązuje dwustopniowy tryb orzekania w przedmiocie rozpoznawania chorób zawodowych. Stosownie do § 9 ust. 1 pracownik, który się nie zgadza z treścią orzeczenia lekarskiego o braku podstaw do rozpoznania choroby zawodowej, może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie ponownego badania przez właściwy instytut naukowo-badawczy resortu zdrowia i opieki społecznej. Jak wprost przepis ten stanowi – winno być przeprowadzone ponowne badanie, co należy rozumieć jako powtórne wdrożenie określonych wiedzą i praktyką medyczną odpowiednich procedur celem ustalenia bądź wykluczenia występowania u pracownika danej jednostki chorobowej. Oparcie się przez Instytut wyłącznie na badaniach przeprowadzonych przez poprzednio orzekającą placówkę medyczną nie spełnia ani wymogów powołanego § 9 rozporządzenia, ani nie służy realizacji prawdy obiektywnej.”

W kategorii stwierdzonych naruszeń prawa materialnego będących podstawą uchyleń zaskarżonych decyzji - dopatrując się naruszenia tych norm poprzez zawężenie przesłanek zaistnienia schorzenia o etiologii zawodowej w stosunku do kryteriów, jakimi posługuje się normodawca Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w cytowanym wyżej wyroku z dnia 16 listopada 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1552/02 przytoczył, iż „jedną z podstawowych zasad przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada praworządności ustanowiona w art. 7, który stanowi "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia zasadę zamkniętego systemu prawa, stanowiąc: "Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2)". Podstawą zatem działania organów administracji publicznej może być tylko przepis powszechnie obowiązującego prawa. Działanie na podstawie przepisów prawa to działanie zgodne z treścią norm prawa zawartych w przepisach prawa będących podstawą podjęcia decyzji. Organ administracji publicznej działając na podstawie przepisów prawa obowiązany jest ustalić czy przepis obowiązuje, a następnie dokonać ustalenia hipotetycznego stanu faktycznego zawartego w normie prawnej. Dokonując ustalenia hipotetycznego stanu faktycznego zapisanego w normie prawnej organ jest bezwzględnie związany normą prawną, co oznacza, że nie może wprowadzić do zapisanego w normie hipotetycznego stanu faktycznego elementów okoliczności tego stanu w tej normie nie zapisanej. Nie jest dopuszczalne wprowadzanie do hipotetycznego stanu faktycznego zapisanego w normie prawnej powszechnie obowiązującego przepisu prawa stanów faktycznych wyprowadzonych z przepisów wewnętrznych, instrukcji, wytycznych, wyjaśnień. § 1 powołanego

rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych w związku z wykazem chorób zawodowych nie wprowadza jako elementu stanu faktycznego wielkości ubytku słuchu.”

Z kolei w wyroku z dnia 1 grudnia 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1798/02 – omawiając przesłanki materialnoprawne konieczne do stwierdzenia choroby zawodowej, określone w § 1 ust. 1 rozporządzenia - wyrażono pogląd o braku podstaw do przyjęcia, iż „jedynym miernikiem ujemnego oddziaływania na stan zdrowia czynników występujących w środowisku pracy, upoważniającym do ustalenia związku przyczynowego między warunkami pracy a chorobą wymienioną w wykazie chorób zawodowych, jest przekroczenie wartości obowiązujących najwyższych dopuszczalnych natężeń tych czynników. Należy bowiem zauważyć, iż w świetle unormowań rozporządzenia z dnia 18 listopada 1983r. wystąpienie czynników szkodliwych w środowisku zatrudnienia – warunkujących uznanie choroby zawodowej - nie musi wcale wynikać z przekroczenia dopuszczalnych norm. Z przepisów rozporządzenia nie sposób wyprowadzić takiego wniosku – zachodzi brak ku temu podstaw prawnych, ponieważ ustawodawca nie ustanowił wprost takiego kryterium normatywnego. Treść rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 czerwca 1998r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz. U. z 1998r., Nr 79, poz.513 ze zm.) – wydanego w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w art. 228 § 3 Kodeksu pracy - należy wiązać z prewencją w zakresie ochrony zdrowia w środowisku pracy, tj. ze stworzeniem takich warunków zatrudnienia by wyeliminować lub zmniejszyć ryzyko zawodowe wystąpienia zagrożeń dla stanu zdrowia pracowników z tytułu między innymi chorób zawodowych, co nie oznacza, że brak przekroczenia przez pracodawcę wartości najwyższych dopuszczalnych natężeń i stężeń całkowicie takie ryzyko wyklucza w każdym przypadku.”

Ewidencja ludności.

W 2004r. na rozstrzygnięciach w znaczącej liczbie spraw dotyczących wymeldowania na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych zaważył wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002r. sygn. akt K 20/01 stwierdzający niezgodność art. 9 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1974r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych z art. 52 ust. 1 i art. 83 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W odniesieniu do decyzji o wymeldowaniu bądź odmowie wymeldowania, opartych o przesłankę braku lub utraty uprawnień do lokalu – wyrażoną w treści art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy i obowiązującą w dniu wydania zaskarżonych decyzji, sędziowie konsekwentnie podzielali stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 4 grudnia 2002r sygn. akt III RN 202/01, w myśl którego przepis uznany orzeczeniem TK

za niekonstytucyjny nie powinien być traktowany jako wzorzec kontroli decyzji organów administracji i orzekali uwzględniając brzmienie przepisu po wejściu w życie wyroku TK. Tym samym WSA stwierdzał, że w dniu orzekania w sprawach tych należało dokonywać oceny prawidłowości rozstrzygnięcia o wymeldowaniu bądź odmowie zameldowania wyłącznie w oparciu o przesłankę faktycznego opuszczenia miejsca pobytu bez wymeldowania się lub opuszczenia miejsca pobytu bez wymeldowania się przez osobę, która nie przebywa w tym miejscu przez okres 6 miesięcy, a nowego miejsca jej pobytu nie można ustalić. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w wyrokach: z 12 II 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 132/2001, z 25 II 2004 sygn. akt 3 II SA/Wr 778/2001, z 8 IV 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1395/2001, z 15 IV 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1695/2001, z 29 X 2004 sygn. 3 II SA/Wr 671/02 i 739/02 (nieprawomocne). Fakt, iż wskutek powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego odpadła w postępowaniu w przedmiocie zameldowania/wymeldowania podstawa do badania kwestii uprawnień strony do lokalu przesądził – w świetle prezentowanego wyżej stanowiska WSA co do skutków prawnych orzeczenia – o rozstrzygnięciach w sprawach skarg na postanowienia o zawieszeniu postępowania o wymeldowanie ze względu na toczące się postępowania cywilne dotyczące praw stron do lokalu.

W wyroku z dnia 27 IV 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1945/2001 Sąd zwrócił uwagę na tożsamość skutków dokonania czynności zameldowania w nowym miejscu z wymeldowaniem z dotychczasowego miejsca pobytu. W omawianej sprawie Prezydent W. orzekł o wymeldowaniu Jadwigi S. z miejsca pobytu stałego w lokalu przy ul. G. w oparciu o art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych z uwagi na to, że Jadwiga S. opuściła miejsce pobytu stałego odmawiając jednak dopełnienia obowiązku wymeldowania. Jadwiga S. wniosła od tej decyzji odwołanie, po czym nie czekając na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy na drodze postępowania administracyjnego, zgłosiła pobyt stały w lokalu przy ul. S. w W. Wojewoda D. uchylił powyższą decyzję i umorzył postępowanie w sprawie. Organ odwoławczy uznał, że ponieważ zmiana miejsca pobytu J. S. nastąpiła w granicach działania jednego urzędu gminy, to zgodnie z § 5 pkt 7 Instrukcji w sprawie prowadzenia ewidencji ludności i wydawania dokumentów stwierdzających tożsamość (Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 sierpnia 1984r.) zgłoszenie pobytu stałego pod nowym adresem zastąpiło jednocześnie zgłoszenie wymeldowania z dotychczasowego miejsca pobytu stałego, a zatem Jadwiga S. dopełniła obowiązku wymeldowania się – co czyni rozstrzygnięcie kwestii jej wymeldowania w drodze decyzji administracyjnej bezprzedmiotowym.

Sąd podzielił pogląd organu odwoławczego i zauważył, że według art. 5 ust. 2 powołanej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych „W tym samym czasie można mieć tylko jedno miejsce pobytu stałego”. W uzasadnieniu

podkreślono, że istotą zasady dwuinstancyjności jest, że organ II instancji ponownie rozpoznaje i rozstrzyga sprawę, a zatem obowiązany jest ustalić stan faktyczny istniejący w dniu wydania decyzji oraz uwzględnić nowe okoliczności faktyczne, które istniały w dniu wydania decyzji. Nową okolicznością faktyczną mającą znaczenie prawne dla sprawy było dokonanie czynności zameldowania przez skarżącą w miejscu pobytu, w którym zamieszkuje z zamiarem stałego przebywania (co jest równoznaczne z wymeldowaniem z poprzedniego adresu), a to spowodowało, że postępowanie w sprawie wymeldowania Jadwigi S. stało się bezprzedmiotowe. Wydanie decyzji o wymeldowaniu, po podjęciu czynności materialno-technicznej wymeldowania powoduje, że decyzja w dniu wydania byłaby niewykonalna i cecha niewykonalności byłaby trwała. Prowadzi to do nieważności decyzji administracyjnej (art. 156 § 1 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego).

Z kolei w wyroku z dnia 16 XI 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1319/02 (nieprawomocny) Sąd podjął rozważania odnośnie opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego jako przesłanki wymeldowania. Prezydent Wrocławia odmówił wymeldowania Łucji S. z miejsca pobytu stałego w lokalu przy ul. R we W. W sprawie kwestią sporną pomiędzy Łucją S. a wnioskującym o jej wymeldowanie Józefem S. było opuszczenie przez Łucję S. miejsca pobytu stałego. Z materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy, jak i wyjaśnień strony skarżącej i zainteresowanej wynikało, że w związku z awanturami wszczynanymi przez męża Łucja S. czasowo opuściła lokal pobytu stałego i od 1,5 roku mieszka u córki w O, gdzie dokonała zameldowania na pobyt czasowy. W miejscu pobytu stałego pozostawiła rzeczy osobiste i przedmioty wyposażenia gospodarstwa domowego. Sąd oddalając skargę Józefa S. na decyzję Wojewody D utrzymującą w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji stwierdził, że pobyt u córki oraz zameldowanie na czas określony nie mogą być podstawą do ustalenia faktu opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego. Nie można - jak wywodzono w uzasadnieniu - z rozwiązania prawnego przyjętego w art. 8 ust. 1 powołanej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych wyprowadzić reguły, że zameldowanie na pobyt czasowy i przebywanie w tej samej miejscowości nieprzerwanie dłużej niż 2 miesiące powoduje obowiązek zameldowania na pobyt stały. Wyliczone okoliczności, są wyliczeniem przykładowym. Należy jednak podkreślić, że do tych uzasadnionych okoliczności uzasadniających zameldowanie na pobyt czasowy trwający ponad 2 miesiące ustawodawca wskazał względy rodzinne. Skarżąca przebywała u córki, co uzasadniało, że są to względy rodzinne. Nadto wskazano, że przy wykładni art. 8 ust. 1 powołanej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych należy uwzględnić art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi „Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wybór miejsca zamieszkania i pobytu”. Zapewnia to zainteresowanej swobodę w

dokonaniu wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Zainteresowana oświadczyła, że miejscem jej pobytu stałego jest lokal przy ul. R we Wrocławiu, a miejscem pobytu czasowego lokal przy ul. Ż w O. Organy I i II instancji nie mogły obalić tego oświadczenia woli Łucji S., w świetle zgodnego oświadczenia Józefa S. i Łucji S., że w lokalu przy R we Wrocławiu ma swoje rzeczy osobiste i sprzęty gospodarstwa domowego.

Ciekawej kwestii dotyczył wyrok z dnia 25 II 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 733/2001. Organ meldunkowy pierwszej instancji odmownie załatwił wniosek Ewy i Andrzeja W., w którym wnosili o wymeldowanie swojego zięcia Michała S. wskazując, że w sierpniu 2000r opuścił on ich dom przy ul. R i zamieszkuje w rozbudowanej, choć nieukończony części domu przy ul. R. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we W., które dzieląc ustalenia istotne stanu faktycznego, dokonane przez organ I instancji, uznało - w oparciu o decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielone wnioskującym o wymeldowanie pozwolenie na rozbudowę domu przy ul. R w B W - że skoro nie wydano pozwolenia na budowę drugiego, osobnego domu, należy uznać, że Michał S. zamieszkuje w pomieszczeniach rozbudowanej części domu przy ul. R, a zatem pod tym samym adresem. W ocenie organu odwoławczego dopiero gdy zostaną wydane decyzje na podstawie prawa budowlanego o tym, że rozbudowana część domu przy ul. R stanowi odrębny budynek i budynek ten będzie miał inny adres, mieszkający w tym odrębnym budynku Michał S. będzie zobowiązany do uregulowania zmiany stanu faktycznego i zameldowania się na pobyt stały pod nowym adresem. W skardze Ewa i Andrzej W. podnieśli, że powyższe decyzje nie uwzględniają faktu, iż decyzją z dnia 16.10.2000r. działce, na której stoi rozbudowana część domu, nadano nowy adres - ul. I, tak więc w chwili wydawania decyzji kierowano się niewłaściwymi przesłankami. W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazało, że wyprzedzające nadanie rozbudowanej części domu nowego adresu (ul. I) będzie skuteczne po uzyskaniu przez inwestorów ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego i po spełnieniu przy tym warunków technicznych funkcjonowania części rozbudowanej, jako osobnego budynku pod tym adresem. W ocenie organu odwoławczego w czasie wydawania kwestionowanych decyzji nie istniał - w świetle prawa - dom pod adresem ul. I.

Uchylając zaskarżone decyzje Sąd wskazał, że dla ustalenia w sprawie, czy Michał S. opuścił (dobrowolnie i trwale) lokal przy ul. R i czy dokonał wymeldowania z dotychczasowego miejsca zameldowania, niezbędne było ustalenie, czy część rozbudowana mieści się pod odrębnym adresem. W uzasadnieniu wywieziono, że skoro zgodnie z art. 9b powołanej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych zameldowanie następuje pod oznaczonym adresem (ust. 1), określanym przez podanie nazwy miasta (miejscowości), ulicy, numeru domu, lokalu, nazwy gminy, województwa

(ust.2) - to, gdy osoba przebywa w miejscu posiadającym adres inny aniżeli dotychczasowe miejsce pobytu, które opuściła, zachodzą podstawy do przyjęcia istnienia pierwszej z przesłanek z art.15 ust.2 ustawy. Organy obu instancji nie dokonując zatem ustaleń co do tego, czy rozbudowana część domu posiada adres odmienny od adresu domu wnioskodawców nie wyjaśniły należycie stanu faktycznego sprawy, przez co uchybiły zasadzie prawdy obiektywnej. Przy tym ciężar ustaleń w tym zakresie, szczególnie w świetle okoliczności podnoszonych przez wnioskodawców w toku postępowania, spoczywał na organie administracyjnym. Nie bez znaczenia było, że informacja o istnieniu odrębnego adresu dla nieruchomości budynkowej zlokalizowanej na działce Anny i Michała S., zamieszkiwanej przez Michała S., pochodziła od organu I instancji. Sąd zajął nadto stanowisko, że przekracza ramy postępowania w przedmiocie wymeldowania rozważanie czy zachodziły przesłanki do nadania nieruchomości adresu, tym bardziej, iż w niniejszej sprawie organ odwoławczy czyni to dopiero w odpowiedzi na skargę, która bezsprzecznie pełni inną funkcję niż uzasadnienie faktyczne decyzji.

Zagadnieniem, które pojawiało się w orzeczeniach dotyczących wymeldowania było znaczenie wyroku eksmisyjnego wydanego w stosunku do strony postępowania w kontekście przesłanki dobrowolnego opuszczenia miejsca pobytu stałego (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych). W sprawie o sygn. akt 3 II SA/Wr 3097/2001 Wojewoda D uchylając decyzję organu pierwszej instancji o wymeldowaniu Stanisława K. z pobytu stałego uznał, że nie miało miejsca dobrowolne opuszczenie lokalu przez wyżej wymienionego, gdyż z akt wynikało, że jego nieobecność w miejscu dotychczasowego pobytu stałego spowodowana została osadzeniem w zakładzie karnym – a odbywanie kary pozbawienia wolności nie jest zamierzoną przez Stanisława K. zmianą miejsca zamieszkania. W opinii organu odwoławczego wykonanie przez uprawniony organ wyroku eksmisyjnego nie może być uznane za dobrowolne opuszczenie lokalu w sytuacji, gdy eksmisja dotyczyła usunięcia rzeczy osobistych, zaś Stanisław K. opuścił miejsce zameldowania przed wykonaniem eksmisji, wskutek osadzenia go w zakładzie karnym. Stanowisko powyższe Sąd uznał za naruszające prawo z uwagi na pominięcie przez organ okoliczności bezwzględnego związania go wyrokiem sądu powszechnego o eksmisji Stanisława K. Jak podkreślano w uzasadnieniu wyroku, organ administracji nie ma właściwości do podważenia mocy wyroku sądowego. Prowadzenie przez organ administracji publicznej postępowania wyjaśniającego w zakresie dobrowolnego opuszczenia lokalu w przypadku, gdy zapadł prawomocny wyrok sądu powszechnego, przesądzający co do okoliczności obowiązku faktycznego opuszczenia lokalu, stanowi naruszenie art. 365 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi, iż 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. Dokonywanie wobec tego ustaleń odnośnie charakteru opuszczenia lokalu w związku z uprzednim osadzeniem Stanisława K. w zakładzie karnym, braku przejawiania przez niego zamiaru zmiany miejsca zamieszkania, czemu dał wyraz w odwołaniu, badanie w tym kontekście dobrowolności opuszczenia miejsca pobytu stałego - uchybia rażąco mocy prawnej podjętego wyroku sądowego, stanowiąc naruszenie prawa materialnego oraz zasady ogólnej pogłębiania zaufania do organów państwa, wyrażonej w art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd zaznaczył, że fakt, iż z powodu odbywania kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym dłużnik był nieobecny w czasie czynności eksmisyjnych, nie oznacza, że eksmisja nie miała miejsca i nie została wykonana.

Prezentowane wyżej stanowisko WSA było zbieżne z wyrażonym w wyroku z dnia 12.02.2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 61/2001. W sprawie tej organ II instancji odmówił wymeldowania wnuczki skarżącej – Aleksandry K., mimo orzeczonego wobec niej wyroku eksmisyjnego, stwierdzając, iż opuszczenie miejsca pobytu stałego przez wnuczkę nastąpiło wskutek podjęcia przez nią leczenia odwykowego w specjalistycznym ośrodku, zaś postępowanie eksmisyjne zostało umorzone z tego względu, że Aleksandra K. sama opuściła miejsce pobytu, zabierając ze sobą rzeczy osobiste. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że opuszczenie lokalu w celu podjęcia leczenia odwykowego nie miało cechy dobrowolności, ale odbywało się w warunkach ograniczonej swobody i zdeterminowania wolą podjęcia leczenia. Zwrócono także uwagę, że pobyt w ośrodku leczenia uzależnień nie może mieć charakteru stałego. W wyroku Sąd przytoczył omówiony wyżej pogląd o niedopuszczalności prowadzenia postępowania wyjaśniającego co do charakteru opuszczenia lokalu w odniesieniu do osoby, wobec której zapadł prawomocny wyrok o eksmisji. Ponadto podkreślał, że wprowadzenie w takiej sytuacji przez organ prowadzący postępowanie przesłanki dobrowolności opuszczenia lokalu stanowi naruszenie prawa materialnego, także zasady ogólnej pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.) - przez podważenie przez organ administracji mocy prawomocnego wyroku sądu powszechnego. W sytuacji, gdyby nie było bezsporne między stronami, że do opuszczenia lokalu nie doszło, organ byłby zobowiązany do pouczenia skarżącej, że warunkiem podjęcia decyzji o wymeldowaniu jest doprowadzenie do wykonania wyroku eksmisyjnego, natomiast dobrowolne jego wykonanie powoduje bezprzedmiotowość egzekucji.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA (szeroko rozumiana)

W sprawach dotyczących szeroko rozumianej działalności gospodarczej, rozpoznawanych w 2004 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, przeważały trojakiemu typu sprawy: ze skarg na decyzje organów dotyczące wykreślenia wpisów z ewidencji działalności gospodarczej, ze skarg na rozstrzygnięcia związane z zezwoleniami na sprzedaż (podawanie) napojów alkoholowych (i polityką organów gmin w tym zakresie) oraz ze skarg na decyzje wydane w konsekwencji stwierdzenia różnorodnych nieprawidłowości przedsiębiorcy w wykonywaniu nałożonych na niego obowiązków normatywnych.

Szczegółowa problematyka przedstawiała się następująco:

I – Wykreślenie wpisów z ewidencji działalności gospodarczej:

1. Wykreślenie z ewidencji wpisu dotyczącego działalności gospodarczej spółki cywilnej;
2. Właściwość organów wyższego stopnia;
3. Inne zagadnienia proceduralne.

II – Zezwolenia na sprzedaż (podawanie) napojów alkoholowych:

1. Cofnięcie zezwolenia na sprzedaż (podawanie) napojów alkoholowych;
2. Zwrot opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;
3. Sposób realizacji przez gminy gminnego programu profilaktyki antyalkoholowej.

III – Nieprawidłowości przy wykonywaniu obciążających przedsiębiorcę obowiązków prawnych:

1. Nieprzestrzeganie ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych;
2. Nieprzestrzeganie zasad higieny.

AD. I

1.

W roku 2004 zdecydowanie przeważały sprawy z zakresu wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej zwłaszcza tych wpisów, które dotyczyły przedsiębiorców, prowadzących wcześniej swoją działalność gospodarczą w formie spółek cywilnych. Należy zaznaczyć, że współnikami tych spółek byli często małżonkowie.

Przykład tego typu stanowi sprawa o sygn. akt 3 II SA/Wr 2219/2001, w której Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 31 marca 2004 r., uchylił decyzje organów obu instancji, orzekające – z urzędu – o wykreśleniu z ewidencji działalności gospodarczej – z dniem 31 marca 2001 r. – wpisu dotyczącego małżonków K, prowadzących – w ocenie organów –

działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej. Swoje rozstrzygnięcie Sąd argumentował następująco:

„W stanie prawnym obowiązującym w dacie wydawania (...) decyzji, zgodnie z przepisem art. 2 ust. 2 i ust. 3 ustawy z 19.11.1999 r. – Prawo o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą (ust. 1), za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (ust.2). Po myśli zaś z art.88i w/w ustawy, wpisy do ewidencji działalności gospodarczej jednostek organizacyjnych, które w dniu 1 stycznia 2001 r. nie są przedsiębiorcami, podlegają wykreśleniu z urzędu, z uwzględnieniem art. 88e ust. 3, tzn. wykreślenie z ewidencji działalności gospodarczej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Nadto przepis art. 1a ust.3 ustawy z 20.08.1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U .Nr 121, poz.770 ze zm.) stanowi, że osoby fizyczne, które do dnia 31 grudnia 2000 r. wykonywały działalność gospodarczą jako wspólnicy spółek cywilnych, są obowiązane w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w ust. 1, dostosować formę wykonywanej działalności do wymogów tej ustawy. Wskazać też należy, iż stosownie do treści art. 26 § 4 ustawy z dnia 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz.1037), regulacje dotyczące zgłoszenia spółki jawnej do rejestru sądowego stosuje się do spółki, o której mowa w art. 860 kodeksu cywilnego (spółki cywilnej), jeżeli jej przychody netto ze sprzedaży towarów lub świadczenia usług w każdym z dwóch kolejnych lat obrotowych osiągnęły równowartość w walucie polskiej co najmniej 400.000 EURO (przedsiębiorstwo większych rozmiarów). Z chwilą wpisu do rejestru spółka ta staje się spółką jawną.”

Uwzględniając przedstawiony stan prawny, skład orzekający wyraził dalej zapatrywanie, iż „nie budzi wątpliwości, że spółka cywilna jako jednostka organizacyjna – która w świetle ustawy – Prawo o działalności gospodarczej utraciła przymiot przedsiębiorcy (podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą), wynikający z uchylonej ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej, podlega wykreśleniu z ewidencji działalności gospodarczej w drodze decyzji administracyjnej.”

W ocenie Sądu, „Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się jednak do tego czy skarżący – małżonkowie (...) K. – prowadzili działalność gospodarczą jako spółka cywilna i czy spółka ta wpisana została do ewidencji.”

Zdaniem Sądu, „Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w szczególności ze zgłoszeń rejestracyjnych (w tym zmian) oraz dokonanych wpisów wynika, że podmiot gospodarczy skarżących oznaczono jako państwo (...) K. Wskazać jednak należy, że wpis do ewidencji podmiotów

gospodarczych nie tworzy bytu jednostki i nie przesądza tego czy podmiot wpisany jest czy też nie jest spółką cywilną. Zgodnie z przepisem art. 860 kodeksu cywilnego, spółka cywilna jest umową, przez którą wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego (§1). Fakt, że umowa ta powinna być stwierdzona pismem (§2), nie znaczy jednakże, że umowa zawarta bez zachowania tej formy jest nieważna. Tak więc, jeżeli wolą małżonków było wspólne dążenie do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, w rozumieniu cytowanego wyżej przepisu, istnieje – co do zasady – możliwość przyjęcia, oczywiście w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, że tworzyli oni spółkę cywilną”. Skład orzekający Sądu zwrócił jednak w tym kontekście uwagę, „iż w praktyce małżonkowie częstokroć prowadzili tzw. działalność „na imię obojga małżonków” (dla celów rozliczeń podatkowych), nie mając woli tworzenia spółki cywilnej. W takiej sytuacji małżonkowie nie mogą być jednak traktowani jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej; małżonkowie traktowani winni być wówczas jak osoby fizyczne.

Uwzględniając występowanie w praktyce obu wspomnianych tendencji, Sąd zarzucił organowi administracji naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., polegające na tym, iż organ „bezpodstawnie poprzestał na nieznajdującym oparcia w prawie domniemaniu istnienia spółki cywilnej małżonków K.”

Zdaniem Sądu, zaskarżone decyzje należało wyeliminować z obrotu prawnego nawet przy przyjęciu założenia, że skarżący działali rzeczywiście w formie spółki cywilnej i tej działalności dotyczył przedmiotowy wpis do ewidencji. W orzeczeniach organów administracji błędnie bowiem wskazana została data, z jaką wykreślenie miałyby być skuteczne. W tym zakresie skład orzekający w pełni podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawiony w uchwale z dnia 10.12.2001 r., sygn. akt OPK 21/01, zgodnie z którym „wykreślenie w trybie art. 88i ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) wpisu w ewidencji działalności gospodarczej spółki cywilnej, gdy osoby fizyczne wykonujące do dnia 31 grudnia 2000 r. działalność gospodarczą jako wspólnicy takiej spółki nie dostosowały formy wykonywanej działalności do wymagań tej ustawy stosownie do art.1a ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 ze zm.), następuje z dniem, w którym decyzja administracyjna o wykreśleniu stała się ostateczna”. Sąd uznał za trafną argumentację, którą przywołał NSA w uzasadnieniu cytowanej uchwały, wedle której „ustawodawca stanowiąc o wykreśleniu z urzędu w drodze decyzji administracyjnej wpisów do ewidencji działalności gospodarczej jednostek organizacyjnych które w dniu 1.01.2001 r. nie są przedsiębiorcami - nie określił żadnego terminu. Nadto nowe unormowania hołdują zasadzie ciągłości działalności gospodarczej, chodzi o nadanie działalności gospodarczej nowego kształtu a nie o „porządkowanie” ewidencji.

W konkluzji WSA przyjął, iż „wykreślenie w niniejszej sprawie z dniem 31.03.2001 r. uchybia prawu.”

2.

W stosunkowo licznej grupie spraw (sygn. akt: 3 II SA/Wr 2369/2000, 3 II SA/Wr 942/2001, 3 II SA/Wr 1130/2001, 3 II SA/Wr 1206/2001, 3 II SA/Wr 2915/01, 3 II SA/Wr 831/02, 3 II SA/Wr 832/02 i 3 II SA/Wr 1610/02), w przedmiocie wykreślenia wpisu z ewidencji działalności gospodarczej orzekał w drugiej instancji Wojewoda Dolnośląski, z naruszeniem przepisów o właściwości, co obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności wszystkich tych decyzji (bez możliwości weryfikowania merytorycznej poprawności zaskarżonych rozstrzygnięć) z następującym, szczegółowym uzasadnieniem (na przykładzie wyroku WSA z dnia 22 czerwca 2004 r., sygn. akt 3 II SA/Wr 831/02):

Sąd zwrócił przede wszystkim uwagę na powinność przestrzegania – z urzędu – przez organy administracji publicznej swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 k.p.a.) oraz obowiązek ustalania właściwości instancyjnej, rozumianej jako właściwość do weryfikacji decyzji administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 127 § 2 k.p.a., właściwym do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

Biorąc powyższe pod uwagę, skład orzekający wywodził, iż „Kodeks postępowania administracyjnego – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1999 r. – odmiennie określał pojęcie organów wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, w zależności od tego, czy sprawy rozstrzygane przez te organy należały do zakresu zadań zleconych, czy własnych jednostki samorządowej. Zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. (w ówczesnym brzmieniu), organami wyższego stopnia w stosunku do organów gmin w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej byli wojewodowie, a w pozostałych sprawach – samorządowe kolegia odwoławcze. Na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126), analizowany przepis otrzymał jednak nowe brzmienie. Obecnie, w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego organami wyższego stopnia, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Oznacza to, że na gruncie k.p.a. ustanowiono domniemanie kompetencji samorządowego kolegium odwoławczego w powyższych sprawach. Tym samym należy uznać, że od dnia 1 stycznia 1999 r. podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na własne i zlecone przestał mieć znaczenie dla określenia organu wyższego stopnia nad organami tych jednostek (na ten temat zob. m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2002 r., sygn. akt III RN 36/02).”

Zdaniem Sądu, twierdzenie to znajduje dodatkowe potwierdzenie w innych aktach normatywnych. „W art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.), ustawodawca przewiduje, iż „Wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią”. Takie brzmienie cytowanego przepisu wprowadziła ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 22, poz. 268), która weszła w życie 15 kwietnia 2000 r. Z kolei przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm.), w brzmieniu ustalonym nowelą z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1124 ze zm.), przewiduje dla samorządowych kolegiów odwoławczych status organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.”

W związku z przywołaną nowelą tej ostatniej ustawy, skład orzekający dodatkowo przypomniał, „iż jedynie sprawy z zakresu administracji rządowej wszczęte i niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie noweli z 1998 r., tj. przed dniem 1 stycznia 1999 r., podlegają kompetencji właściwego miejscowo wojewody w postępowaniu odwoławczym. Wyjątek ten nie ma jednak zastosowania do niniejszej sprawy, wszczętej wnioskiem złożonym dopiero w dniu 9 lutego 1999 r.”

W dalszej części uzasadnienia Sąd sformułował zapatrywanie, zgodnie z którym „w przedmiotowej sprawie wojewodzie nie przysługiwała w dniu wydania zaskarżonej decyzji właściwość instancyjna do wydania decyzji w trybie odwoławczym. Bez wpływu na właściwość w tym zakresie pozostawała zatem okoliczność, że prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej powierzono gminom jako zadanie zlecone z zakresu administracji publicznej (art. 88a ust. 3 w związku z art. 88h ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej – Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm., w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji), skoro przepis szczególny nie ustanawiał właściwości wojewody w sprawach dotyczących wpisu do ewidencji. Kompetencji wojewody do orzekania w przedmiotowej sprawie w charakterze organu odwoławczego (jako organu wyższego stopnia) nie można w każdym razie wywodzić z treści art. 24 ustawy o administracji rządowej w województwie, który to przepis powołał Wojewoda Dolnośląski w swojej decyzji. Przepis ten określa bowiem właściwość rzeczową wojewody w sprawach rozstrzyganych przez niego w pierwszej instancji, natomiast właściwość instancyjną w sprawie decyzji burmistrza o wykreśleniu wpisu z ewidencji działalności gospodarczej należało ustalić w oparciu o powołane przepisy art. 7 pkt 4 tej ustawy oraz art. 17 k.p.a.”

Biorąc pod uwagę, że w dniu wydania zaskarżonej decyzji wojewoda nie był – na mocy przepisów szczególnych – organem wyższego stopnia w sprawach działalności gospodarczej, skład orzekający przyjął, że odwołanie od decyzji Prezydenta Wrocławia (...) winno podlegać rozpoznaniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu.

W konkluzji swego wyводу, Sąd podkreślił, że „Wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisów o właściwości stanowi – w myśl art. 156 § 1 pkt 1) k.p.a. – przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji przez organ administracji publicznej. W razie stwierdzenia w postępowaniu przed sądem administracyjnym okoliczności stanowiących przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji, określone w art. 156 k.p.a., Sąd – na podstawie art. 145 § 1 pkt 2) p.s.a. – zobowiązany jest stwierdzić w rozstrzygnięciu nieważność zaskarżonej decyzji i tak też Sąd orzekł w rozpoznawanym przypadku. Nie stanowił przeszkody do wydania takiego orzeczenia przepis art. 3 ust. 1 powoływanej już we wcześniejszych wywodach ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, nie dopuszczający możliwości stwierdzenia nieważności decyzji organu odwoławczego, wydanych z naruszeniem przepisów o właściwości wojewody albo samorządowego kolegium odwoławczego, w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 marca 2000 r. Skoro ustawa ta weszła w życie w dniu 15 kwietnia 2000 r., decyzje wydane po tej dacie z naruszeniem przepisów o właściwości obu wymienionych organów podlegają już bowiem sankcji stwierdzenia ich nieważności. Taka właśnie sytuacja wystąpiła w niniejszym przypadku. Weryfikacji Sądu podlegała bowiem decyzja Wojewody Dolnośląskiego, wydana – z ewidentnym naruszeniem przepisów o właściwości – w dniu 18 marca 2002 r.”

3.

W jednej ze spraw (sygn. akt 3 II SA/Wr 730/03) strona zakwestionowała zasadność odmowy wszczęcia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. postępowania w przedmiocie wykreślenia wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Podstawę faktyczną odmowy stanowił fakt wcześniejszego wykreślenia spornego wpisu, ostateczną decyzją Burmistrza Miasta W. Natomiast jako podstawę prawną swojego rozstrzygnięcia, SKO w L. wskazało przepis art. 157 § 3 k.p.a.

Wyrokiem z dnia 2 marca 2004 r. WSA oddalił skargę, z następującą argumentacją:

„Według art. 88e ust. 2 ustawy z 19 listopada 1999r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej decyzji: ‘Wpis do ewidencji działalności gospodarczej podlega wykreśleniu także w przypadku, gdy organ ewidencyjny dokonał go z naruszeniem prawa. W tym przypadku stosuje się odpowiednio

przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji'. Art. 88e ust. 3 powołanej ustawy Prawo działalności gospodarczej stanowił: „Wykreślenie z ewidencji działalności gospodarczej następuje w drodze decyzji administracyjnej”. Art. 88e został uchylony ustawą z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2115) z dniem 1 stycznia 2004 r. Skład orzekający podkreślił w związku z tym, że ostatnio cytowana nowela stanowi w art. 1 stanowi o dodaniu art. 7e ust. 2, według którego „Wpis do ewidencji działalności gospodarczej podlega wykreśleniu także w przypadku, gdy organ ewidencyjny dokonał go z naruszeniem prawa lub dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne okazały się fałszywe. W tym przypadku stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji”. Przypomniał też, iż rozwiązanie dotyczące konstrukcji wykreślenia wpisu do ewidencji przyjął też ustawodawca w art. 19 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.) oraz w art. 88e ust. 2 ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej decyzji.

Na kanwie tych spostrzeżeń, Sąd wywodził, że „Zarówno (...) przepisy obowiązujące w dniu podjęcia zaskarżonej decyzji, jak i w dniu dokonania wpisu i przepisy obowiązujące obecnie przyjmują jedynie wykreślenie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Nie została w tych przepisach przyjęta konstrukcja stwierdzenia nieważności wpisu: Art. 88e ust. 2 powołanej ustawy – Prawo działalności gospodarczej stanowi podstawę do zastosowania do czynności materialnoprawnej – wpisu do ewidencji działalności gospodarczej – jedynie odpowiednio przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.” Zdaniem Sądu, „Zastosowanie odpowiednie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oznacza, że nie jest dopuszczalne zastosowanie wprost tych przepisów, a z uwzględnieniem rozwiązania przyjętego w przepisach prawa materialnego, a zatem art. 88e ust. 2 powołanej w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej decyzji, ustawy Prawo działalności gospodarczej. Art. 88e ust. 2 stanowi o wykreśleniu z ewidencji działalności gospodarczej, a zatem wyłącza to zastosowanie konstrukcji stwierdzenia nieważności wpisu do ewidencji gospodarczej. Zastosowanie zatem będą miały jedynie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące rodzaju naruszeń prawa przy dokonaniu wpisu, wyliczone enumeratywnie w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, przepisy regulujące właściwość organu do podjęcia decyzji o wykreśleniu (art. 157 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego) i trybu postępowania (art. 157 § 2 i § 3 kodeksu postępowania administracyjnego).”

Skład orzekający stwierdził dalej, że „Przyjęcie konstrukcji wykreślenia wpisu z ewidencji działalności gospodarczej ma zatem podstawowe znaczenie dla

zastosowania odpowiednich przepisów o stwierdzeniu działalności gospodarczej. Postępowanie w sprawie wykreślenia wpisu z działalności gospodarczej na podstawie przepisów o stwierdzeniu nieważności decyzji może być prowadzone tylko jeżeli nie doszło do wykreślenia z wpisu do działalności gospodarczej. Wykreślenie bowiem wpisu do działalności gospodarczej z powodu dokonania wpisu z naruszeniem prawa nie powoduje stwierdzenia nieważności wpisu, a jedynie wykreślenie wpisu. Przepisy powołanej ustawy – Prawo działalności gospodarczej nie dają także podstaw prawnych do nadania decyzji mocy obowiązującej od dnia dokonania wpisu. Wykreślenie wpisu z ewidencji działalności gospodarczej z powodu dokonania wpisu z naruszeniem prawa następuje z dniem wejścia decyzji do obrotu prawnego, a zatem z dniem jej doręczenia lub ogłoszenia. Tylko przepis szczególny może stanowić podstawę do innego określenia terminu obowiązywania decyzji. W przypadku decyzji o wykreśleniu, przepisy obowiązujące w dniu podjęcia zaskarżonej decyzji, jak i obowiązujące od dnia 1 stycznia 2004 r. nie dają podstaw do innego określenia obowiązywania decyzji, a zatem decyzja o wykreśleniu z wpisu do ewidencji działalności gospodarczej obowiązuje od dnia doręczenia tej decyzji.

Sąd uznał za bezsporne w rozpoznawanej sprawie, że Burmistrz Miasta W., ostateczną decyzją z 11 maja 2001 r. wykreślił wpis do ewidencji działalności gospodarczej dokonany 1 lipca 1993 r. pod poz. 231/93, na zgodny wniosek małżonków G, podkreślając, iż „wykreślenie wpisu z ewidencji działalności gospodarczej powoduje, że prowadzenie postępowania w sprawie wykreślenia tej działalności gospodarczej z powodu dokonania wpisu z naruszeniem prawa jest z przyczyn braku przedmiotu postępowania niedopuszczalne.”

W tym stanie rzeczy skład orzekający przyjął, że zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa. Zgodnie z art. 157 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, organ odmawia wszczęcia postępowania w formie decyzji administracyjnej. Podstawą do odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wykreślenia wpisu z ewidencji działalności gospodarczej jest wykreślenie tego wpisu ewidencji działalności gospodarczej. W sprawie wykreślenia spornego wpisu działalności gospodarczej małżonków G., na ich zgodny wniosek, została podjęta już wcześniej decyzja o jego wykreśleniu. Brak zatem było przedmiotu postępowania w sprawie wykreślenia co powoduje, że postępowanie takie było niedopuszczalne.

AD. II

1.

Ze spraw dotyczących cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, na uwagę zasługują zwłaszcza dwie.

W pierwszej (sygn. akt 3 II SA/Wr 1793/03) Wojewódzki Sąd Administracyjny weryfikował poprawność decyzji organów obu instancji cofających przedsiębiorcy zezwolenie na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych ze względu na sprzedaż znacznej ilości piwa podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą (gastronomię), które nie posiadały zezwoleń na sprzedaż napojów, a więc także z naruszeniem ustawowych warunków sprzedaży hurtowej tego rodzaju napojów.

Oddalając skargę (wyrokiem z dnia 3 listopada 2004 r.), Sąd zajął następujące stanowisko:

Podstawę materialnoprawną wydania zaskarżonych decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst. jedn. – Dz. U. Nr 147 z 2002 r., poz. 1231 ze zm.), w świetle których Sąd oceniał zgodność tych decyzji z prawem oraz badał, czy istotnie nastąpiło naruszenie warunków sprzedaży określonych w zezwoleniu i uzasadniających cofnięcie zezwolenia na obrót detaliczny napojami alkoholowymi.

W sytuacji gdy jako jeden z warunków cofnięcia zezwolenia ustawa wymienia „nieprzestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych”, konieczne jest rozważenie wynikających z ustawy warunków, na jakich może być dokonywana detaliczna sprzedaż alkoholu, w kontekście ogólnych zasad ustawowych obrotu napojami alkoholowymi, w tym także zasad obrotu hurtowego.

Uzasadniając szczegółowo takie zapatrywanie, skład orzekający wywodził:

Przede wszystkim Sąd uznał za bezsporne w rozpatrywanej to, że skarżący dysponowali zezwoleniami na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych (m. in. na sprzedaż napojów zawierających do 4,5 % alkoholu i piwa o zawartości alkoholu powyżej 4,5 %). Ze względu na ujawnioną w trakcie kontroli sprzedaż piwa przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie gastronomii i organizacji rozrywki, nie posiadającym zezwoleń na sprzedaż alkoholu, lecz dokonującym tej sprzedaży, organy administracji uznały, że strona prowadziła sprzedaż piwa nie mieszczącą się w zakresie posiadanych przez niego zezwoleń. Sąd wyraził w związku z tym zapatrywanie, że dokonane w tym zakresie ustalenia organów administracji znajdują oparcie w materiale dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy i nie były kwestionowane przez skarżących.

Na kanwie tych ustaleń skład orzekający przyjął, że „Podstawę materialnoprawną orzekania stanowiły w przedmiotowej sprawie przepisy (...) ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst.

jedn. – Dz. U. Nr 147 z 2002 r., poz. 1231 ze zm.. W świetle tych przepisów Sąd oceniał zgodność z prawem zaskarżonych decyzji i badał, czy istotnie nastąpiło naruszenie warunków sprzedaży alkoholu określonych w zezwoleniu, uzasadniających cofnięcie zezwolenia na obrót detaliczny napojami alkoholowymi.

Sąd podkreślił, że przypadki cofnięcia zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych zostały enumeratywnie wymienione w art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz to, że jako podstawę prawną cofnięcia zezwolenia organ pierwszej instancji wskazał art. 18 ust. 6 pkt 4 ustawy, a więc nieprzestrzeganie warunków określonych w zezwoleniu. Skarżący zarzucili, że decyzje obu instancji nie wskazują, jakiego konkretnie warunku nie spełnili, a ponadto podnieśli, że ustalony w sprawie stan faktyczny nie świadczy o jakimkolwiek naruszeniu przez nich warunków zezwolenia ani przepisów ustawy. W tej sytuacji skład orzekający przyjął za konieczne – zważywszy dodatkowo – „że jako jeden z warunków cofnięcia zezwolenia ustawa wymienia ‘nieprzestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych’(...) rozważenie wynikających z ustawy warunków, na jakich może być dokonywana detaliczna sprzedaż alkoholu, w kontekście ogólnych zasad ustawowych obrotu napojami alkoholowymi, w tym także zasad obrotu hurtowego.”

Oceniając sprawę w tym aspekcie, skład orzekający wywodził, iż „Realizacja zadań ustawy odbywa się m. in. poprzez ograniczenie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej – co znajduje swój wyraz m. in. w konieczności uzyskania właściwych zezwoleń na wprowadzanie do obrotu napojów zawierających alkohol. W stosunku do przedsiębiorców, którzy spełnili warunki wymagane dla uzyskania zezwolenia i zezwolenia te otrzymali, kolejne ograniczenie stanowi konieczność przestrzegania narzuconych prawem warunków przy sprzedaży napojów alkoholowych. Ze względu na politykę przeciwdziałania alkoholizmowi i wynikającą stąd reglamentację obrotu alkoholem, możliwość sprzedawania alkoholu przedsiębiorcom, którzy chcieliby go dalej odsprzedawać ograniczono do przedsiębiorców zajmującym się obrotem hurtowym napojami alkoholowymi, którym postawiono wymóg sprzedawania alkoholu wyłącznie przedsiębiorcom posiadającym zezwolenie na obrót hurtowy tymi napojami lub zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. Konsekwencją wynikającego z ustawy (...) prawo o działalności gospodarczej wymogu szczególnej staranności ze strony profesjonalnych podmiotów zajmujących się obrotem, jest m. in. wprowadzony powołaną ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi obowiązek sprawdzania przez hurtownika napojami alkoholowymi czy nabywcy alkoholu posiadają zezwolenia na jego sprzedaż (hurtową lub detaliczną).

Obrót hurtowy został zdefiniowany w art. 2 pkt 7 powołanej wyżej ustawy jako „zakup napojów alkoholowych w celu dalszej ich odsprzedaży przedsiębiorcom posiadającym właściwe zezwolenia”. Powyższa definicja (...) nie dokonuje

kwalifikacji sprzedaży jako hurtowego obrotu napojami alkoholowymi w zależności od ilości sprzedawanego alkoholu. Stąd też za chybiony trzeba uznać argument skarżących, że skoro np. w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 18% określony w ustawie limit sprzedaży wynosi ok. 41.666 litrów miesięcznie, to ze względu na ilość sprzedanego przez nich innym przedsiębiorcom alkoholu, dokonaną przez skarżących sprzedaż należy uznać za sprzedaż detaliczną. Określone w ustawie limity ilościowe sprzedaży wyznaczają jedynie jeden z warunków, na jakich dopuszczalny jest hurtowy obrót napojami alkoholowymi, nie są natomiast elementem definiującym ten obrót. Wypada się natomiast zgodzić ze skarżącymi co do tego, że w świetle przywołanej definicji hurtowego obrotu napojami alkoholowymi brak podstaw do twierdzenia, że o hurtowym charakterze sprzedaży przesądza sam fakt sprzedaży alkoholu przedsiębiorcom, na faktury VAT.” W przypadku jednak sprzedaży alkoholu podmiotom gospodarczym – zasadnicze znaczenie, w ocenie Sądu, ma to – „czy sprzedaż ta miała na celu dalszy obrót napojami alkoholowymi przez nabywców.” Sąd podkreślił w związku z tym, iż wprawdzie ustawa „definiuje obrót hurtowy alkoholem posługując się słowem ‘zakup’ i określając jego cel, tj. dalszą odsprzedaż alkoholu podmiotom obracającym napojami alkoholowymi, to jest oczywiste, że znaczenia ma w tym wypadku kryterium dalszej odsprzedaży alkoholu przez jego nabywców. Mając bowiem do czynienia wyłącznie z zakupem napojów alkoholowych, nawet, jeśli czynności tej towarzyszył zamiar przedsiębiorcy co do ich dalszej odsprzedaży, ale nie podjęto działań zmierzających do jego realizacji, nie można mówić o hurtowym obrocie napojami alkoholowymi – jako że w takiej sytuacji w ogóle nie dochodzi do wprowadzenia alkoholu do obrotu.”

W dalszej części wyводу prawnego Sąd argumentował, iż „W odróżnieniu od obrotu hurtowego, zwykła sprzedaż detaliczna jest sprzedażą skierowaną do indywidualnego klienta i na jego indywidualne potrzeby. Jak już zauważono, klientem takim może być w pewnych wypadkach również przedsiębiorca – jeżeli dokonuje zakupu na swoje potrzeby (np. związane z organizacją przyjęcia dla kontrahentów). Założeniem odsprzedaży jest natomiast dalszy obrót rzeczą, w celu czerpania zysku przez nabywcę. W przypadku handlu napojami alkoholowymi, ustaleń co do tego, czy w konkretnych przypadkach transakcja miała charakter celowej odsprzedaży należy” – w opinii Sądu – „dokonywać z uwzględnieniem celowościowej wykładni ustawy. Jest to uzasadnione o tyle, że ustawa (...) w ogóle ma charakter prewencyjny i jej zasadniczą treścią i zadaniem jest narzucenie określonych zasad obrotu napojami alkoholowymi. Wymaga podkreślenia, iż warunkiem prowadzenia sprzedaży alkoholu w ramach posiadanego zezwolenia jest przestrzeganie wszystkich zasad obrotu napojami alkoholowymi, określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.” Zdaniem składu orzekającego, „Zapisy (...) ustawy jednoznacznie wskazują, że szczególne ograniczenia dotyczą dalszej

odsprzedaży alkoholu przedsiębiorcom – jest ona możliwa wyłącznie w ramach hurtowego obrotu napojami alkoholowymi, prowadzonego na podstawie odpowiedniego zezwolenia i zachowaniem warunków ustalonych dla tego rodzaju działalności, albo w razie sprzedaży na podstawie jednorazowych zezwoleń, o których mowa w art. 18¹ powołanej ustawy – i zawsze z zachowaniem wymogu, że sprzedaż następuje do przedsiębiorców posiadających zezwolenia. Tym samym celowa odsprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom, choćby nawet posiadającym zezwolenia na obrót alkoholem, narusza zasady obrotu napojami alkoholowymi określone w ustawie, jeżeli nie dokonuje jej podmiot na podstawie zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi. Odsprzedaż alkoholu przedsiębiorcom nieposiadającym zezwoleń i bez badania tej kwestii przez sprzedającego jest w ogóle niedopuszczalna – i w tym sensie zawsze narusza przepisy ustawy.

Sąd zwrócił dalej uwagę, że „Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie definiuje, co należy rozumieć przez działanie ‘w celu odsprzedaży’, a zatem wyrażenie to wymaga wyjaśnienia w drodze wykładni. Zasadnicze ograniczenia dotyczące sprzedaży alkoholu, w tym w szczególności – sprzedaży hurtowej, każą przyjąć szerokie rozumienie pojęcia ‘w celu odsprzedaży’.” W ocenie składu orzekającego, „Za działanie ‘w celu’ należy uznać w tym wypadku nie tylko działanie z bezpośrednim zamiarem odsprzedaży, ale także sprzedaż w wypadkach, gdy ze względu na jej okoliczności podmiot jej dokonujący powinien mieć świadomość, że alkohol będzie przez nabywcę wprowadzany do dalszego obrotu lub jest to prawdopodobne. Z powoływanej zresztą przez organ pierwszej instancji zasady obowiązku przedsiębiorcy uczestniczącego w profesjonalnym obrocie do dołożenia szczególnej staranności wynika także jego odpowiedzialność za jej zaniechanie. Taka interpretacja znajduje potwierdzenie w celowościowej wykładni ustawy. Przyjęcie przeciwne prowadziłyby natomiast (...) do obchodzenia wymogów ustawowych. Oznaczałoby to bowiem, że przedsiębiorcy trudniący się detaliczną sprzedażą napojów alkoholowych mogliby – jeżeli nadarzyłaby się ku temu okazja – bez limitów ilościowych sprzedawać alkohol innym przedsiębiorcom, w tym prowadzącym działalność handlową i gastronomiczną, co wobec braku obowiązku badania czy odbiorcy ci posiadają zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi (obowiązek ten ustanowiono dla sprzedaży hurtowej, prowadzonej w ramach stosownego zezwolenia) umożliwiłoby obrót alkoholem z całkowitym pominięciem rygorów ustawowych. Tym samym za bezpodstawny należy uznać zarzut skarżących, że materiał zgromadzony w sprawie nie dawał podstaw do przyjęcia, że sprzedając alkohol mieli świadomość, że będzie on dalej odsprzedawany”. Sąd zajął stanowisko, „że organ nie miał obowiązku udowodnienia skarżącym, iż wiedzieli oni o zamiarze dalszej odsprzedaży piwa – a wystarczające dla zakwalifikowania transakcji jako celowej odsprzedaży należy uznać udowodnienie, że ze względu na jej okoliczności skarżący powinni mieć świadomość w jakim celu alkohol jest od nich nabywany. Zważywszy, że z

akt sprawy wynika, że skarżący w okresie pomiędzy 18.03.2002r. a 26.06.2002 r., a więc w przeciągu ok. 3 miesięcy sprzedawali przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie handlu i gastronomii alkohol w ilościach, które nie pozwalały na przyjęcie, że jest to sprzedaż na potrzeby własne klienta (np. lokalowi ... sprzedano w tym czasie 6.000, litrów piwa, w kegowych po 50 l, na podstawie 13 faktur VAT, w sumie różnym przedsiębiorcom 194 kegi po 50 l) – w opinii Sądu – „nie można przyjąć, że nie miała miejsca celowa odsprzedaż piwa innym przedsiębiorcom. Podnoszony w skardze argument, że gdyby zaopatrującym się w sklepie przedsiębiorcom nie wystawiano faktur VAT, to organ pierwszej instancji nie dysponowałby żadnymi dowodami, że dokonano sprzedaży takim, a nie innym podmiotom, a zatem nie mógłby zarzucać skarżącym zamiaru obejścia prawa, należy uznać za całkowicie chybiony. Fakt, że niedozwoloną sprzedaż dałoby się ukryć, nie legalizuje bowiem jej charakteru. Ponadto kwestia, czy w tym konkretnym wypadku skarżący działali z zamiarem obejścia prawa czy wskutek niezajomości lub mylnej interpretacji przepisów, pozostaje bez znaczenia dla prawnej kwalifikacji ich działań.

Biorąc pod uwagę przedstawiony wywód, Sąd zgodził się ze stanowiskiem organów administracji, „że ujawniona w toku kontroli wielokrotna sprzedaż tym przedsiębiorcom piwa przez (...) była objęta posiadaniem przez niego zezwoleniem z dnia (...) nr (...) na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% alkoholu i piwa zawierającego powyżej 4,5 % alkoholu, co każe przyjąć, że obrotu w tym zakresie dokonywano bez wymaganego zezwolenia – a zatem już przez to naruszono zasady obrotu napojami alkoholowymi, zawarte w ustawie (...), co stanowi jedną z podstaw do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu.” Skład orzekający podkreślił, że „Skarżący naruszyli w ten sposób także warunki zezwolenia, które dotyczyło sprzedaży detalicznej – a jak wykazano, powtarzająca się sprzedaż piwa przedsiębiorcom prowadzącym na Dworcu Głównym m. in. lokale gastronomiczne nie miała takiego charakteru.” W ocenie Sądu, „Naruszenie przepisów ustawy stanowi ponadto sprzedaż alkoholu przedsiębiorcom nieposiadającym zezwoleń na obrót napojami alkoholowymi. Na charakter naruszeń wskazywały w wydanych przez siebie decyzjach organy obu instancji, dokonując wyczerpujących (...) rozważań co do prawnej kwalifikacji bezspornego stanu faktycznego w sprawie. Tym samym (...) organ odwoławczy słusznie stwierdził, że spełniona została przesłanka cofnięcia zezwolenia, o której mowa w art. 18. ust. 6 pkt. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i utrzymał w mocy decyzję Prezydenta Wrocławia orzekającą o cofnięciu zezwolenia. Podnoszony przez skarżących fakt, że kontrolą PIH-u objęto także faktury wystawione w styczniu, tj. przed wydaniem zezwolenia z 27.02.2002 r. nie ma” – zdaniem Sądu – „znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, w sytuacji, gdy faktury wystawiane po dacie wydania zezwolenia jednoznacznie wskazują na prowadzenie działalności w zakresie nie objętym wydanym zezwoleniem.

W innej sprawie z grupy aktualnie omawianych (sygn. akt 3 II SA/Wr 2348/2001) Sąd musiał ocenić, czy została zachowana formalna przesłanka cofnięcia zezwolenia, w postaci uprzedniego uzyskania wymaganej prawem opinii. Skład orzekający uznał, że takiej opinii w istocie brak, w związku z czym, wyrokiem z dnia 24 marca 2004 r. uchylił zaskarżone decyzje organów obu instancji, z następującym uzasadnieniem.

Sąd przyznał, że w stanie prawnym obowiązującym w dacie wydawania decyzji przez organy obu instancji, doszło do naruszenia zasad obrotu napojami alkoholowymi, w postaci sprzedaży tych napojów osobie nieletniej (art.15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – tekst jedn. Dz. U. Nr 35, poz.230 ze zm.). Istniała zatem podstawa do cofnięcia zezwolenia. Zwrócił jednak uwagę, że zgodnie z art. 18 ust. 7 przywołanej ustawy – w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania decyzji przez organ pierwszej instancji – „W przypadkach, o których mowa w ust. 6 pkt 1 i 2, cofnięcie zezwolenia wymaga zasięgnięcia opinii właściwej komisji rady gminy”. Skład orzekający podkreślił w związku z tym, iż „W dacie zaś orzekania przez organ odwoławczy zgodnie z w/w przepisem ‘W przypadkach, o których mowa w ust. 6 pkt 1 i 2, cofnięcie zezwolenia wymaga zasięgnięcia opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych’.” W uzasadnieniu omawianego wyroku wywodząco dalej, że „przepis art. 106 § 1 ustawy z dnia 14.06.1960 r. kodeks postępowania administracyjnego stanowi, że ‘jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ’. Po myśli zaś §5 w/w artykułu zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.” Sąd przyjął w związku z tym „Za ugruntowany (...) pogląd, że treść postanowienia zawierającego stanowisko innego organu ma wpływ na prawidłowe pod względem faktycznym i prawnym rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji (vide uchwała NSA z dnia 9.11.1998 r. sygn. akt OPS 8/98)”, podkreślając, że w rozpoznawanej sprawie „poza sporem postanowienie, o którym mowa w art.106 §5 kpa nie zostało wydane, tym samym nie został spełniony ustawowy wymóg zasięgnięcia – przed cofnięciem zezwolenia – opinii właściwej komisji”. W ocenie Sądu, znajdujące się w dokumentacji sprawy „pisma Przewodniczącego Miejskiej Komisji do Spraw Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, jak i Komisji Prawa i Porządku Publicznego Rady Miejskiej – które powołano w uzasadnieniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego – zarówno z uwagi na formę, jak i zawartą w nich treść nie mogą być potraktowane jako spełnienie omówionego wymogu.”

2.

W kolejnej sprawie (sygn. akt 3 II SA/Wr 1587/2001) Wojewódzki Sąd Administracyjny, kierując się dyspozycją art. 146§ 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), nakazał zwrot uiszczonej przez przedsiębiorcę opłaty w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2001 r. Zdaniem składu orzekającego, za takim rozstrzygnięciem przemawiały następujące względy:

W pierwszym rzędzie Sąd odwołał się do zasad wynikających z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dodając, że „Przy wykładni przepisów prawa należy mieć na względzie ochronę praw jednostki, która może być obciążona obowiązkami publiczno-prawnymi tylko na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i tylko w granicach wyznaczonych w tych przepisach prawa.”

W uzasadnieniu wyroku podkreślono następnie, iż „Zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. 2002, Nr 147, poz. 1237 ze zm.) ‘W roku nabycia lub utraty ważności zezwolenia opłatę, o której mowa w ust. 1, uiszcza się w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia (...)’. Jest to obowiązująca reguła przy ustalaniu wysokości opłaty”. Skład orzekający przyjął, że „Regułę tę należy zastosować w razie gdy jednostka uiściła opłatę w wysokości, która nie uwzględniła utraty ważności zezwolenia. Naruszenie tej reguły jest działaniem niezgodnym z prawem.”

Następnie wywiedziono, iż „Zgodnie z art. 18 ust. 12 pkt 1 powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wygasa w przypadku likwidacji punktu sprzedaży. Strona skarżąca zlikwidowała punkt sprzedaży napojów alkoholowych z dniem 1 kwietnia 2001 r. i do pisma informującego o tym fakcie Zarząd Miasta dołączyła oryginały zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Dokonanie czynności zwrotu oryginału zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powoduje wygaśnięcie zezwolenia. Do wygaśnięcia zezwolenia nie jest konieczne podjęcie decyzji na podstawie art. 162 § 11 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Według art. 162 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego ‘Organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja: stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony’. Powołana ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie nakazuje wydania decyzji o wygaśnięciu mocy decyzji w przypadku likwidacji punktu sprzedaży, jedynie organ opierając się na ocenie interesu społecznego lub słusznego interesu strony może wydać decyzję tej treści. Nie podjęcie decyzji o wygaśnięciu zezwolenia nie oznacza, że po zwrocie zezwoleń do organu pozostają one w mocy.”

Sąd stwierdził kategorycznie, iż z materiału dowodowego sprawy wynika, „że strona skarżąca przez zwrot zezwoleń doprowadziła do utraty ich ważności. Strona skarżąca uiściła opłatę za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych za rok 2001.”, konkludując, iż skoro utrata ważności zezwoleń nastąpiła 1 kwietnia 2001 r., stanowi to podstawę do zwrotu proporcjonalnego uiszczonyj opłaty.

3.

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2004 r. (sygn. akt 3 II SA/Wr 2474/02) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalił skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Z. z dnia 9 września 2002 r., Nr 336/02 w przedmiocie zmiany uchwały tego samego organu z dnia 17 grudnia 2001 r., Nr 290/01 w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2002 rok i zasad jego finansowania, przyjmując, iż:

Stosownie do art. 4¹ ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.), prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin, realizowanych – między innymi – w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Gminy nie muszą przy tym wykonywać samodzielnie nałożonych na nie przez ustawodawcę zadań. Przeciwnie, z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wynika jasno, że mogą w tym celu zawierać umowy z innymi podmiotami. Szczegółowe uzasadnienie tych twierdzeń rozpoczął Sąd od powołania się na przepisy art. 4¹ ust. 1 i 2 ustawy przeciwalkoholowej. Stwierdził, że nie bez znaczenia jest fakt, że konkretne zadania, o których mowa w tym przepisie, zostały sformułowane przez ustawodawcę jedynie w postaci wyliczenia przykładowego, co umożliwiła kreowanie przez gminy innych jeszcze form działalności. Owe dodatkowe formy działania należy w pełni akceptować, jeżeli mieszczą się w ramach eksponowanych w art. 4¹ ust. 1 in principio ustawy: profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Z art. 9 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym wynika z kolei, że gminy mogą także zawierać umowy z innymi podmiotami w celu realizacji wspomnianych zadań.

Opierając się na powyższych regulacjach, wywodzono dalej – uwzględniając konkretne już okoliczności rozpoznawanej sprawy – iż „Zawierając z Komendą Powiatową Policji w Z. porozumienie, o którym mowa w odpowiedzi na skargę, Gmina Z. skorzystała z tego uprawnienia. Przedmiot Porozumienia został jednoznacznie wskazany w § 1. Chodziło mianowicie o ustalenie zasad działania obu umawiających się stron w celu wsparcia członków rodzin przed przemocą w

rodzynie oraz pomocy, jaką Policja zobowiązała się udzielać Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, właśnie w ramach Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.”

Sąd podkreślił, że „Obie strony przyjęły na siebie konkretne zobowiązania. Policja zobowiązała się – w szczególności – do natychmiastowej i zdecydowanej reakcji na telefoniczne zgłoszenia o przemoc w rodzinie oraz do wykonywania (na zlecenie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych) niektórych czynności związanych z dowozem osób uzależnionych od alkoholu na badania biegłego oraz na leczenie zamknięte do Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w S. (§ 2 pkt 1 i 2 Porozumienia). Pierwsze z tych zadań wprost koresponduje z zapisem przyjętym w art. 4¹ ust. 1 pkt 2 in fine ustawy, drugie zaś stanowi doprecyzowanie sposobu realizacji obowiązku ustawowego nałożonego na Policję w art. 30 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy.

Logicznym korelatem zobowiązań (...) Policji są zobowiązania przyjęte przez Gminę w zakresie zabezpieczenia materiałowego zaplecza wykonania powinności pierwszej z wymienionych stron Porozumienia. Chodzi o zakup 3 telefonów komórkowych dla dzielnicowych oraz kart telefonicznych do tych aparatów, w liczbie 2 na każdy telefon rocznie. ‘W miarę możliwości finansowych’ Gmina zobowiązała się ponadto ‘do zakupu paliwa dla radiowozów Policji realizujących zadania wymienione w § 2’ (tak w § 3 pkt 1, 2 i 3 Porozumienia). Jeżeli dodatkowo uwzględnić treść § 4, zgodnie z którym Policja zobowiązuje się wykorzystać mienie przekazane przez Gminę ‘ściśle do realizacji zadań określonych w Porozumieniu’, oraz brzmienie § 5, w myśl którego ‘w celu utrzymania bieżącego nadzoru nad wykonywaniem zadań objętych Porozumieniem, Gmina zastrzega sobie prawo kontroli w tym zakresie’, jawi się finalna konkluzja o bardzo precyzyjnym ujęciu postanowień Porozumienia, którego treść dobitnie przekonuje, że zostało ono zawarte w celu urealnienia pewnego odcinka działań podejmowanych ewidentnie w ramach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.”

W przedstawionych okolicznościach Sąd nie podzielił zarzutu Wojewody „istotnego naruszenia” art. 4¹ ust. 1 i 2 ustawy, poprzez dowolność w dysponowaniu przez Gminę Z. środkami uzyskiwanymi z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

AD. III

1.

W tej grupie spraw zdaje się uzasadnione zwrócenie uwagi na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2004 r. (sygn. akt 3 II SA/Wr 1015/2001), odrzucające skargę Liceum Ogólnokształcącego we W. na decyzję Inspektora Kontroli Skarbowej w Urzędzie Kontroli Skarbowej we

W. w przedmiocie przestrzegania ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych.

W sprawie tej Sąd był zmuszony zbadać dopuszczalność skargi, w szczególności zaś to, czy przedmiot zaskarżenia istotnie stanowi, zgodnie z jego oznaczeniem, wynik kontroli – w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 54, poz. 572 ze zm.) a jeśli tak, to czy od przedmiotowego wyniku kontroli przysługuje – zgodnie z zawartym w nim pouczeniem – skarga do sądu administracyjnego, a zatem czy i na jakiej podstawie podlega on kontroli sądowoadministracyjnej.

Rozpatrując tak określony przedmiot badania, skład orzekający przyjął za niewątpliwe – w świetle art.2 ust. 1 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej – że „do zakresu kontroli skarbowej należy kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa, środkami państwowych jednostek budżetowych i państwowych jednostek gospodarki pozabudżetowej oraz środkami państwowych funduszy celowych, zarówno u przekazujących, jak i otrzymujących te środki.”

W uzasadnieniu postanowienia podkreślono dalej, iż „Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem art. 24 ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania spornego wyniku kontroli, inspektor mógł – po przeprowadzeniu kontroli – wydać bądź decyzję lub decyzje w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...) – gdy ustalenia dotyczyły podatków i innych należności budżetowych, których określanie lub ustalanie należało do właściwości urzędów skarbowych (pkt 1), bądź wynik kontroli – gdy ustalenia dotyczyły nieprawidłowości innych niż wymienione w pkt. 1 lub gdy nieprawidłowości nie stwierdzono (pkt 2).

Dalej Sąd zwrócił uwagę, że art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) zawiera zamknięty katalog spraw podlegających kontroli sądowoadministracyjnej. Zgodnie z tym przepisem, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie m. in, w sprawach na decyzje administracyjne (pkt 1) oraz na inne niż określone w pkt 1-3 (decyzje, postanowienia tam wymienione) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (pkt 4). Uregulowanie to odpowiada treści art. 16 ust. 1 (w szczególności pkt 1 i 4 tego przepisu) uchylonej ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz.368 ze zm.). Z tych względów, w ocenie Sądu, „aktualność zachowują poglądy judykatury, wykształcone na tle uprzednio obowiązującego stanu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał, iż dla oceny dopuszczalności uruchomienia trybu kontroli sądowoadministracyjnej nad orzeczeniami wydanymi na podstawie art. 24 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o kontroli skarbowej niezbędne jest ustalenie, czy mają one walor decyzji bądź aktu lub też

czynności z zakresu administracji publicznej a jeżeli tak to czy dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (vide uchwała NSA z dnia 7.12.1998 r. sygn. akt FPS 18/98 – ONSA 1999/2/43, uchwała NSA z dnia 4.12.2000 r. sygn. akt FPS 13/00 – ONSA 2001/2/58). Podzielając stanowisko wyrażone w w/w uchwałach stwierdzić należy, iż niewątpliwie wydanie wyniku kontroli – w rozumieniu ustawy o kontroli skarbowej – stanowi czynność z zakresu administracji publicznej; o tym jednak czy czynność ta dotyczy stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa decyduje treść konkretnego wyniku kontroli.”

Zdaniem Sądu, w rozpoznawanej sprawie nie budzi wątpliwości, „że poczynione przez Inspektora Kontroli Skarbowej ustalenia nie dotyczą podatków ani też innych należności budżetowych, które obligowałyby go do wydania decyzji administracyjnej. Nie jest zatem sporne, że przedmiot zaskarżenia nie jest decyzją administracyjną, zaskarżalną do sądu administracyjnego na podstawie przepisu art.3 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (oczywiście - zgodnie z art. 52 - dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia - odwołania przysługującego od decyzji administracyjnej).” W ocenie Sądu, „treść spornego wyniku kontroli uzasadnia przyjęcie, iż zawiera on jedynie poczynione przez Inspektora Kontroli Skarbowej ustalenia zaistniałego stanu faktycznego sprawy, uzasadniającego” – w ocenie organu – „zarzut naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych; wnioski i wskazania Inspektora Kontroli Skarbowej przedstawione w wyniku kontroli odnoszą się jedynie do wymogu przestrzegania przepisów tych ustaw. Nie powinno budzić wątpliwości, iż obowiązek przestrzegania przepisów obowiązującego prawa dotyczy wszystkich, nie tylko kontrolowanej jednostki. Objęte przedmiotowym w sprawie wynikiem kontroli „wnioski i wskazania” mają zatem charakter tak ogólny, że nie można przypisać skarżonemu wynikowi kontroli waloru czynności dotyczącej obowiązków wynikających z przepisów prawa, a tym bardziej uprawnień.

W konsekwencji powyższego – skoro skarżony wynik kontroli nie spełnia wymogu z art. 3 § 1 pkt 4 ustawy (nie nakładając na kontrolowaną szkołę żadnych zindywidualizowanych obowiązków wynikających z przepisów prawa ani nie przyznając tego typu uprawnień) – to nie podlega on zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Zdaniem składu orzekającego, „przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłyby do tego, że rozstrzygnięcie sprawy odnosiłoby się nie do praw i obowiązków stron, lecz byłoby jedynie oceną tego, która ze stron właściwie interpretuje sporne przepisy prawa. Podnieść tymczasem należy, iż wykładnia może występować przy stosowaniu prawa, kiedy należy ustalić normy prawne właściwe dla rozstrzygnięcia danej sprawy, albo też w oderwaniu od konkretnej sprawy, gdy upoważnione do tego podmioty dokonują wiążącej wykładni prawa lub dokonuje jej nauka w trakcie prac badawczych.

Sądy administracyjne jednakże powołane zostały do kontroli legalności ściśle oznaczonych przejawów działalności administracji publicznej i choć przy okazji tej kontroli niejednokrotnie zobligowane są do interpretacji przepisów stosowanego prawa to jednak zawsze dotyczy to prawa stanowiącego podstawę wydania kontrolowanego aktu lub czynności dotyczącej praw i obowiązków stron. Tym samym, poza kompetencją sądu administracyjnego pozostaje wykładnia prawa, o ile nie jest to konieczne do kontroli zindywidualizowanej działalności administracji publicznej w granicach określonych powoływanym wyżej przepisem art.3 §2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zwrócenia uwagi wymaga też, że oceniając w niniejszej sprawie czy sporny wynik kontroli jako przejaw działalności administracji publicznej należy do tego rodzaju działalności, która podlegać winna kontroli sądu administracyjnego.” Sąd – w składzie rozpoznającym sprawę – uznał,” że właśnie to, iż sporny wynik kontroli nie dotyczy wynikających z przepisów prawa uprawnień ani obowiązków szkoły i jako taki nie ma charakteru aktu władczego, zmierzającego do wywołania konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych – świadczy o tym, że postępowanie przeprowadzone przez Inspektora Kontroli Skarbowej a zakończone omawianym wynikiem kontroli nie mieści się w granicach spraw objętych prawem do sądu – przewidzianym Konstytucją PR i przepisami prawa międzynarodowego.

Jak wyżej stwierdzono sporny w sprawie wynik kontroli nie kreuje nowej sytuacji prawnej szkoły, poczynione ustalenia stanu faktycznego i w konsekwencji stwierdzenie naruszenia przepisów prawa nie są sprzężone z dyspozycjami dotyczącymi sfery praw i obowiązków kontrolowanej jednostki. Wprawdzie wynik kontroli i zgromadzone w postępowaniu przeprowadzonym przez Inspektora Kontroli Skarbowej materiały mogą być dowodem w innych postępowaniach – nie może to jednak przesądzać kwestii zaskarżalności wyniku kontroli do sądu administracyjnego. Przykładowo wskazać można, że ustalenie, iż uchybiono przepisom ustawy o finansach publicznych i przepisom ustawy o zamówieniach publicznych skutkować mogłoby - ewentualnie - zastosowaniem przepisu art. 93 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy(...) o finansach publicznych (...), tj. orzeczeniem o obowiązku zwrotu dotacji czy też zastosowaniem przepisów tej ustawy regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dział V, art. 137-179), w tym za naruszenie formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego ustalonego ustawą (...) o zamówieniach publicznych (...). Oczywiście wówczas stronom takiego postępowania służyłoby prawo odwołania od wydanej w tym przedmiocie decyzji a następnie prawo skargi do sądu administracyjnego na podstawie art.3 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sytuacja taka w niniejszej sprawie nie miała jednak miejsca. Godzi się też podnieść, że o tym czy od wyniku kontroli służy skarga do sądu administracyjnego nie może decydować błędne pouczenie strony przez organ administracyjny.

W konkluzji Sąd uznał, że będący przedmiotem skargi wynik kontroli nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a skargę – jako niedopuszczalną – należało odrzucić na podstawie przepisu art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2.

W wyroku z dnia 30 czerwca 2004 r. (sygn. akt 3 II SA/Wr 3296/2001), Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzje organów inspekcji sanitarnej obu instancji wydane w przedmiocie obciążenia strony skarżącej opłatą za badania zdyskwalifikowanych próbek towaru (bułki tartej). Sąd uznał, że organy naruszyły prawo materialne przez błędną wykładnię art. 36 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jednolity – Dz. U. z 1989 r., Nr 90, poz. 575 ze zm.), nie uwzględniając treści ust. 2 w tym artykule oraz ogólnych zadań inspekcji sanitarnej.

Sąd – w składzie orzekającym w sprawie – wywodził, iż „Po myśli art. 36 ust. 1 ustawy o PIS (w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania przez organy obu instancji), za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego pobiera się opłaty w wysokości kosztów ich wykonania, z zastrzeżeniem ust. 2. Opłaty ponosi osoba lub jednostka organizacyjna obowiązana do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych. Natomiast zgodnie z zastrzeżeniem przewidzianym w ust. 2 analizowanego artykułu, opłat nie pobiera się od osób oraz jednostek organizacyjnych obowiązanych do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych, jeżeli w wyniku badań nie stwierdzono naruszenia tych wymagań.”

W ocenie Sądu, „odwołanie się przez ustawodawcę w art. 36 ust. 2 do kategorii naruszenia wymagań higieniczno-zdrowotnych nie uzasadnia obciążenia określonego podmiotu opłatą, o której mowa, z tytułu samego tylko stwierdzenia, że w dyspozycji tego podmiotu pozostaje towar, którego jakość została w czasie badań skutecznie zakwestionowana z punktu widzenia norm, jakim powinien on odpowiadać. Organy kontroli powinny dodatkowo wykazać naruszenie przez ów podmiot warunków higieniczno-zdrowotnych, które to naruszenie było przyczyną powstania stwierdzonych wadliwości towaru.” Sąd podzielił w tym zakresie w całej rozciągłości stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 1087/98 (OSP 2001/9/132), zgodnie z którym: „Brak wykazania, że wady higieniczno-zdrowotne towaru powstały z przyczyn leżących po stronie osoby, która towary te wprowadziła do handlu detalicznego, uniemożliwia obciążenie takiej osoby na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 12, poz. 49 ze zm.) kosztami badań.”

W uzasadnieniu obecnie omawianego wyroku, skład orzekający uznał w szczególności za trafne spostrzeżenie przez NSA w cytowanym wyroku, „iż nadrzędny cel działania organów inspekcji sanitarnej – ochrona zdrowia ludzkiego przed wpływem czynników szkodliwych – może być w pełni realizowany wyłącznie przez ustalenie źródeł tych czynników. Organy nie mogą więc w zakresie należności z tytułu opłat przewidzianych w art. 36 ust. 1 ustawy stawiać się w sytuacji kupującego i kosztami negatywnych wyników badań pobranych w sklepie towarów obciążać na zasadzie rękojmi z art. 556 k.c. sprzedawcę. Taki stosunek prawny pozostaje wyłącznie między sprzedawcą a kupującym. Rzeczą organów inspekcji sanitarnej jest powiązanie negatywnego wyniku badań z czynnikami, jakie spowodowały taki wynik.”

Zdaniem Sądu, w rozpoznawanej sprawie „brak jest jakichkolwiek dowodów na to, aby stwierdzone w wyniku badań wady tartej bułki miały związek z warunkami przechowywania tego towaru w sklepie skarżącej. Przeciwnie, istnienie takiego związku zdaje się wykluczać to, że poddane badaniom próbki zostały pobrane z dostawy, która miała miejsce w przededniu badań. Wadliwy towar został dostarczony do sklepu” strony skarżącej „w dniu 17 września 2000 r., a próbki zostały pobrane w dniu 18 września 2001 r. Obie te okoliczności zostały potwierdzone w znajdującym się w aktach administracyjnych raporcie z badań. W raporcie tym wskazano także producenta i dostawcę zakwestionowanej tartej bułki (...). Znajduje się tam również dodatkowe stwierdzenie, iż na papierowych opakowaniach (torebkach) widnieje napis ‘Najlepiej spożyć przed 24.10.2001 r.’

Jeśli więc organy inspekcji sanitarnej nie dysponowały innymi dowodami, pozwalającymi na niekorzystne dla skarżącej ustalenia (np. dalsze sprowadzanie od tego samego producenta towaru już wcześniej zakwestionowanego), to (...) – obciążenie (...) obowiązkiem uiszczenia opłaty trzeba uznać za niedopuszczalne, tym bardziej, że sam organ odwoławczy przyznał w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, iż towar zakwestionowany w sklepie prowadzonym przez stronę ‘był niewłaściwej jakości zdrowotnej mimo jego prawidłowego przechowywania’.”

Sąd uznał, że wobec zasadności podstawowego zarzutu podniesionego przez skarżącą, mniejsze znaczenie ma zagadnienie obliczenia wysokości opłaty. Zwrócił jednak uwagę na rysujące się i w tym zakresie wątpliwości. „W uzasadnieniu pierwszoinstancyjnego orzeczenia powołano jako bezpośrednią podstawę prawną dokonanego wyliczenia wysokości opłaty bliżej niesprecyzowane (nawet co do tytułu tego aktu i daty jego wydania), nie dołączone do dokumentacji sprawy, zarządzenie Dyrektora PSSE (Powiatowej Stacji Sanitarnej-Epidemiologicznej - ?), wydane na podstawie zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lipca 1992 r. w sprawie zasad ustalania wysokości opłat za badania i inne czynności wykonywane przez organy Inspekcji Sanitarnej (M. P. Nr 27, poz. 192). Taka praktyka uniemożliwia pełną kontrolę Sądu prawidłowości ustalenia opłaty. Godzi się jednak w związku z tym podkreślić, że przepis § 4 przywołanego zarządzenia

MZiOS z 1992 r., wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 4 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przewiduje jedynie kompetencje dyrektora wojewódzkiej stacji sanitarno epidemiologicznej do określenia czasu niezbędnego do wykonania badań. Natomiast sam sposób obliczania kosztów został wyczerpująco uregulowany w § 2 i 3 przywołanego przez organ pierwszej instancji zarządzenia MZiOS z dnia 29 lipca 1992 r.”

SPRAWY Z ZAKRESU GEODEZJI I KARTOGRAFII

1. Decyzja kasacyjna wydana może być jedynie, gdy spełnione zostaną prawem przewidziane przesłanki, a w przypadku decyzji powodującej przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji przesłanką tą jest określony zakres czynności postępowania wyjaśniającego a mianowicie stwierdzenie konieczności uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części.

Przedstawiony wyżej pogląd został wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2004r. (sygn. akt 3 II SA/Wr 1016/2001). Przedmiotem skargi była decyzja Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w sprawie uchylenia i przekazania do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji decyzji, którą wykreślono z ewidencji gruntów miasta W. zapisu, wskazującego właściciela nieruchomości, uzasadniając, iż nie ma dokumentu, który stwierdzałby prawo własności W.P.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu po rozpatrzeniu odwołania - w którym strona domagała się stwierdzenia nieważności decyzji w trybie art.156 §1 pkt. 4 kpa twierdząc, że decyzję wydano przed wydaniem prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu praw do spadku po W.P. i z pominięciem faktu, iż pozostawił on ważny testament - uznał, że przepis art.156 §1 pkt 4 kpa nie ma w sprawie zastosowania. Rozpoznając odwołanie w trybie art. 138 §2 kpa organ II instancji stwierdził, że decyzja organu I instancji jest niekonsekwentna proceduralnie. Wskazano, iż wykreślenie błędnego zapisu w sprawie winno odbyć się z urzędu i niewłaściwie przyznano przymiot strony spadkobiercom W.P., stronami winny być Skarb Państwa i Gmina W. W ocenie organu odwoławczego wystąpienie przez S.P. z wnioskiem o kupno nieruchomości świadczyło o jej świadomości braku tytułu do własności nieruchomości i uzasadniło wszczęcie postępowania z urzędu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny - uwzględniając skargę - wskazał, iż z treści przepisu art. 138 ustawy z dnia 14.04.1980 r. Kodeks postępowania administracyjnego wynika, że zasada dwuinstancyjności obliguje organ odwoławczy przede wszystkim do ponownego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy rozstrzygniętej już decyzją organu I instancji. Decyzja

kasacyjna wydana zaś może być jedynie, gdy spełnione zostaną prawem przewidziane przesłanki, a w przypadku decyzji powodującej przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji przesłanką tą jest określony zakres czynności postępowania wyjaśniającego a mianowicie stwierdzenie konieczności uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Ten rodzaj decyzji organu odwoławczego jest zatem dopuszczalny wyjątkowo i jako że stanowi wyłom od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy - wykładnia rozszerzająca omawianego przepisu nie jest dopuszczalna. W ocenie Sądu w niniejszej sprawie nie zachodziły okoliczności uzasadniające wydanie decyzji kasacyjnej w oparciu o przepis art. 138 § 2 kpa. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji organ odwoławczy uznał za zasadne wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji z uwagi na to, że postępowanie winno toczyć się z urzędu a nie z wniosku S.P. jak i z tego względu, że przymiotu strony nie posiadali spadkobiercy W.P.

Wprawdzie przyjmuje się, że z uwagi na dwuinstancyjność postępowania administracyjnego pozbawienie strony udziału w postępowaniu przed organem I instancji prowadzi do zastosowania art.138 §2 kpa. (vide wyrok NSA z dnia 8.08.2001r. sygn. akt II SA/Gd 894/99 LEX nr 76089), wskazać jednak należy, iż po myśli art.28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W świetle powyższego Sąd zgodził się ze skarżącym, iż w sprawie - przedmiotem której jest wykreślenie z ewidencji gruntów wpisu stwierdzającego prawo własności nieruchomości - spadkobiercy wykreślanej osoby mają przymiot strony postępowania prowadzonego w tym zakresie. Bez znaczenia jest natomiast czy postępowanie to toczyć się będzie na wniosek strony czy też wszczęte zostanie z urzędu. Organ odwoławczy zobowiązany jest więc z podanych wyżej względów do merytorycznego rozpatrzenia niniejszej sprawy.

2. Rejestr ewidencji gruntów winien odzwierciedlać istniejący stan prawny danej nieruchomości, zapisy w tej ewidencji (w tym zmiany) mają charakter deklaratoryjny i jako czynności materialno-techniczne nie mogą konstytutywnie kształtować nowego stanu prawnego.

Przedstawiony wyżej pogląd został wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2004r. (sygn. akt 3 II SA/Wr 824/2001). Przedmiotem skargi była decyzja Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu w sprawie odmowy wprowadzenia zmian użytków gruntowych na lasy i grunty leśne w ewidencji gruntów i budynków położonych w strefie ochronnej Huty Miedzi G.

Przedmiotem sporu w sprawie było nieuwzględnienie przez organy wniosku spółki akcyjnej - o zatwierdzenie zmian użytkowania gruntów w obrębach, wchodzących w obszar strefy ochronnej Huty Miedzi - na podstawie operatu

aktualizacji użytków, opracowanych przez Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w L. - z powodu braku zgodności ze sposobem zagospodarowania gruntów, określonym w planie zagospodarowania strefy ochronnej Huty Miedzi zatwierdzonym decyzją Wojewody L. oraz funkcją dla tych gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny - oddalając skargę - wskazał, iż zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy z 17.05.1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j.Dz.U. z 2000r. Nr 100,poz. 1086 ze zm.) ewidencja gruntów i budynków obejmuje m.in. rodzaj użytków gruntowych, przy czym po myśli ust. 3a powołanego przepisu w części dotyczącej lasów ewidencję tę prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Przepis §30 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 17.12.1996r. (Dz.U. Nr 158, poz.813 ze zm.) wskazuje jednoznacznie, że zmian w omawianym zakresie dokonuje się jedynie na podstawie odpowiedniej dokumentacji geodezyjnej (ust. 1) oraz prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, innych aktów normatywnych itp.(ust.3 i 4). Oznacza to, iż rejestr ewidencji gruntów winien odzwierciedlać istniejący stan prawny danej nieruchomości, zapisy w tej ewidencji (w tym zmiany) mają charakter deklaratoryjny i jako czynności materialno-techniczne nie mogą konstytutywnie kształtować nowego stanu prawnego. Jak wyżej wskazano w oparciu o art.20 ust.3 a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ewidencję gruntów i budynków w części dotyczącej lasów prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach.

W myśl zaś art.20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28.09.1991r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2000r. Nr 56,poz. 679 ze zm.) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów w tym lasów ochronnych (ust. 1); ustalenia te uwzględnia się także w ewidencji gruntów i budynków.

W świetle powyższego dla oceny zasadności wniosku strony o zmianę użytków gruntowych wskazanych działek na lasy i grunty leśne ustalenia wymagało czy dla przedmiotowych gruntów właściwa jednostka sporządziła plan (uproszczony plan) urządzenia lasu i czy uwzględniono to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Skoro niesporne było, że plan urządzenia lasu przez właściwą jednostkę sporządzony nie został a zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przedmiotowe nieruchomości przeznaczono pod zieleni ochronną i zadrzewianie terenów - to zasadnie organy obu instancji uznały, że nie było postaw faktycznych i prawnych do uwzględnienia wniosku. Zwrócenia uwagi wymaga przy tym, że zgodnie z art. 1 i 2 ustawy z dnia 7.07.1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999r.Nr 15,poz.139 ze zm.) kwestie przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania regulują przepisy tej ustawy, a ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania dokonywane jest w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego. Organy właściwe w sprawie ewidencji gruntów, pełniące jedynie funkcje informacyjno-techniczne, nie mogą zatem kształtować stanów prawnych ustalanych w innych trybach.

W świetle tego co wyżej powiedziano nie można podzielić stanowiska prezentowanego przez stronę, że organ orzekający w sprawie winien - sprzecznie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, przy braku planu urządzenia lasu - dokonać dla celów zmian w ewidencji samodzielnych ustaleń czy przedmiotowe grunty są czy nie są lasem. Literalne brzmienie powołanych przepisów art. 20 ust.3 a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz art.20 ust. 1 i ust.2 ustawy o lasach wskazuje wyraźnie, że ewidencja gruntów i budynków w spornym zakresie opiera się na ustaleniach planu urządzenia lasu, które to ustalenia uwzględniane są też w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego - akcie właściwym dla ustaleń przeznaczenia terenów i zasad gospodarowania nim.

POSTANOWIENIA O ODRZUCENIU SKARGI

1. To, iż sporny wynik kontroli nie dotyczy wynikających z przepisów prawa uprawnień ani obowiązków szkoły i jako taki nie ma charakteru aktu władczego, zmierzającego do wywołania konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych - świadczy o tym, że postępowanie przeprowadzone przez Inspektora Kontroli Skarbowej a zakończone omawianym wynikiem kontroli nie mieści się w granicach spraw objętych prawem do sądu - przewidzianym Konstytucją PR i przepisami prawa międzynarodowego.

Przedstawiony wyżej pogląd został wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 2004r. (sygn. akt 3 II SA/Wr 1015/2001). Przedmiotem skargi był wynik kontroli Inspektora Kontroli Skarbowej w Urzędzie Kontroli Skarbowej w przedmiocie przestrzegania ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych

Jak wynika z ustaleń zawartych w wyniku kontroli Inspektor Kontroli Skarbowej zakwestionował prawidłowość zamówień z wolnej ręki i wskazał naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art.138 ust. 1 pkt. 12 ustawy o finansach publicznych.

Kontrolowaną jednostkę pouczono o prawie wniesienia skargi do NSA po uprzednim złożeniu wniosku o usunięcie naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny - odrzucając skargę - wskazał na uchwały NSA i stwierdził, iż niewątpliwie wydanie wyniku kontroli - w rozumieniu ustawy o kontroli skarbowej - stanowi czynność z zakresu administracji publicznej; o tym jednak czy czynność ta dotyczy stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa decyduje treść konkretnego wyniku kontroli.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że poczynione przez Inspektora Kontroli Skarbowej ustalenia nie dotyczą podatków ani też innych należności budżetowych, które obligowałyby go do wydania decyzji administracyjnej. Nie jest zatem sporne, że przedmiot zaskarżenia nie jest decyzją administracyjną, zaskarżalną do sądu administracyjnego na podstawie przepisu art.3§1pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (oczywiście - zgodnie z art.52 -dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia - odwołania przysługującego od decyzji administracyjnej). Zdaniem Sądu treść spornego wyniku kontroli uzasadnia przyjęcie, iż zawiera on jedynie poczynione przez Inspektora Kontroli Skarbowej ustalenia zaistniałego stanu faktycznego sprawy, uzasadniającego - w jego ocenie - zarzut naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych; Wnioski i wskazania Inspektora Kontroli Skarbowej przedstawione w wyniku kontroli odnoszą się jedynie do wymogu przestrzegania przepisów tych ustaw. Nie powinno budzić wątpliwości, iż obowiązek przestrzegania przepisów obowiązującego prawa dotyczy wszystkich, nie tylko kontrolowanej jednostki. Objęte przedmiotowym w sprawie wynikiem kontroli „wnioski i wskazania” mają zatem charakter tak ogólny, że nie można przypisać skarżonemu wynikowi kontroli waloru czynności dotyczącej obowiązków wynikających z przepisów prawa, a tym bardziej uprawnień.

W konsekwencji powyższego - skoro skarżony wynik kontroli nie spełnia wymogu z art.3 §1 pkt 4 ustawy (nie nakładając na kontrolowaną szkołę żadnych zindywidualizowanych obowiązków wynikających z przepisów prawa ani nie przyznając tego typu uprawnień) - to nie podlega on zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

W ocenie Sądu przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do tego, że rozstrzygnięcie sprawy odnosiłoby się nie do praw i obowiązków stron, lecz byłoby jedynie oceną tego, która ze stron właściwie interpretuje sporne przepisy prawa. Podnieść tymczasem należy, iż wykładnia może występować przy stosowaniu prawa, kiedy należy ustalić normy prawne właściwe dla rozstrzygnięcia danej sprawy, albo też w oderwaniu od konkretnej sprawy, gdy upoważnione do tego podmioty dokonują wiążącej wykładni prawa lub dokonuje jej nauka w trakcie prac badawczych. Sądy administracyjne jednakże powołane zostały do kontroli legalności ściśle oznaczonych przejawów działalności administracji publicznej i choć przy okazji tej kontroli niejednokrotnie zobligowane są do interpretacji przepisów stosowanego prawa to jednak zawsze dotyczy to prawa stanowiącego podstawę wydania kontrolowanego aktu lub czynności dotyczącej praw i obowiązków stron. Tym samym poza kompetencją sądu administracyjnego pozostaje wykładnia prawa o ile nie jest to konieczne do kontroli zindywidualizowanej działalności administracji publicznej w granicach określonych powoływanym wyżej przepisem art.3 §2 ustawy o Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zwrócenia uwagi wymaga też, że oceniając w niniejszej sprawie czy sporny wynik kontroli jako przejaw działalności administracji publicznej należy do tego rodzaju działalności, która podlegać winna kontroli sądu administracyjnego/ Sąd - w składzie rozpoznającym sprawę - uznał, że właśnie to, iż sporny wynik kontroli nie dotyczy wynikających z przepisów prawa uprawnień ani obowiązków szkoły i jako taki nie ma charakteru aktu władczego, zmierzającego do wywołania konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych - świadczy o tym, że postępowanie przeprowadzone przez Inspektora Kontroli Skarbowej a zakończone omawianym wynikiem kontroli nie mieści się w granicach spraw objętych prawem do sądu -przewidzianym Konstytucją PR i przepisami prawa międzynarodowego.

2. Prawomocność orzeczeń sądowych oznacza ich niewzruszalność w zwykłym trybie i ma na celu ochronę trwałości porządku prawnego. Stąd też jedynie wyjątkowo dopuszcza się sytuacje, w których ponownie można zająć się sprawą już zakończoną prawomocnym orzeczeniem sądu.

Przedstawiony wyżej pogląd został wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w postanowieniu odrzucającym skargę z dnia 1 marca 2004r. (sygn. akt 3 I SA/Wr 3442/03), wydanym po rozpoznaniu skargi o wznowienie postępowania zakończonego postanowieniem NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu odrzucającym skargę na czynności ZUS w postępowaniu egzekucyjnym.

W uzasadnieniu postanowienia Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał na przepisy regulujące dopuszczalność wniesienia skargi o wznowienie postępowania przed sądem zawarte w dziale VII ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W art. 271,272 i 273 powołanej ustawy enumerarywnie wyliczono przesłanki wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego. W przedmiotowej sprawie skarżący nie wskazał żadnej podstawy do wznowienia postępowania w sprawie. Z treści złożonego wniosku oraz pisma nie wynika w żaden sposób, że którakolwiek z sytuacji wymienionych ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiących przesłanki do wznowienia postępowania miała miejsce. Uwzględniając powyższe Sąd uznał, że skarżący nie uprawdopodobnił okoliczności świadczących o dopuszczalności wznowienia postępowania, mimo iż był wezwany do wskazania podstaw do wznowienia w terminie 7 dni, pod rygorem odrzucenia wniosku.

Procedura.

Na istotne kwestie proceduralne Sąd zwrócił uwagę w wyroku z dnia 09.11.2004r. sygn. akt III SA/Wr 378/04 (nieprawomocny), dotyczącym

wymeldowania w oparciu o przesłankę z art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Uchylając decyzję Wojewody Dolnośląskiego Sąd w pierwszym rzędzie wskazał na związanie organu administracji wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej, której rozwinięciem jest wynikający z art. 77 k.p.a. obowiązek organu zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie. Jak wywodził Sąd, zasada ta ściśle łączy się z treścią art. 10 k.p.a., w myśl którego organy administracji obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdej fazie postępowania. Odstępstwo od tej zasady przewidziane jest wyłącznie w wyjątkowych przypadkach - gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (§ 2 art. 10). Zgodnie z § 3 cytowanego przepisu organ obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od tej zasady. Jedną z gwarancji czynnego udziału stron w postępowaniu jest art. 79 k.p.a., w myśl którego strona winna być powiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków przynajmniej na siedem dni przed terminem. Prawo strony do udziału w przeprowadzaniu tego dowodu, do zadawania pytań świadkom i pozostałym stronom oraz składania wyjaśnień zapewnia jej możliwość obrony swoich interesów w postępowaniu i – służąc dokładnemu ustaleniu wszystkich istotnych okoliczności faktycznych – zabezpiecza realizację zasady prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 k.p.a. W orzekanej sprawie dowód ze świadków zastąpiono protokołem z wywiadu przeprowadzonego przez administratora budynku, a strony postępowania nie zostały nawet powiadomione przez organ prowadzący postępowanie o czasie i miejscu przeprowadzenia tego dowodu. Przesłuchano również w charakterze strony Czesława K. wnioskującego o wymeldowanie skarżącego, bez powiadomienia o tym fakcie skarżącego. Powyższe Sąd uznał za jawne naruszenie art. 79 k.p.a. poprzez bezprawne pozbawienie strony udziału w postępowaniu podczas, gdy o rezygnacji tego prawa może decydować wyłącznie strona. Sąd podkreślał, że zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny uchybienie treści art. 79 k.p.a. stanowi niewątpliwie kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego, występujące jako jedna z podstaw do wznowienia postępowania, o czym mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. W przedmiotowej sprawie uchybienie to miało tym większe znaczenie, że decyzję organów obu instancji zostały wydane w zasadniczej mierze właśnie w oparciu o ustalenia poczynione w drodze wywiadu i zeznania strony.

Ponadto w uzasadnieniu zwrócono uwagę na dwa kolejne istotne naruszenia procedury administracyjnej. Pierwsze dotyczyło działania kuratora ustanowionego (w osobie pracownika Urzędu Miejskiego) dla strony nieznannej z miejsca pobytu i oceny tego działania przez organ administracji. Ustanowienie kuratora nastąpiło już po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Sąd negatywnie ocenił fakt, że choć z akt sprawy wynikało, że skarżący wiedział o postępowaniu w sprawie wymeldowania, a przed sądem oraz w prokuraturze

toczyły się sprawy dotyczące lokalu, w którym skarżący był zameldowany, to w aktach brak śladów podjęcia przez kuratora jakichkolwiek czynności, do których był zobligowany po myśli art. 184 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Drugie uchybienie ze strony organu administracji dotyczyło formalnych wymogów decyzji, określonych w art. 107 § 1-4 k.p.a. Sąd wyraził pogląd, iż nie do zaakceptowania jest skrótowość uzasadnień sprowadzająca się do przytoczenia brzmienia przepisów oraz brak odniesienia się do dowodów zgromadzonych w sprawie. Jest to szczególnie rażące w przypadku organu odwoławczego, który zgodnie z zasadą dwuinstancyjności obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją" organu I instancji. Organ odwoławczy nie może zatem ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji, co uczynił w niniejszej sprawie.

Dowody osobiste.

Na temat warunków zwolnienia od opłaty za wydanie dowodu osobistego wypowiedział się Sąd w wyroku z dnia 13. 05. 2004r. , sygn. akt 3 II SA/Wr 2344/2001. W sprawie Jan K. zwrócił się do Prezydenta Miasta Bolesławca o wydanie nowego dowodu osobistego z powodu zużycia technicznego i nieaktualnych danych, jak to określił we wniosku, a także o zwolnienie od kosztów związanych z jego wydaniem. Wniosek o zwolnienie od opłaty uzasadniał tym, że jest bezrobotnym, bez prawa do zasiłku. Prezydent Bolesławca postanowieniem zaniechał przyjęcia od Jana K. wniosku o wydanie dowodu osobistego ze względu na nieuiszczenie opłaty za wydanie dowodu osobistego, stwierdzając jednocześnie, że w sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności uzasadniających zwolnienie z tej opłaty, wymienionych taksatywnie w § 2 rozporządzenia RM z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego - Dz. U. Nr 105, poz. 1110. Utrzymując w mocy powyższe postanowienie Wojewoda Dolnośląski wywodził, iż w myśl powołanego także przez Prezydenta Bolesławca § 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wydania dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty, do wniosku o wydanie dowodu osobistego załącza się - między innymi - dowód uiszczenia wymaganej opłaty. Przepis § 2 rozporządzenia RM z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego określa z kolei przypadki, w których nie pobiera się opłaty za wydanie dowodu osobistego, jednak żadnego z nich nie można było odnieść do Jana K. – stąd też w konsekwencji nie uiszczenia opłaty - podanie podlegało zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty winna zostać zaniechana.

Sąd oddalił skargę Jana K. przypominając, że zgodnie z § 2 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów a dnia 30 listopada 2000 r. opłaty nie pobiera się od osób:

- 1) ubiegających się o wymianę dowodu osobistego z powodu jego wady technicznej lub sporządzonego niezgodnie z danymi zawartymi we wniosku,
- 2) zobowiązanych do wymiany dowodu osobistego z powodu administracyjnej zmiany nazwy miejscowości, nazwy ulicy lub numeru domu,
- 3) które utraciły dowód w wyniku klęsk żywiołowych,
- 4) przebywających w domach opieki społecznej lub korzystających z pomocy społecznej w formie zasiłków stałych,
- 5) małoletnich przebywających w domach dziecka.

- i wyliczenie powyższe ma charakter taksatywny, a nie przykładowy. Powoływanie się przez Jana K. na zużycie techniczne i nieaktualność danych zawartych w dowodzie tożsamości jako na pierwszą przyczynę wynika z nieporozumienia. Nie można bowiem utożsamiać „wady technicznej” dowodu osobistego lub sporządzenia go przez organ niezgodnie z danymi zawartymi we wniosku z „technicznym zużyciem” posiadanego dowodu tożsamości lub - odpowiednio - zdezaktualizowaniem się danych wpisanych do dowodu prawidłowo przy jego sporządzeniu przez organ. Przez wadę techniczną należy rozumieć usterkę samego formularza (druku) dowodu osobistego, istniejącą jeszcze przed jego wypełnieniem (np. brak pewnych koniecznych rubryk, numerów itp.). Niezgodność danych, o których mowa w § 2 pkt 1 rozporządzenia, została natomiast zawężona do wypadków odmiennego odzwierciedlenia w dowodzie osobistym danych - przy jego sporządzaniu przez organ - niż zostały one ujęte w samym wniosku (np. przekręcenie nazwiska, błąd w dacie). Techniczne zużycie dowodu osobistego, w czasie posługiwania się nim przez posiadacza, oraz zdezaktualizowanie się danych wpisanych prawidłowo (zgodnie z wnioskiem) przy sporządzaniu dowodu, stanowią co prawda także podstawę do ubiegania się o wydanie nowego dowodu osobistego, z tym jednak zastrzeżeniem, że wnioskodawca nie korzysta już jednak w tych sytuacjach ze zwolnienia przewidzianego w analizowanym przepisie § 2 pkt 1. Do zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty nie uprawnia też każda, nawet bardzo trudna sytuacja materialna wnioskodawcy, a jedynie przypadki skonkretyzowane w tym zakresie w § 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2000 r. Skarżący natomiast nie przebywa w domu opieki społecznej, nie przedstawił też zaświadczenia właściwego organu o korzystaniu ze stałych form pomocy społecznej (§ 4, w związku z § 2 pkt 4 rozporządzenia), mimo że został pouczony o takiej możliwości w wezwaniu do uiszczenia opłaty.

Akta stanu cywilnego.

Zmiany nazwiska dotyczył wyrok z dnia 30. 11. 2004r. sygn. akt 3 II SA/Wr 1040/02. Wniosek strony dotyczył zmiany nazwiska z Wioletta ...ska na Wioletta ...ski. Uzasadniany był przez stronę tym, że nazwisko w brzmieniu „...ski” przyjęła po zawarciu związku małżeńskiego na terenie Niemiec, zostało one w tym brzmieniu uwzględnione w jej poprzednim paszporcie oraz wszystkich posiadanych dokumentach niemieckich i takim nazwiskiem wnioskodawczyni posługiwała się przez ostatnie lata. Otrzymany przez nią w 2002r. paszport wystawiono na nazwisko „...ska”, co przyczynia się do wielu trudności w życiu codziennym, jako że jest traktowana jako inna osoba. Wojewoda Dolnośląski utrzymał w mocy decyzję Prezydenta Miasta Wałbrzycha odmawiającą stronie zmiany nazwiska wskazując, iż z art. 10 ustawy o zmianie imion i nazwisk wynika, że organ ustala, w razie wątpliwości, na wniosek strony, pisownię lub brzmienie imienia i nazwiska, jednakże rozstrzygnięcie w sprawie musi uwzględniać przepisy ustawy z dnia 29.09.1986r prawo o aktach stanu cywilnego oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Organ wywiódł, że art. 73 tej ustawy stanowi, iż nazwiska obywateli polskich zakończone na –ski, -cki, -dzki wpisuje się do aktów stanu cywilnego z zachowaniem rodzaju żeńskiego lub męskiego, zależności od tego czy nazwisko dotyczy mężczyzny, czy kobiety – i że zasada ta obowiązuje także przy sporządzaniu aktu małżeństwa zawartego przez obywatela polskiego za granicą. W skardze na powyższą decyzję strona zarzuciła m.in., że w rozumieniu art. 3 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego nazwisko spełnia przede wszystkim funkcję ewidencyjną, identyfikującą osobę, a ponadto jest ono dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 kodeksu cywilnego, podlegającym ochronie prawnej. Używane od 10 lat nazwisko „...ski” strona uważa za istotny element indywidualizujący ją jako osobę. W odpowiedzi na skargę Wojewoda podniósł, że zmiana końcówki nazwiska stanowiła jedynie sprostowanie powstałej rozbieżności co do jej pisowni – jako że dokonano zgodnie z polskimi zasadami transkrypcji na język polski zagranicznego aktu stanu cywilnego sporządzonego niezgodnie z przepisami polskimi. Organ argumentował, że w myśl art. 10 ustawy o zmianie nazwisk był zobowiązany do ustalenia pisowni nazwiska, w razie wątpliwości co do jego pisowni i brzmienia. Rozpoznając sprawę Sąd zwrócił uwagę, że organy administracji niewątpliwie dopuściły się naruszenia wyrażonego w art. 9 k.p.a. obowiązku wyczerpującego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków. Skarżąca domagała się bowiem we wniosku zmiany nazwiska, zaś uzasadnienia decyzji wydanych w sprawie wskazują, że organy przyjęły, iż strona wносиła o ustalenie pisowni i brzmienia nazwiska – nie wzywając uprzednio strony do jednoznacznego określenia żądania. Tymczasem w świetle ustawy o zmianie imion i nazwisk istnieją przesłanki do uwzględnienia wniosku strony o zmianę nazwiska, gdy istnieją ku

temu ważne względy, m.in. wówczas, gdy wnioskodawca pragnie zmienić nazwisko na nazwisko, którego od wielu lat używa. Organy nie odniosły się do twierdzeń skarżącej o używaniu nazwiska „...ski” przez ostatnie 10 lat, a tym samym nie zbadały, czy w sprawie zachodzą „ważne względy” uzasadniające zmianę nazwiska. Sąd podkreślił, że art. 10 ustawy o zmianie nazwisk nie mógł stanowić podstawy rozpoznania wniosku strony. Pod pojęciem pisowni” rozumie się bowiem ogół zasad i przepisów dotyczących pisowni wyrazów, czyli ortografię. Słowniki języka polskiego „brzmienie” tłumaczą zaś jako rzeczownik od czasownika „brzmieć”, oznaczającego bycie słyszonym, posiadanie określonej postaci słownej. W świetle powyższego w okolicznościach mniejszej sprawy nie było oczywiste, że strona domagała się zgłoszonym wnioskiem jedynie wyjaśnienia wątpliwości co do brzmienia czy pisowni jej nazwiska. Sąd zauważył też, że organ odwoławczy rozstrzygnięcie oparł na ustaleniu, że zmiana nazwiska z „...ski” na „...ska” nastąpiła wskutek prawidłowej transkrypcji aktu małżeństwa. Tymczasem nie jest rzeczą organów administracji publicznej, właściwych w sprawach ustawy o zmianie imion i nazwisk, merytoryczna ocena prawidłowości aktów stanu cywilnego. Ponadto zgodnie z ustaloną orzecznictwem Sądu Najwyższego wykładnią art. 73 ust. 1 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego charakter prawny przewidzianej w nim transkrypcji sprowadza się jedynie do rejestracji aktu krajowego, reprodukującego wpis aktu zagranicznego. W konsekwencji powyższego zasadna jest teza, iż przy wpisywaniu do polskich ksiąg stanu cywilnego aktu małżeństwa sporządzonego w Niemczech niedopuszczalne jest wpisanie nazwiska małżonków odmiennie od przyjętych w akcie (vide: postanowienia SN z dnia 8.08.2003r. sygn. akt V CK 6/02). W sprawach jednakże błędnego czy nieściśłego zredagowania aktu stanu cywilnego uprawnionym do orzekania jest - zgodnie z art.33 ustawy o aktach stanu cywilnego w sprawach - sąd w postępowaniu nieprocesowym. Z uwagi na fakt, iż okoliczności sprawy wskazywały, że skarżąca nie zgadza się z redakcją jej nazwiska w akcie stanu cywilnego, zdaniem Sądu organ winien - w ramach wynikającego z cytowanego na wstępie art. 9 kpa obowiązku udzielana informacji - pouczyć ją o możliwości wystąpienia do sądu powszechnego o sprostowanie aktu stanu cywilnego i wezwać ją do jednoznacznego sprecyzowania żądania.

O zmianie imienia traktował wyrok z dnia 5 lipca 2004r. sygn. akt 3 II SA/ Wr 2838/03. W sprawie tej Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego we Wrocławiu odmówił wpisania do aktu urodzenia dziecka płci żeńskiej imienia Jennifer argumentując, że choć wybór imienia (imion) dla dziecka należy do jego rodziców i jest atrybutem władzy rodzicielskiej, to jednak uprawnienie to podlega ograniczeniom wynikającym wprost z art. 50 ust. 1 ustawy z 29 września 1986r. Prawo o aktach stanu cywilnego. Wskazał, że w szczególności imię powinno odpowiadać płci dziecka, zaś z reguły imiona żeńskie kończą się na samogłoskę –a. Uwzględniając, że istnieją wyjątki od tej zasady na podstawie art. 84 kpa zwrócono się do Rady Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk

jako instytucji opiniodawczo-doradczej w sprawie używania języka polskiego o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie. Komisja wyraziła pogląd, że forma JENNIFER jako imię żeńskie jest sprzeczna z zasadami, wyłożonymi w „Zaleceniach dla urzędów stanu cywilnego dotyczącym nadawania imion dzieciom osób obywatelstwa polskiego i narodowości polskiej”, przede wszystkim ze względu na to, że nie zawiera zakończenia -a, które wskazywałoby na płeć dziecka. Wojewoda Dolnośląski utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji.

W skardze rodzice dziecka podnieśli, że dopuszczalność odmowy wpisania do aktu urodzenia zgłaszanych imion jest wyczerpująco wskazana w przepisach prawa, które nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, powodującej tym samym ograniczenie władzy rodzicielskiej w zakresie swobody wyboru imienia dziecka. Zarzucili, że cytowane „Zalecenia ...” nie stanowią normy obowiązującej w prawie i mogą mieć wyłącznie charakter pomocniczy, posiłkowy, natomiast obowiązujące przepisy nie ograniczają prawa rodziców, także narodowości polskiej, do nadawania dziecku imienia obcego. Imię Jennifer jest imieniem żeńskim, znanym i popularnym w naszej kulturze, zaliczającej się do kręgu nowożytnych, przy uwzględnieniu wielkiego wpływu kultury anglosaskiej.

Sąd podzielił stanowisko skarżących wskazując, że art. 50 ust. 1 powołanej ustawy wyczerpująco reguluje podstawy materialnoprawne podjęcia decyzji o odmowie przyjęcia oświadczenia o wyborze dla dziecka imienia, ograniczając je do przypadków nadania więcej niż dwóch imion, imienia ośmieszającego, nieprzyzwoitego, w formie zdrobniałej oraz imienia nie pozwalającego odróżnić płci dziecka. Imię Jennifer jest imieniem żeńskim, powszechnie znanym. Nie można uznać zatem za trafną wykładnię, że w przypadku płci żeńskiej, pozwala na odróżnienie tej płci, tylko imię zakończone na głoskę „a”, wykładnia taka nie znajduje bowiem podstaw w przepisach prawa. Powołana w decyzjach opinia Rady jest ogólnikowa i nie wnosi do sprawy takich elementów, które pozwalałyby przyznać jej znaczenie dla prawidłowości wykładni. Sąd podkreślił, że art. 50 ust. 1 powołanej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego wprowadzając ograniczenie w zakresie odmowy przyjmowania oświadczeń o nadaniu dziecku imienia nie wprowadza ograniczenia tylko do nadawania imion o rodowodzie polskim. Takiego ograniczenia nie można wyprowadzić z ustawy z 7 października 1999r. o języku polskim (Dz. U. nr 90, póź. 999). Z przepisów tej ustawy nie wynika, że wprowadza ono ograniczenia w zakresie swobód obywatelskich dotyczących prawa do wyboru imienia. Dotyczy ona bowiem podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz do używania języka polskiego w obrocie z udziałem konsumentów oraz przy wykonywaniu przepisów z zakresu prawa pracy, języka nauczania, napisów i informacji.

Cudzoziemcy.

Wyrokiem z dnia 7 VII 2004r. sygn. akt 3 II SA 2170/02 WSA uchylił decyzję Wojewody Dolnośląskiego utrzymującą w mocy decyzję Komendanta Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej w Kłodzku z dnia 24 lipca 2002r nr 179/2002 nakazującą obywatelce Ukrainy Oksanie H. opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 30 lipca 2002r. Podstawą do wydania przedmiotowych decyzji był fakt stwierdzenia – co ustalono na podstawie protokołu kontroli i protokołu zatrzymania osoby, iż Oksana H. świadczyła nielegalną pracę zarobkową polegającą na pomocy przy sprzedaży artykułów odzieżowych i przemysłowych na należącym do męża stoisku handlowym znajdującym się na targowisku miejskim w O. W odwołaniu od powyższej decyzji strona podnosiła, że w Polsce przebywa legalnie, a dniu 23 lipca 2002r przebywała na targowisku w O razem z mężem, który prowadzi działalność gospodarczą w zakresie handlu obwoźnego, jednakże nie prowadziła sprzedaży, a jedynie pilnowała towaru w czasie chwilowej nieobecności męża. W odpowiedzi na skargę Wojewoda Dolnośląski wskazał, że legalny pobyt na terenie RP nie zwalniał Oksany H. z podporządkowania się aktom prawnym obowiązującym cudzoziemców przebywających na terytorium RP tj. stosownie do przepisów art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994r o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu powinna była uzyskać pozwolenie na prace w charakterze sprzedawcy lub jako osoba współpracująca z mężem – bezsprzecznie zaś takiego zezwolenia nie posiadała. Podniósł również, że strona nie kwestionowała ustaleń protokołów kontrolnych potwierdzając, że bez zezwolenia na targowisku w O świadczyła pracę zarobkową polegającą na pomocy przy sprzedaży artykułów odzieżowych i przemysłowych na stoisku męża.

Sąd uchylając zaskarżoną decyzję wskazał na konieczność dokonania wykładni pojęć „zatrudnienia” oraz „innej pracy zarobkowej”, skoro wydalenie cudzoziemki nastąpiło w oparciu o przyczynę określoną w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. ze względu na podjęcie zatrudnienia lub wykonywanie innej pracy zarobkowej, wbrew warunkom określonym w ustawie z dnia 14.12.1994r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001r. , Nr 6, poz. 56 ze zm.), albo podjęcie innej działalności bez uzyskania wymaganego zezwolenia. Wskazano, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 16 i 25 w/w ustawy przez zatrudnienie należy rozumieć wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą, zaś inna praca zarobkowa oznacza wykonywanie pracy na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych. Ścisłe powiązanie w cytowanym art. 52 ustawy o cudzoziemcach w/w pojęć z powołaną ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wyklucza zarazem nadawanie im

szerszego zakresu, niż wynikający z tej ustawy. Wobec powyższego nie pozostawia wątpliwości, iż ocena dostosowania wykonywanych czynności do warunków ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dotyczy jedynie sformalizowanych, ściśle określonych form wykonywania pracy. W opinii Sądu za „inną działalność zarobkową” niewątpliwie należałoby uznać działalność gospodarczą, w rozumieniu ustawy Prawo o działalności gospodarczej, dla której prowadzenia w Polsce wymagane było w przypadku cudzoziemca zezwolenie na osiedlenie się, zgoda na pobyt stały lub posiadanie statusu uchodźcy. W opinii Sądu również praca małżonka w charakterze osoby współpracującej – jako na pewien sposób sformalizowana - mogłaby być uznana za „inną działalność”, o której mowa w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach. Zarazem za zbyt daleko idący Sąd uznał wniosek, że każda, nawet jednorazowa, pomoc małżonka przy prowadzeniu firmy świadczy o tym, iż jest on osobą współpracującą w wyżej powołanym znaczeniu. Skoro bowiem zasadniczą cechą działalności gospodarczej jest, poza zarobkowym charakterem, wykonywanie jej w sposób ciągły i zorganizowany, to również o zakwalifikowaniu członków rodziny przedsiębiorcy jako „osób współpracujących” przy wykonywaniu działalności gospodarczej powinna przesądzać możliwość przypisania tej współpracy przynajmniej przymiotu ciągłości.

Podkreślając znaczenie zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym Sąd stwierdził, że ze względu na ciężące na organach administracji obowiązki określone w art. 7, 75 i 77 k.p.a., powołanie jako podstawę zaskarżonych decyzji okoliczności, że skarżąca „podjęła zatrudnienie lub wykonywała inną pracę zarobkową, wbrew warunkom określonym w ustawie z dnia 14.12.1994r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu” wymagało wykazania, że skarżąca formalnie pozostawała w stosunku pracy lub prowadziła działalność zarobkową w formach określonych w art. 2 ust. 1, pkt 16 tej ustawy albo - że mimo niezachowania wymogów formalnych dla określonej formy pracy, rzeczywisty charakter zajęć skarżącej i warunki ich wykonywania wskazywały, iż w istocie mamy do czynienia ze stosunkiem pracy lub umową cywilnoprawną, np. umową zlecenia. W omawianej sprawie natomiast nie udowodniono skarżącej zarobkowego charakteru wykonywanych czynności – z samego bowiem faktu przyjmowania pieniędzy od kupującego nie sposób wnioskować, że kwoty te stanowiły zysk skarżącej lub że była za te czynności wynagradzana, biorąc pod uwagę odmienne twierdzenia strony w tym względzie. Brak było również przekonujących dowodów prowadzenia przez Oksanę H. działalności na własny rachunek lub jej stałej współpracy w prowadzeniu przedsiębiorstwa męża, choć okoliczności tego rodzaju można przecież przynajmniej uprawdopodobnić (lub uprawdopodobnić ich niewystępowanie), chociażby poprzez przesłuchanie innych osób stale trudniących się handlem na wzmiankowanym targowisku. Ponadto w świetle sprzecznych twierdzeń skarżącej i pracowników co do tego, czy skarżąca

faktycznie sprzedawała towar, czy tylko pilnowała stoiska, krytycznie należało ocenić oparcie decyzji jedynie na protokole kontroli, sporządzonym w języku polskim, jeżeli z innych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy nie można wnioskować o stopniu znajomości języka polskiego przez skarżącą (podpisywała się cyrylicą). Dodatkowo Sąd zwrócił uwagę na kwestię adekwatności i proporcjonalności zastosowanej w sprawie sankcji, w sytuacji gdy z akt nie wynikało, by przed wydaniem decyzji zobowiązującej cudzoziemkę do opuszczenia kraju świadczyła ona nielegalną pracę lub by miały miejsce zdarzenia wskazujące na naruszenie przez nią porządku prawnego. Zastosowanie środka w postaci wydalenia z terytorium RP powinno się nadto odbywać z uwzględnieniem całokształtu okoliczności sprawy, w tym sytuacji osobistej i rodzinnej skarżącej, która będąc żoną obywatela polskiego i prowadząc z nim wspólne gospodarstwo korzystała z ochrony prawnej interesów rodziny i małżeństwa w prawie polskim (art. 78 ust. 1 Konstytucji) oraz ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Okoliczności te nie były w ogóle przedmiotem rozważań ze strony organu administracji.

V. Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału IV

Sprawy z zakresu bezrobocia.

W zakresie z zatrudnienia i bezrobocia rozpatrywano nadal sprawy wynikające z ustawy z dnia 14 grudnia 1994r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu /Dz.U. z 2003r., nr 58, poz. 514 ze zm./. Na wokandę nie trafiły jeszcze sprawy z tego zakresu wynikające z wejścia w życie /z dniem 1.VI.2004r./ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy /Dz.U. nr 99, poz. 1001/.

W sprawach z rozważanego zakresu Sąd wypowiadał się najczęściej w kwestiach związanych z zasiłkiem przedemerytalnym, obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych, statusem osoby bezrobotnej.

W sprawie o sygn. 4 II SA/Wr 541/02 ponownie rozpatrywał kwestię, czy przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.II.1983r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach stosuje się do osób zatrudnionych u prywatnych pracodawców. Organ na pytanie to odpowiedział negatywnie.

Skład orzekający w tej sprawie podzielił stanowisko wyrażone w orzecznictwie, m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z 7.VII.1999r. /III RN 25/99, OSNIAPiUS 2000, nr 12, poz. 453/, że przepisy powołanego rozporządzenia RM z 1983r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach mają także zastosowanie do pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców.

W wyrokach 4 II SA/Wr 969/2001 oraz 4 II SA/Wr 1023/2001 rozważono problem, czy jeżeli bezrobotny nie spełnił warunków do przyznania zasiłku przedemerytalnego w dacie rejestracji o charakterze osoby bezrobotnej, a warunki te spełnił w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych, to czy nabywa prawo do zasiłku przedemerytalnego. Odpowiadając na to pytanie Sąd podzielił stanowisko orzecznictwa, że osobie bezrobotnej, która w dniu rejestracji w urzędzie pracy lub w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych spełniała warunki do nabycia prawa do zasiłku /świadczenia/ przedemerytalnego, przysługuje na jej wniosek prawo do zasiłku /świadczenia/ przedemerytalnego na podstawie art. 37 „l” ustawy, mimo wygaśnięcia prawa do zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu okresu jego pobierania, jeżeli w dniu złożenia wniosku spełniała określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego.

W wyrokach o sygn. 4 II SA/Wr 524/2001, 4 II SA/Wr 1001/2001, Sąd rozważał problem, czy do okresu wymaganego do nabycia zasiłku przedemerytalnego zalicza się okres pobierania zasiłku, jaki pierwotnie przyznano bezrobotnemu, czy też – w wypadku przerywania tego okresu w związku z podejmowaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej – tylko okres w rozmiarze odpowiadającym okresowi od daty ostatniej rejestracji w urzędzie pracy. Skład orzekający przychylił się do poglądu wypowiedzianego w orzecznictwie, że określenie „okres aktualnie pobieranego zasiłku” oznacza okres pobierania zasiłku o takim charakterze, jaki został pierwotnie przyznany bezrobotnemu decyzją organu. Określenie to nie odnosi się natomiast do czasu pobierania zasiłku występującego po ostatniej przerwie w pobieraniu tego samego zasiłku.

W wyrokach o sygn. 4 II SA/Wr 1574/03, 4 II SA/Wr 1878/2001, 4 II SA/Wr 1643/2001 ponownie rozważano sprawę dopuszczalności udowodnienia innymi dowodami niż świadectwo pracy uprawnień wynikających z wykonywania pracy w szczególnych warunkach. Organ uznał, że jedynym dokumentem potwierdzającym fakt takiej pracy w zakresie prawa do zasiłku przedemerytalnego może być świadectwo pracy. Sąd nie podzielił tego zapatrywania. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego stwierdził, że świadectwo pracy nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. nawet wówczas, gdy wydane zostaje przez urząd administracji państwowej. Nie zawiera ono elementów ocennych, a jedynie fakty wskazane w przepisie art. 97 Kodeksu pracy. Samo przez się nie tworzy praw podmiotowych ani ich nie pozbawia. Nie ma więc cech wyłączności w zakresie dowodowym w postępowaniu o realizację tych praw. Dowód przeciwko stwierdzeniom czy brakowi stwierdzeń w świadectwie pracy, jako dokumencie, w ramach postępowania o konkretne roszczenie może być przeprowadzony w każdym czasie, także po upływie terminów z art. 97 § 2¹ k.p.

Odpowiednio można również przyjąć, że świadectwo pracy nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. Ustalając, czy praca

danego rodzaju mieści się w wykazie prac w szczególnych warunkach wskazano, że praca taka musi być utożsamiana z rodzajem i rozmiarem pracy określonej w umowie o pracę. Jeżeli więc strony umówiły się o pracę w danym charakterze, to należy przyjąć, że umówiły się o pracę wykonywaną stale w tym charakterze, a jej zmiana musiałaby być każdorazowo udokumentowana.

W wyrokach o sygn. 4 II SA/Wr 1244/2001, 4 II SA/Wr 1115/2001, 4 II SA/Wr 1399/02 podtrzymano stanowisko wyrażone wcześniej w wyroku II SA/Wr 3024/2001, zgodnie z którym pozbawienie wolności /tymczasowe aresztowanie/ w okresie pobierania zasiłku przedemerytalnego skutkują utratą statusu osoby bezrobotnej, a w konsekwencji, utratą prawa do zasiłku przedemerytalnego na czas obejmujący okres odbywania kary oraz przerw w jej odbywaniu. Po zwolnieniu z zakładu karnego przysługuje prawo do zasiłku przedemerytalnego obejmujące okres następujący po tym zwolnieniu.

W zakresie drugiego z podanych nurtów orzeczniczych wskazać należy wyroki o sygn. 4 II SA/Wr 618/2001 oraz 4 II SA/Wr 1240/2001. Rozważano w nich kwestię, czy osoba, która w wyniku rozwiązania z nią stosunku zatrudnienia zarejestrowała się jako bezrobotna, a następnie – w wyniku wyroku sądowego została przywrócona do pracy powinna zwrócić pobrany zasiłek dla bezrobotnych jako świadczenie nienależne. Analizując ten problem Sąd stwierdził, że winien on być rozpatrzony na podstawie art. 28 ust. 2 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Rozważania zatem wymagała okoliczność, czy w świetle treści owego przepisu prawa w przedstawionym stanie faktycznym można uznać za nienależnie pobrany przez skarżącą zasiłek dla bezrobotnych. W dniu rejestracji skarżąca niewątpliwie spełniała przesłanki z przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2) ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zawierającego definicję „bezrobotnego”. Przesłanki te spełniała przez cały okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Nie można w okolicznościach faktycznych czynić skarżącej zarzutu, że w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych postanowiła dochodzić swoich praw w stosunku do dotychczasowego pracodawcy najpierw na drodze postępowania administracyjnego, a potem przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku z niezgodnym z prawem zwolnieniem ze służby.

Wystąpienie przez bezrobotnego przeciwko dotychczasowemu pracodawcy z żądaniem uchylecia niezgodnych z prawem decyzji o zwolnieniu ze służby nie czyni pobieranego przez bezrobotnego świadczenia nienależnym skoro wynik postępowania zmierzającego do uchylecia podjętych w tej mierze decyzji jest niepewny, a przesłanką uznania pobieranego przez bezrobotnego świadczenia za nienależne jest wymóg świadomości i premedytacji w pobraniu świadczenia nienależnego.

W wyroku z dnia 31.03.2004r. sygn. 4 II SA/Wr 618/2001 Wojewódzki Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że: „Wystąpienie przez bezrobotnego przeciwko dotychczasowemu pracodawcy na drogę postępowania przed sądem powszechnym z roszczeniem będącym wynikiem niezgodnego z prawem

rozwiązaniem umowy o pracę nie czyni pobieranego przez bezrobotnego świadczenia nienależnym skoro wynik procesu jest niepewny, a przesłanką uznania pobieranego przez bezrobotnego świadczenia za nienależne jest wymóg świadomości i premedytacji w pobraniu świadczenia nienależnego." Pogląd ten w niniejszej sprawie podziela.

Nie można zdaniem Sądu wymagać od bezrobotnego, by w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy wstrzymał się z rejestracją jako osoba bezrobotna i zgłosił się do urzędu pracy celem rejestracji dopiero po prawomocnym i niekorzystnym rozstrzygnięciu zgłoszonego przez niego przeciwko byłemu pracodawcy żądania uchylenia decyzji o zwolnieniu ze służby. W takiej bowiem sytuacji bezrobotny może utracić z powodu upływu terminów (art. 23 ust. 1 pkt 2) uprawnienia przysługujące mu z mocy ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

W trzeciej grupie spraw należy wskazać wyrok oznaczony Sygn. 4 II SA/Wr 1754/2001. Skarżąca – wyniku ustania stosunku pracy w Spółce z dniem 27 III 2000r. zarejestrowała się jako osoba bezrobotna wraz z prawem do zasiłku. W wyniku złożonego do sądu pracy odwołania od rozwiązania umowy o pracę została przywrócona do pracy. W wystawionym po tym wyroku świadectwie pracy napisano, że skarżąca od 1978r. do dnia wystawienia świadectwa pracy był nieprzerwanie zatrudniona w podanej Spółce. Zawarto także zapis : „pracownik zwolniony w dniu 27 III 2000r. i przywrócony do pracy na mocy wyroku sądowego z dniem 20 II 2001r.” W tak ustalonym stanie faktycznym wydano – po wznowieniu postępowania – decyzję uchylającą wcześniejsze decyzje o uznaniu skarżącej za osobę bezrobotną i przyznaniu prawa do zasiłku motywując, że skoro – zgodnie z treścią świadectwa pracy – w okresie od 1978r. do 2001r. była zatrudniona w Spółce, to nie mogła być jednocześnie uznana za osobę bezrobotną.

W związku z powyższym Sąd zastanawiał się, jakie znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy miało podane wyżej orzeczenie sądu pracy. Problem wynika stąd, że w sentencji tego wyroku stanowi się o przywróceniu skarżącej do pracy, gdy tymczasem w uzasadnieniu podano m.in., że oświadczenie skarżącej /powódki/ o rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron zostało złożone pod wpływem błędu wywołanego podstępnie przez pracodawcę. Składając pozew uchyliła się ona zatem od skutków tego oświadczenia, zaś porozumienie stron w zakresie rozwiązania stosunku pracy skarżącej nie wywarło skutków prawnych /art. 86 § 1 i § 88 § 1 k.c. w zw. z art. 300 k.p./. Przyjęcie stanowiska wyrażonego w sentencji wyroku sądu pracy /zawierającej rozstrzygnięcie o przywróceniu do pracy/ bądź w jego uzasadnieniu /stwierdzającym, że powódka skutecznie uchyliła się od skutków wadliwego oświadczenia woli/ ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Prawo do uchylenia się od skutków oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu jest prawem podmiotowym kształtującym. Jego skutki

/unieważnienie czy też ubezskutezczenie czynności prawnej/ powstają wprawdzie z chwilą złożenia pracodawcy stosownego oświadczenia na piśmie, ale działają *ex tunc*. Oświadczenie woli złożone pod wpływem błędu jest nieważne od początku, od chwili jego złożenia. Skoro nie było oferty /wniosku/ pracownicy rozwiązania stosunku pracy, to oświadczenie woli pracodawcy o jej przyjęciu stało się bezprzedmiotowe. Nie mogło w tej sytuacji dojść do zawarcia na podstawie art. 66 k.c. w związku z art. 300 k.p. umowy rozwiązującej.

Orzeczenie przywracające pracownika do pracy jest natomiast orzeczeniem konstytucyjnym, które znosi skutek rozwiązania stosunku pracy i reaktywuje stosunek prawny wcześniej istniejący między stronami /stosunek pracy powstaje na nowo/. Orzeczenie to – zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny prawa pracy – nie działa *ex tunc*, tzn. nie unieważnia bezprawnego /wadliwego/ oświadczenia woli z mocą wsteczną, od momentu w jakim oświadczenie to zostało złożone, lecz restytuuje stosunek pracy *ex nunc*, t.j. na przyszłość od dnia, w którym ziszczył się ustawowy warunek w postaci zgłoszenia przez pracownika gotowości do pracy w związku z prawomocnym orzeczeniem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że dla sposobu załatwienia niniejszej sprawy miarodajna powinna być dyrektywa zawarta w rozstrzygnięciu sądu powszechnego, o żądaniach stron, wskazującym o czym sąd orzekł. Jest to element decyzji sądowej formalnie wyodrębniony, a „rozstrzygnięcie o żądaniach stron” w samym uzasadnieniu wyroku nie ma znaczenia. Sentencja ma walory samowystarczalności, skoro nie we wszystkich wypadkach wyrok będzie zaopatrzony w uzasadnienie.

Stosownie do powyższego, zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 51 § 1 k.p. pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy wlicza się do okresu zatrudnienia okres pozostawania bez pracy, za który przyznano wynagrodzenie. Okresu pozostawania bez pracy, za który nie przyznano wynagrodzenia nie uważa się za przerwę w zatrudnieniu, pociągającą za sobą utratę uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego zatrudnienia. Zawarta w tym przepisie wzmianka o „wliczeniu do okresu zatrudnienia” nie pozostawia wątpliwości, że dany podmiot w tym okresie czasu nie pozostawał w zatrudnieniu, a zatem nie miał statusu pracownika, a jedynie w drodze fikcji prawnej, powyższy okres ustawodawca nakazuje traktować jako okres zatrudnienia. Tym bardziej dotyczy to okresu pozostawania bez pracy, za który nie przyznano wynagrodzenia. Okresu tego nie tylko nie traktuje się jako okresu zatrudnienia lub okresu wliczanego do okresu zatrudnienia ale jedynie ze względu na ustalenie uprawnień pracowniczych pozwala się, by nie traktować go jako przerwę w zatrudnieniu pociągającą za sobą utratę uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego zatrudnienia, tzn. uprawnień związanych z tzw. stażem pracy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2, 16 i 25 ustawy o zatrudnieniu ..., bezrobotny oznacza osobę nie zatrudnioną, lub nie wykonującą innej pracy zarobkowej,

przy czym „zatrudnienie” to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą, a „inna praca zarobkowa” to wykonywanie pracy na podstawie jednej z wymienionych umów prawa cywilnego. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przyjmuje swoiste znaczenie terminów „zatrudnienie”, „praca”, jako „wykonywanie pracy”. W związku z tym należy odrzucić bezwarunkową możliwość posługiwania się nimi w szerszym znaczeniu, przyjmowanym np. w prawie pracy i prawie ubezpieczeń społecznych, włączających w skład tego pojęcia także tzw. „okresy zaliczalne” i „okresy równorzędne”, nie polegające na wykonywaniu pracy /okresy braku aktywności zawodowej/. Możliwość taka musiałaby wynikać albo z bezpośredniej regulacji zawartej w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu lub z co najmniej dorozumianego odesłania ustawowego do systemu odpowiednich przepisów prawa pracy lub ubezpieczenia społecznego. Odesłania takiego nie można natomiast domniemywać.

W interesującym z punktu widzenia sposobu rozstrzygnięcia sprawy zakresie ustawa pozwala zaliczyć do okresu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej warunkujących nabycie prawa do zasiłku, okres za który przyznano odszkodowanie z tytułu bezprawnego rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy /służbowego/ oraz okres, za który wypłacono pracownikowi odszkodowanie z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia umowy o pracę /art. 23 ust. 2 pkt 5/. Z akt sprawy wynika wprawdzie, że skarżącej wypłacono odszkodowanie z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia za okres od 1.04.2001r. do 31.05.2001r., jednak wcześniej, to z dniem 20.02.2001r. skarżąca została pozbawiona statusu bezrobotnej i prawa do zasiłku.

Uwzględniając przedstawione wywody, należy stwierdzić, że w dniu wydawania decyzji o rejestracji skarżącej w charakterze bezrobotnej nie legitymowała się ona statusem osoby zatrudnionej w rozumieniu ustawy o zatrudnieniu. Status taki skarżąca uzyskała na nowo – ze skutkiem na przyszłość – od dnia zgłoszenia gotowości do pracy, w związku z orzeczeniem o przywróceniu jej do pracy „co jednak nastąpiło już po dacie wydania decyzji w tej sprawie. Powyższe jest równoznaczne z uznaniem, że w sprawie nie zostały spełnione łączne wszystkie przesłanki wznowienia postępowania na podstawie prawnej wskazanej przez organ /w dniu wydawania decyzji strona nie pozostawała w zatrudnieniu/.

Sprawy z zakresu stosunku służbowego.

W sprawach z zakresu stosunku służbowego przeważały zagadnienia związane ze służbą w Policji.

W wyroku o sygn. 4 II SA/Wr 1473/2001 ponownie analizowano problemy prawne wiążące się cofnięciem raportu o zwolnienie ze służby. Skład orzekający w niniejszej sprawie przychylił się do tego nurtu orzeczniczego, który opowiada się przeciwko dopuszczalności badania w postępowaniu sądoadministracyjnym wystąpienia wad oświadczeń woli. Nawiązując do wyroku NSA o sygn. II SA/Wr 711/99 stwierdzono, że zatrudnienie służbowe funkcjonariuszy służb „mundurowych”, ma administracyjny charakter i różni się jakościowo od zatrudnienia pracowniczego (na podstawie stosunku pracy), co znajduje wyraz w rezygnacji z generalnych odesłań do prawa pracy w sprawach nie unormowanych w pragmatykach funkcjonariuszy. Oznacza to, że nie zawierają one przepisu odsyłającego w sprawach w nich nie unormowanych do odpowiedniego stosowania - poprzez art. 300 kodeksu pracy - przepisów (pojęć) kodeksu cywilnego. Zdaniem Sądu, stosowanie do spraw administracyjnych, materialnych i procesowych przepisów (terminów) prawa cywilnego byłoby możliwe tylko w wypadku wyraźnego odesłania ustawowego do norm systemu prawa cywilnego (prawa pracy), jak ma to np. miejsce wobec spraw ochrony pracy funkcjonariuszek lub niektórych spraw odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, bądź odesłania dorozumianego, np. w wypadku gdy przepisy prawa administracyjnego posługują się terminami prawa cywilnego, np. „właściciel”, i in. nie nadając im swoistej, odmiennej od ustalonej treści. Nie jest to jednak równoznaczne z kompetencją organu administracji do rozpoznawania sporów powstałych na tle ustalenia istnienia stosunku prawnego związanego z używanymi pojęciami.

Ustawa o Policji, mieszcząca się niewątpliwie w systemie prawa administracyjnego, nie nawiązuje do żadnego z wymienionych kontekstów stosowania pojęć prawa cywilnego, w tym do wad oświadczenia woli, przy dokonywaniu czynności administracyjnoprawnych. co oznacza, że nie odsyła ona w tym zakresie do systemu norm prawa cywilnego. Zatem zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny nie może analizować kwestii, czy czynność (akt) administracyjnoprawna była dotknięta jedną z cywilistycznych wad oświadczenia woli i w jakim zakresie wada ta wpłynęła na podjęcie tej czynności. Kwestia wad oświadczeń woli stanowi materię zastrzeżoną dla postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi (art. 2 w związku z art. 1 kpc).

Pogląd ten jest także jednomyślnie przyjmowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Podobnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednomyślnie jeżeli brak jest stosownych odesłań, zamknięty jest przy ocenie

rozstrzygnięcia na stosowanie takich cywilnoprawnych pojęć jak: „zasady współżycia społecznego”, „słuszność”, „zasady sprawiedliwości społecznej” itp.

Powyższy pogląd większość składu orzekającego w niniejszej sprawie podziela. Nie podziela natomiast stanowiska wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5.07.2001 r. sygn. II SA 593/01 (LEX 77683) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6.05.2004r. sygn. 4 II SA/Wr 1339/2001. W pierwszym z wymienionych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że: „Ponieważ ustawa o Policji z 1990r. nie reguluje problematyki oceny skuteczności oświadczeń woli składanych w toku postępowania o zwolnienie ze służby, należy w tym zakresie stosować przepisy Kodeksu cywilnego.” Teza ta implicite dopuszcza badanie legalności każdej decyzji administracyjnej w oparciu o kryteria nieprzewidziane w systemie norm prawa administracyjnego. W drugim wyroku zaprezentowano podobny pogląd. Z takim stanowiskiem z wyżej podanych względów nie można się zgodzić.

Rozważając kwestię możliwości cofnięcia wniosku o zwolnienie przez stronę inicjującą postępowanie prawne zmierzające do zwolnienia jej ze służby, Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyroku z dnia 3.07.2001r. sygn. II SA/Wr 711/99 wskazał, że funkcjonariusz występujący o zwolnienie ze służby jest stroną wszczynającą postępowanie administracyjne, do którego - w sprawach nie uregulowanych w pragmatyce - stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Do chwili zakończenia postępowania 1 instancji może on swobodnie cofnąć swój wniosek o zwolnienie, zaś organ (przełożony, służbowy) jest zobowiązany do rozważenia zaistniałej sytuacji z uwzględnieniem przesłanek z art. 105 § 2 kpa, tzn. rozważenia w ramach przysługującego mu uznania wytyczonego treścią powołanego przepisu możliwości umorzenia postępowania.

Cofnięcie takie nie byłoby natomiast dopuszczalne z datą wydania w sprawie decyzji pierwszoinstancyjnej, która wchodzi do obrotu prawnego, wiążąc organ i strony.

W wyroku o sygn. 4 II SA/Wr 1324/02 Sąd rozważał materialne i proceduralne przesłanki związane z wymierzeniem policjantowi kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Uchylając orzeczenie dyscyplinarne Sąd stwierdził, co następuje:

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest tym rodzajem dolegliwości /sankcji/ stosowanej wobec różnych podmiotów, w tym wobec osób zatrudnionych, która szczególnie głęboko ingeruje w sferę wolności lub praw człowieka.

Rygoryzm tej odpowiedzialności daleko wykracza poza skutki związane z zastosowaniem wobec pracownika odpowiedzialności porządkowej będącej odpowiednikiem odpowiedzialności dyscyplinarnej w umownym stosunku pracy. Największym stopniem dolegliwości charakteryzuje się kara wydalenia ze służby /zawodu/, która poza tym, iż pozbawia ukaranego prawa wykonywania zawodu oraz środków egzystencji, pociąga za sobą szereg

ujemnych konsekwencji tak w sferze ekonomicznej /np. utrata prawa do lokalu mieszkalnego przyznanego z zasobów resortu, zmniejszenie odprawy oraz ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, niewliczenie okresu służby do okresu zatrudnienia pracowniczego w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy i in./, a także w sferze dóbr osobistych /np. utrata dobrej opinii/.

Z przytoczonych względów szczególnie rygorystycznej kontroli musi podlegać ocena spełnienia przez organ dyscyplinarny przesłanek materialnej i proceduralnej prawidłowości aktu orzekającego karę dyscyplinarną. Tylko pełne dostosowanie się do tych wymogów daje gwarancję, iż ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywatela /zatrudnionego/ towarzyszyło dokładne wypełnienie obowiązujących w takich wypadkach zasad i procedur chroniących interesy obwinionego.

Analiza akt postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec skarżącego wskazuje, że w przedmiotowej sprawie naruszone zostały przepisy materialnoprawne i procedury dyscyplinarnej w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zgodnie z przepisem § 21 ust. 1 i 2 powołanego na wstępie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów, przełożony, który wszczął postępowanie dyscyplinarne, zawiesza je do czasu zakończenia postępowania karnego, jeżeli czyn zarzucany policjantowi jest przedmiotem tego postępowania i nie stanowi naruszenia dyscypliny służbowej. Przepisu tego nie stosuje się, gdy popełnienie przez policjanta czynu o znamionach przestępstwa jest oczywiste i uniemożliwia pozostawienie go w służbie.

W literaturze prawniczej odwołującej się do judykatury sądowej uznano, że oczywistość przestępstwa zachodzi wtedy, gdy sprawcę złapano na gorącym uczynku, gdy w okolicznościach nie nasuwających wątpliwości przyznaje się on do popełnienia przestępstwa, lub gdy zebrano takie dowody, które bezpośrednio stwierdzają dokonanie czynu przestępczego /.../. We wszystkich trzech wymienionych sytuacjach niezbędne jest przeprowadzenie przez organ minimum postępowania, które pozwoliłoby przyjąć, że przestępstwo jest oczywiste /np. odebranie oświadczenia od osób, które schwytały sprawcę na gorącym uczynku lub wobec których sprawca przyznał się do popełnienia przestępstwa, przyjęcie oświadczenia od osób będących bezpośrednimi świadkami przestępstwa/. Podkreśla się, że fakt, iż przeciwko danej osobie wszczęte zostało postępowanie karne, a nawet i to, że została ona tymczasowo aresztowana — nie przesądzają o oczywistości przestępstwa. W przedmiotowej sprawie, w trakcie postępowania dyscyplinarnego obwiniony konsekwentnie poddawał w wątpliwość okoliczność przyznania się do popełnienia przestępstwa w postępowaniu karnym, co nakazywało szczególny rygoryzm w interpretacji rozważanego przepisu.

Co do naruszenia procedury dyscyplinarnej, to zgodnie z przepisem § 22 ust. 8 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 19 grudnia 1997r. „w przypadku wniosku o wymierzenie kary wydalenia ze służby przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych, przed wydaniem orzeczenia o ukaraniu, wzywa obwinionego do raportu w celu zapoznania go z wnioskami prowadzącego postępowanie dyscyplinarne i wysłuchania obwinionego. W raporcie uczestniczy prowadzący postępowanie. O terminie raportu należy powiadomić organizację związkową, której przedstawiciel może uczestniczyć w raporcie. Obwinionemu doręcza się sprawozdanie w terminie umożliwiającym zapoznanie się z nim przed raportem”.

Wskazana procedura związana ze sformułowaniem wniosku o wymierzenie kary wydalenia ze służby jest obligatoryjna i uprzednia. Obligatoryjność oznacza zarówno obowiązek organu wszczęcia tej procedury, jak i wyczerpania - składających się na nią elementów a mianowicie: 1. doręczenia obwinionemu sprawozdania w terminie umożliwiającym zapoznanie się z nim przed raportem; 2. powiadomienia organizacji związkowej o terminie raportu w celu umożliwienia jej przedstawicielowi udziału w raporcie; 3. wezwania obwinionego do raportu w celu zapoznania go z wnioskami prowadzącego postępowanie dyscyplinarne; 4. wysłuchania obwinionego. Uprzedniość oznacza, że wskazany tryb musi poprzedzać akt wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby.

Z akt administracyjnych sprawy wynika, że procedura ta została naruszona. Pismem z dnia 27 marca 2003r. wezwano obwinionego do stawienia się w celu udziału w raporcie w dniu 3 kwietnia 2002r. Z dołączonej do akt odpowiedzi na reklamację wynikać się zdaje, że przesyłka ta została doręczona obwinionemu dopiero w dniu 4 kwietnia 2002r., co oznaczałoby, że nie mógł stawić się do raportu wyznaczonego dzień wcześniej, tzn. na 3 kwietnia 2002r. Pismem z dnia 3 kwietnia 2002r. przesłano mu sprawozdanie z postępowania dyscyplinarnego wraz z orzeczeniem dyscyplinarnym. Wręczenie obwinionemu sprawozdania z przebiegu postępowania dyscyplinarnego jednocześnie z orzeczeniem dyscyplinarnym z pewnością pozostaje w sprzeczności z opisanym wyżej wymogiem następstwa czasowego między wskazanymi czynnościami /sprawozdanie powinno być wręczone obwinionemu w terminie umożliwiającym zapoznanie się z nim przed raportem/. Brak przy tym informacji, czy przed wymierzeniem kary nastąpiło uprzednie, obligatoryjne wysłuchanie obwinionego, lub czy w tym kierunku podjęto jakieś kroki.

Z akt sprawy nie wynika, czy o terminie raportu powiadomiono organizację związkową.

Zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji /Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm./ do policjantów stosuje się odpowiednio przepisy o związkach zawodowych. Zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych /Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm./ w związku z art. 67 ust. 2 ustawy o Policji, w

indywidualnych sprawach ze stosunku służbowego, w których przepisy ustawy o Policji zobowiązują służbodawcę do współdziałania ze związkiem zawodowym, służbodawca jest obowiązany zwrócić się do tej organizacji o informację o policjantach korzystających z jej obrony /.../. W celu zadośćuczynienia temu obowiązkowi, w wypadkach zamiaru wymierzenia skarżącemu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby organ powinien być zwrócić się do związku zawodowego o informację czy skarżący korzysta z jego obrony i w wypadku uzyskania twierdzącej odpowiedzi, powiadomić związek o terminie raportu w celu umożliwienia udziału w nim jego przedstawicielowi. Zaniechanie powyższe również należy uznać za naruszenie trybu nakładania kar dyscyplinarnych.

Pomoc społeczna.

Wśród spraw z zakresu pomocy społecznej rozpoznawanych w 2004 r. dominowały sprawy, w których organy pomocy społecznej odmawiały przyznania świadczenia fakultatywnego z uwagi na brak dostatecznych środków finansowych przeznaczonych na tę formę pomocy społecznej.

W kategorii spraw z zakresu pomocy społecznej na uwagę zasługują wyroki z dn. 7.10.2004 r. sygn. 4 II SA/Wr 1958/2001 oraz z dn. 7.10.2004 r. sygn. 4 II SA/Wr 2023/2001, w których sąd oddalając skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku stałego (w pierwszej sprawie) oraz odmowy przyznania zasiłku okresowego w styczniu 2000 r. (w drugiej sprawie) rozważał zasadność podniesionego w skardze zarzutu wydania decyzji organu I instancji przez osobę do tego nieupoważnioną. Zarzut powyższy oparto na tym, że uchwałą Rady Miejskiej Gminy Lubomierz Nr XVII/130/2000 z dnia 28 kwietnia 2000 r. udzielono upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wykonywania zadań zleconych, w celu wykonywania zadań własnych gminy oraz własnych o charakterze obowiązkowym w sferze działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej M. M. pełniącej obowiązki Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubomierzu, natomiast uchwałą tejże Rady Nr XXIII/176/2000 z dnia 29 grudnia 2000 r. udzielono upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wykonywania zadań zleconych, w celu wykonywania zadań własnych gminy oraz własnych o charakterze obowiązkowym w całej sferze działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej pełniącej obowiązki Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubomierzu M. K. Porównując treść obu wyżej wskazanych uchwał sąd wskazał, że: „w § 2 uchwały Nr XVII/130/2000 z dnia 28 kwietnia 2000 r. podano, iż upoważnienie to udzielone zostaje w okresach nieobecności Kierownika MGOPS w pracy z powodu niezdolności do pracy, wskazując przykładowo zwolnienie lekarskie,

urlop wypoczynkowy, delegacje służbowe, szkolenia itp. Uchwała Nr XXIII/176/2000 z dnia 29 grudnia 2000 r. nie zawiera takiego zastrzeżenia. Nie zawiera również żadnych uregulowań odnoszących się do wcześniej wydanego upoważnienia, a w szczególności nie zawiera przepisu o cofnięciu upoważnienia udzielonego M. M. W podstawie prawnej uchwały Nr XVII/130/2000 z dnia 28 kwietnia 2000 r. powołano art. 46 ust. 5a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.), a uchwały Nr XXIII/176/2000 z dnia 29 grudnia 2000 r. art. 46 ust. 5 i 5a tej ustawy. Zgodnie z art. 46 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada gminy udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wykonywania zadań zleconych oraz może upoważnić do wydawania decyzji administracyjnych w celu wykonywania zadań własnych gminy oraz własnych o charakterze obowiązkowym. W myśl art. 46 ust. 5a ustawy upoważnienie, o którym mowa w ust. 5, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że rada gminy - na podstawie przywołanych wyżej przepisów może upoważnić więcej niż jedną osobę do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej w tym samym czasie, a późniejsze upoważnienie innej osoby nie jest równoznaczne z odwołaniem upoważnienia udzielonego wcześniej komuś innemu. (...)

Zakres później wydanego upoważnienia dla M. K. jest co prawda szerszy od zakresu upoważnienia udzielonego M. M., niemniej jednak nie ma to wpływu na ważność wcześniej udzielonego upoważnienia, ponieważ na podstawie art. 46 ust. 5a ustawy o pomocy społecznej do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej jednocześnie może być upoważnionych więcej osób, przy czym późniejsze udzielenie upoważnienia konkretnej osobie nie jest równoznaczne z odwołaniem upoważnienia udzielonego wcześniej komuś innemu. Stwierdzić zatem trzeba, że w realiach niniejszej sprawy nie ma wystarczających podstaw do zakwestionowania ważności upoważnienia udzielonego M. M."

Na uwagę zasługują także wyroki z dnia 22 stycznia 2004 r. sygn. 4 II SA/Wr 1612/02 oraz z dnia 15 kwietnia 2004 r. sygn. 4 II SA/Wr 856/2001.

W wyroku z dnia 22 stycznia 2004 r. sygn. 4 II SA/Wr 1612/02 Sąd uchylając zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pomocy społecznej o odmowie przyznania skarżącej zasiłku celowego na usuwanie skutków powodzi z lipca 2001r. wskazał, że: „Podstawą odmowy przyznania skarżącej wnioskowanego zasiłku celowego było przyjęcie przez organy administracyjne obu instancji, że chociaż konieczność ponoszenia przez skarżącą i jej rodzinę wydatków związanych z likwidacją skutków powodzi jest rezultatem zdarzenia losowego, jakim jest powódź, to jednak nie wystarczy sam fakt zaistnienia wskutek tego zdarzenia losowego określonych strat, ale konieczne jest również, aby ich likwidacja stanowiła zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej. Powoływano

się przy tym na treść ust. 1 art. 32 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.)." Zdaniem Sądu: „Stanowisko takie nie może być uznane za prawidłowe. Z treści art. 32 ustawy o pomocy społecznej wynika jednoznacznie, że zasiłek celowy, o jakim mowa w ust. 3 i 4, może być przyznany po spełnieniu innych przesłanek, niż określone w ust. 1. Do możliwości jego otrzymania konieczne jest poniesienie strat w wyniku zdarzenia losowego (ust. 3) albo w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej (ust. 4). Zaistnienie tych okoliczności jest wystarczające, aby można było przyznać powyższy zasiłek. Likwidacja zaś poniesionych wskutek wyżej wymienionych zdarzeń strat nie musi stanowić zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, a więc nie musi spełniać przesłanki zawartej w ust. 1 art. 32 cytowanej ustawy. Zauważyć wypada, że gdyby przyjąć, iż przepis ust. 3 lub 4 tego artykułu musi być rozpatrywany łącznie z ust. 1, to nie byłoby powodu, aby w ogóle wprowadzać ust. 3 i ust. 4. W takiej bowiem sytuacji stany faktyczne, o jakich mowa w ust. 3 i 4 byłyby objęte ogólną normą przepisu ust. 1. Wystarczyłoby jedynie zaznaczyć, że w razie gdy niemożność zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej powstała w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej, zasiłek celowy może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi, by treść przepisu art. 32 ustawy o pomocy społecznej była zgodna ze stanowiskiem przyjętym przez organy administracyjne orzekające w niniejszej sprawie. Skoro jednak ustawodawca wprowadził odrębne unormowania w przytoczonych wyżej ustępach art. 32, to uczynił to w celu określenia innych przesłanek koniecznych do przyznania zasiłku celowego osobom, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego albo w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, niż przesłanki wymienione w ust. 1 tego artykułu." W dalszej części uzasadnienia wyroku Sąd ten stwierdził, że: „gdyby nawet założyć, że skarżącej można byłoby przyznać wnioskowany zasiłek tylko w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, to zgodnie z ust. 2 art. 32 ustawy o pomocy społecznej zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów remontu mieszkania. Tak więc niezależnie od faktu, że osobom, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego albo w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej zasiłek celowy może być przyznany nie tylko w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, to przyznanie zasiłku celowego na remont mieszkania jest przyznaniem go w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, co wynika jednoznacznie z art. 32 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej." Sąd zauważył ponadto, że: „Zasiłek celowy, o jakim mowa w art. 10 ust. 2 pkt 3a i art. 32 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, może być przyznany niezależnie od ewentualnej pomocy przewidzianej w przepisach ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906).

Przedmiotem kontroli Sądu w sprawie sygn. 4 II SA/Wr 856/2001 była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy z dnia 2 marca 2001 r. Nr SKO/PS-411/258/2001 uchylająca decyzję organu I instancji i przekazująca do ponownego rozpatrzenia sprawę dotyczącą udzielenia pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej. W sprawie tej organ pomocy społecznej udzielił pomocy pieniężnej w wysokości stanowiącej 40 % podstawy do ustalenia wysokości pomocy pieniężnej. Rozpatrując odwołanie od powyższej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że dokonane przez organ I instancji obliczenie dochodu rodziny nie jest prawidłowe. Zdaniem organu odwoławczego przy obliczaniu dochodu rodziny zastępczej nie ma zastosowania zasada zawarta w art. 2a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.), zgodnie z którą przez rodzinę należy rozumieć osoby pozostające w faktycznym związku, wspólnie gospodarujące i zamieszkujące, bez względu na istniejące pokrewieństwo. Organ II instancji podniósł, że przepis § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 września 2000 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 83, poz. 939) wskazuje, iż rodzinie zastępczej przysługuje pomoc uzależniona od wysokości dochodu rodziny i stwierdził, że to oznaczają iż chodzi tutaj o członków rodziny zastępczej i umieszczonego w niej dziecka, natomiast nie uwzględnia się sytuacji innych osób. W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego sposób obliczenia dochodu rodziny zastosowany przez organ I instancji narusza przepis § 10 ust. 1 w/w rozporządzenia, bowiem uwzględniono w przedmiotowej sprawie sytuację ojca dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, pozbawionego władzy rodzicielskiej, co prowadzi do tego, że ze świadczeń przeznaczonych ze środków publicznych na utrzymanie dziecka, utrzymuje się również jego ojciec, który nie wywiązał się z ustawowego obowiązku wychowywania i utrzymywania syna. Z poglądem tym Sąd się nie zgodził. W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie wyroku Sąd wskazał, że: „przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 września 2000 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 83, poz. 939) nie wprowadzają odmiennej definicji rodziny zastępczej w stosunku do definicji rodziny zawartej w art. 2a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.). Podkreślić przy tym należy, iż § 10 rozporządzenia określając warunki, jakim rodzina zastępcza musi odpowiadać, aby uzyskać pomoc pieniężną, mówi o dochodzie rodziny, a nie rodziny zastępczej. Nie wprowadza zatem żadnych nowych pojęć. Z treści tego przepisu nie można więc wyprowadzać wniosku, że obliczanie wysokości dochodu rodziny zastępczej powinno odbywać się według innych kryteriów i zasad, niż ustalone w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Przepisy rozporządzenia - jako aktu prawnego niższego rangą od ustawy - nie mogłyby zresztą zmieniać przepisów ustawowych. Nie ma odrębnych zasad dla ustalania dochodu rodziny zastępczej

od zasad ogólnych ustalonych w ustawie o pomocy społecznej, a odmienne w tym przedmiocie ustalenia organu II instancji uznać należy za dowolne." Sąd podkreślił, że: „pomoc pieniężna jest przeznaczona dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, a nie dla całej rodziny. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że pomoc pieniężna udzielona dziecku zostanie przeznaczona na zaspokajanie potrzeb innych osób, a w szczególności na potrzeby zamieszkującego i gospodarującego wraz z dzieckiem i rodziną zastępczą pozbawionego praw rodzicielskich ojca dziecka." Zauważył, że: „gdyby pozbawiony praw rodzicielskich ojciec dziecka pracował, to jego dochód również byłby zaliczony do dochodu rodziny, skoro zamieszkuje on i prowadzi wspólne gospodarstwo domowe wraz z dzieckiem i rodziną zastępczą. Przyjęcie przez organ odwoławczy, iż przy obliczaniu wysokości dochodu rodziny zastępczej nie można stosować przepisu art. 2a ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, jest dowolne i stanowi naruszenie prawa materialnego (...).

Dodatki mieszkaniowe

Wśród spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych rozpoznawanych w 2004 r. na uwagę zasługują wyroki z dn. 6 kwietnia 2004r. sygn. 4 II SA/Wr 2668/2000 oraz z dn. 21 lipca 2004 r. sygn. 4 II SA/Wr 1682/2001.

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2004r. sygn. 4 II SA/Wr 2668/2000 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji o odmowie przyznania skarżącemu dodatku mieszkaniowego. W sprawie tej ustalono, że strona jest najemcą lokalu mieszkalnego o powierzchni użytkowej 20,52 m², to jest nie przekraczającej powierzchni normatywnej dla jednej osoby, która to powierzchnia zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 1998r., Nr 120, poz. 787 z późn. zm.) wynosi 35,00 m². Prowadzi jednoosobowe gospodarstwo domowe i osiąga dochód w kwocie nie przekraczającej 150 % najniższej emerytury. Organ I instancji odmówił przyznania dodatku mieszkaniowego podając, że 15 % dochodów strony pokrywa wydatki na zajmowany lokal. Organ odwoławczy utrzymał w mocy powyższą decyzję. Organy rozpoznające sprawę przyjęły i ustaliły, że zajmowany przez stronę lokal nie jest wyposażony w instalację centralnego ogrzewania oraz nie posiada instalacji ciepłej wody. Skarżący twierdził, że lokal jest wyposażony w instalację centralnego ogrzewania z tym, że instalacja ta jest obsługiwana przez samych mieszkańców ze składek najemców poszczególnych lokali. W uzasadnieniu w/w wyroku Sąd wskazał, że w sprawie ma zastosowanie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w którym mowa jest o faktycznych wydatkach poniesionych przez wnioskodawcę na lokal, którego powierzchnia użytkowa jest mniejsza lub

równa powierzchni normatywnej. Sąd wskazał, że ryczałt na zakup opału dla lokalu o jakim mowa w art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych powinien być obliczany na podstawie tych wydatków, które stanowiły podstawę do ustalenia dodatku mieszkaniowego. W odniesieniu do lokalu, o którym mowa w art. 41 ust. 3 ustawy, będą to faktyczne wydatki poniesione na lokal.

Wyrokiem z dnia 21 lipca 2004 r. sygn. 4 II SA/Wr 1682/2001 Sąd rozpoznając skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 9 maja 2001 r. Nr SKO 4303/64/01 w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego dodatku mieszkaniowego stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

W uzasadnieniu owego wyroku wyraził pogląd, zgodnie z którym: „przepis art. 43 ust. 4 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 1998r., Nr 120, poz. 787 z późn. zm.) nie daje podstaw do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku zwrotu nienależnie pobranych dodatków mieszkaniowych w podwójnej wysokości. Stwierdzenie w wyniku postępowania wznowieniowego, że dodatek mieszkaniowy przyznano na podstawie nieprawdziwych danych zawartych w deklaracji lub we wniosku, albo że przyznano go w nadmiernej wysokości, nakłada na osobę, która otrzymała ten dodatek, obowiązek zwrotu nienależnie pobranych kwot w podwójnej wysokości. Zobowiązanie to, zgodnie z art. 43 ust. 4 cyt. wyżej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, powstaje bezpośrednio z przepisu prawa i podlega egzekucji administracyjnej wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi na podstawie art. 3 ustawy z 17.VI.1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz. U. z 1991r. Nr 36 poz. 161 z późn. zm.).” Sąd wskazał dalej, że: „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, organy administracji rozstrzygają indywidualne sprawy dotyczące między innymi zwrotu nienależnie pobranych kwot tylko wówczas, gdy wynika to z przepisu prawa przewidującego rozstrzygnięcie danej kwestii w trybie decyzji administracyjnej. Brak takiej normy w przepisach ustawy z 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych daje podstawę do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja oraz decyzja organu I instancji wydane zostały bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sprawy kombatanckie i wojskowe.

Wśród tak zwanych spraw kombatanckich w 2004 r. - podobnie jak w latach poprzednich - dominowały sprawy w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich. Stosunkowo liczne były też sprawy dotyczące odmowy przyznania uprawnień wdowy po kombatanckim oraz w przedmiocie świadczenia za pracę przymusową.

Z treści uzasadnień wyroków wynika, że sprawy w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich oraz świadczenia za pracę przymusową nie wzbudzały większych kontrowersji i były zgodne z dotychczasową linią orzeczniczą, ukształtowaną w poprzednich latach. Najczęstszym powodem uchylania zaskarżonych decyzji były uchybienia proceduralne, polegające przede wszystkim na nie wyjaśnieniu lub nienależytym wyjaśnieniu stanu faktycznego i wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności.

W rozpatrywanych sprawach konsekwentnie przyjmowano, zgodnie z uchwałą NSA z dnia 4 marca 2002 r. sygn. akt OPS 13/01 (ONSA 2002, nr 4, poz. 132), iż wniosek (zarzut) osoby, której uprawnień kombatanckich dotyczy postępowanie o pozbawienie tych uprawnień na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 z późn. zm.), wskazujący na zachowanie uprawnień z tytułów określonych w tej ustawie, powinien być rozpoznany i rozstrzygnięty w postępowaniu weryfikacyjnym w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich (np. wyroki z dnia 10 lutego 2004 r. sygn. akt II SA/Wr 1004/2000, z dnia 13 lutego 2004 r. sygn. akt II SA/Wr 26/2001, z dnia 10 marca 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 476/2001, z dnia 14 lipca 2004 r. sygn. akt II SA/Wr 1912/2001). Podkreślano też, że nie ma podstaw do przyjęcie, iż z wyjątku określonego w art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach mogli korzystać jedynie żołnierze z poboru, których okres służby w WP mieścił się idealnie w przedziale od 10 maja 1945 r. do 30 czerwca 1947 r., gdyż wystarczy, aby służba ta choćby częściowo przypadała w tym okresie (np. wyroki z 11 marca 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 471/2001 i 4 II SA/Wr 447/2001).

Konsekwentnie podzielając stanowisko zawarte w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2000 r. sygn. akt OPS 5/00 (ONSA 2001/1/3), iż Milicja Obywatelska nie była zmilitaryzowaną służbą państwową w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 194/2001 wskazano, iż w sprawie tej nie rozważono należycie i nie dano temu odpowiedniego wyrazu w uzasadnieniach decyzji, czy jako milicjant skarżący walczył z Wehrwolfem, chociaż w końcowej części uzasadnienia przywołana wyżej uchwała 7 sędziów NSA z dnia 12 czerwca 2000 r. OPS 5/00 nie wyklucza uznania za działalność kombatancką uczestniczenia w walkach z oddziałami UPA oraz grupami Wehrwolfu przez milicjanta lub grupy milicjantów w jednostkach WP, a skarżący okoliczność tę wskazywał szereg razy.

W wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 145/2001 podkreślając, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach za działalność kombatancką uznaje się uczestniczenie w tzw. Niszczycielskich Batalionach ("Istriebitielnych Batalionach") na dawnych ziemiach polskich w

województwach: lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim i wołyńskim w obronie ludności polskiej przed ukraińskimi nacjonalistami, w latach 1944-1945, a także, iż w cytowanej ustawie rozróżniane są pojęcia „pełnienie służby” i „uczestniczenie”, za wadliwą uznano interpretację organu, w myśl której za przesłankę działalności kombatanckiej związanej z Niszczycielskimi Batalionami uznano „pełnienie służby”, a nie „uczestniczenie” w tychże Batalionach.

W sprawach dotyczących pozbawienia uprawnień wdowy po kombatancie ukształtowało się jednolite orzecznictwo przyjmujące możliwość pozbawienia uprawnień wdowy po kombatancie na podstawie art. 20 ust. 3 w związku z art. 25 ust. 2 oraz w związku z art. 25 ust. 4 i ust. 5 ustawy o kombatantach (np. wyroki z dnia 10 marca 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 472/2001).

W sprawach dotyczących świadczenia pieniężnego, podobnie jak w ubiegłych latach, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego podkreślano, że osoba ubiegająca się o świadczenie pieniężne przewidziane w ustawie z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. Nr 87, poz. 395 z późn. zm.) powinna wykazać, iż spełnia określone w przepisach tej ustawy przesłanki prawne, uzasadniające zaliczenie jej do jednej z kategorii wymienionych w art. 2 ustawy osób represjonowanych, nie jest natomiast obowiązana wykazywać, czy w tym czasie faktycznie wykonywała pracę przymusową. Dlatego też wiek danej osoby i wykonywanie osobiście pracy podczas deportacji nie mają decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia takich spraw. Odmiennie rozstrzygające te kwestie decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych uznawano za naruszające prawo materialne (np. wyroki z dnia 7 kwietnia 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 724/2001, z dnia 19 maja 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 1299/2001).

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2003 r. sygn. akt SK 4/02 uznał za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepis art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, a wyrokiem z dnia 17 czerwca 2003 r. sygn. akt P 24/02 uznał za niezgodny z Konstytucją RP przepis art. 4 ust. 5 ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny powyższych przepisów za niezgodne z Konstytucją spowodowało, że skargi wniesione na decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawach uprawnień kombatanckich oraz w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawach świadczenia pieniężnego, wydane na podstawie wymienionych wyżej przepisów, zostały uwzględnione i decyzje te wyeliminowano z obrotu prawnego w znacznej mierze jeszcze w 2003 r. W

2004 r. sprawy takie załatwiano w postępowaniu uproszczonym (np. wyrok z 31 marca 2004 r. 4 II SA/Wr 1845/02).

W grupie spraw związanych ze służbą wojskową dominowały skargi na decyzje wydawane w przedmiocie orzekania o zdolności do służby wojskowej i powołania do odbycia służby wojskowej.

Podobnie jak w ubiegłych latach najczęściej do uchyleń decyzji zapadłych w powyższych sprawach dochodziło z przyczyn proceduralnych - z uwagi na nie wyjaśnienie wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności, nie rozpatrzenie całego zebranego w sprawie materiału dowodowego, nie zachowanie wymogów dotyczących uzasadnień decyzji itp. Stwierdzano zatem naruszenie przede wszystkim art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 kpa. Pomimo, że nadal wiele uzasadnień orzeczeń komisji lekarskich jest bardzo lakonicznych, w porównaniu z ubiegłymi latami można zaobserwować pewną poprawę - coraz częściej trafiają się orzeczenia uzasadnione w sposób pozwalający na poddanie ich kontroli.

Wśród spraw związanych ze służbą wojskową żołnierzy wymienić można sprawy dotyczące zwrotu kosztów kształcenia poniesionych na rzecz żołnierza w czasie studiów w Wojskowej Akademii Technicznej. W wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 843/2001 stwierdzono nieważność wydanych decyzji, bowiem zostały one wydane bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa. W motywach tego wyroku podniesiono, iż art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.) nakłada obowiązek zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania, poniesionych w czasie studiów lub nauki, a ust. 2 tego artykułu upoważnia Ministra Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia równowartości kosztów, o których mowa w ust. 1 oraz zasad i trybu ich zwracania. W § 133 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 7, poz. 38 z późn.zm.) wskazano, że koszty, o których mowa w art. 80 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych ustala się na podstawie wynikających z odrębnych przepisów norm budżetowych określających jednostkowe wskaźniki kosztów utrzymania żołnierza - w zakresie zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania, obowiązujących w dniu zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej. W ocenie Sądu porównując treść art. 80 ust. 1 i 2 powołanej ustawy z § 133 rozporządzenia, uznać należy, że Minister Obrony Narodowej przekroczył granice delegacji ustawowej, a także w sposób nieuprawniony scedował część swoich kompetencji na inny, bliżej nieokreślony podmiot. Sąd wskazał, że obliczenie wspomnianych kosztów w rozpatrywanej sprawie oparto na danych wynikających z Rozkazu Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego Nr 2/Log. z dnia 6 marca 2000 r. w sprawie wprowadzenia w resorcie obrony narodowej wskaźników kosztów utrzymania żołnierza (pracownika wojska).

Treść § 133 nie wskazuje natomiast, jakie koszty powinien ponosić żołnierz. Taki stan prawny - zdaniem Sądu - oznacza, że Minister Obrony Narodowej, bez upoważnienia ustawowego daną mu delegację do określenia wysokości kosztów kształcenia żołnierzy przekazał podmiotowi, który nie został wskazany w delegacji ustawowej. Dlatego też regulacja zawarta w § 133 rozporządzenia, jak również Rozkaz Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego Nr 2/Log. z dnia 6 marca 2000 r. - nie może stanowić źródła prawa. Powołano się przy tym na wyroki NSA z dnia 19 października 2001 r. sygn. akt II SA 112/01 i z dnia 22 listopada 2003 r. sygn. akt II SA/Łd 10/01). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 lipca 2004 r. sygn. akt 4 II SA/Wr 1678/2001.

Sprawy z zakresu edukacji.

W tej kategorii spraw na uwagę zasługuje wyrok z dnia 17 czerwca 2004r. /sygn. akt IV SA/Wr 132/04/, którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Rektora /.../ w przedmiocie unieważnienia egzaminu licencjackiego. W motywach tego rozstrzygnięcia wskazano, że ustawa o szkolnictwie wyższym stanowi, iż prawa i obowiązki studenta związane z tokiem studiów określa regulamin studiów uchwalony przez senat uczelni, przy czym nie przewiduje możliwości przekazania uprawnienia do regulowania prawa i obowiązków studentów innym organom, niż senat uczelni oraz w innej formie, niż regulamin studiów, to sankcja przewidziana w „Instrukcji Egzaminu Licencjackiego” nie może stanowić podstawy do unieważnienia egzaminu licencjackiego.

W wyroku z dnia 2 grudnia 2004r. sygn. akt /Wr 2605/03/ Sąd rozważał charakter wpisu warunkowego na kolejny semestr studiów.

Sąd uznał, iż czynność ta nie ma charakteru decyzji administracyjnej, tym samym nie służy od niej odwołanie. W istocie dokonanie wpisu warunkowego jest czynnością materialno-techniczną w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz.U. Nr 153, poz. 1270/ i podlega zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi na czynność materialno-techniczną jest uprzednie wezwanie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa – w myśl art. 52 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu /.../.

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej.

W sprawach opartych o przepisy ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej /Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm./ dominowały kwestie związane z bezczynnością podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia.

Sąd zobowiązywał w okolicznościach konkretnej sprawy dany podmiot, mieszczący się w kręgu podmiotów zobowiązanych, do udzielenia informacji.

W sprawie IV SAB/Wr 15/04 np. Sąd zobowiązał Dyr. /.../ Ośrodka Medycyny Pracy w /.../ do udzielenia lub odmowy udzielenia informacji objętej wnioskiem skarżącego w terminie 30 dni od dnia doręczenia akt sprawy i odpisu prawomocnego wyroku. Sąd bowiem uznał, że Ośrodek ten należy do kręgu podmiotów zobowiązanych, w myśl cytowanej ustawy do udostępniania informacji, a dane o zatrudnieniu lekarzy orzekających w sprawach chorób zawodowych i ich kwalifikacjach stanowią informację publiczną. Sąd powołał się przy tym na brzmienie przepisów art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. „b” i „d” cytowanej ustawy, a także art. 5 stanowiący podstawę odmowy udzielenia takiej informacji /wyrok z dnia 19 maja 2000r./.

W sprawie IV SAB/Wr 10/04 Sąd natomiast zobowiązał Zarząd Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej /.../ do udostępnienia bądź odmowy udostępnienia informacji publicznej, określonej we wniosku /.../ w terminie 14 dni od dnia doręczenia akt sprawy i odpisu prawomocnego wyroku.

Na wstępie swych rozważań Sąd przypomniał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej ma również zastosowanie do Spółdzielni mieszkaniowych. Należą one bowiem do grupy podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 tej ustawy /wyrok z dnia 2 czerwca 2004r./.

Z obu przedstawionych orzeczeń wynika jednak rozbieżność co do tego w jakim terminie liczonym od dnia doręczenia akt sprawy i odpisem prawomocnego wyroku podmiot tkwiący w bezczynności powinien ją usunąć. W pierwszym przypadku Sąd na podstawie art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz.U. Nr 153, poz. 1270/ zobowiązał do stosownego załatwienia wniosku uprawnionego podmiotu w określonym terminie – tu : w terminie wskazanym w sentencji. W drugim – swe uprawnienie orzecznicze Sąd wzmocnił przepisem art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej i zgodnie z nim termin ten określił na 14 dni.

VI. Wpływ spraw

W 2004r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęło 4500 skarg. Na ogólny wpływ skarg, wniosły:

a) osoby fizyczne	3275 skarg
b) osoby prawne	1203 skargi
c) organizacje społeczne	8 skarg
d) prokuratorzy	13 skarg

e) Rzecznik Praw Obywatelskich

1 skargę

W postępowaniu:

- a) pełnomocnicy administracji państwowej występowali w 2089 sprawach
- b) adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 391 sprawach
- c) radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 764 sprawach
- d) doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi występowali w 292 sprawach
- e) prokuratorzy występowali w 12 sprawach
- f) Rzecznik Praw Obywatelskich 0

VII. Działalność pozaorzecznicza Sądu w roku 2004

W roku 2004r. sędziowie tut. Sądu przeprowadzili następujące szkolenia:

- s. H. Łysikowska w dniu 29 stycznia prowadziła w Izbie Radców Prawych we Wrocławiu wykład nt. „Prawo o postępowaniu przed Sądami Administracyjnymi – zmiany w postępowaniu sądowoadministracyjnym od 1 stycznia 2004r.”
- s. J. Sikorska w dniach 7, 14, 21 i 28 września 2004r.. prowadziła w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu , a w dniach 30 września i 7, 14 oraz 21 października 2004r.w Sadzie Apelacyjnym we Wrocławiu wykłady dla aplikantów sądowych.
- S. J. Sikorska w dniach 8-9 listopada 2004r. uczestniczyła, w Luksemburgu, w seminarium dla Sędziów nt „Wspólnotowe Prawo Ochrony Środowiska”
- S. R. Pęk w dniach 29 marca oraz 22-23 kwietnia 2004r. uczestniczył w łodzi w „Konferencji Podatkowej”
- S. R. Pęk w dniach 1-3 czerwca 2004r. uczestniczył w „Konferencji Podatkowej VAT”, zorganizowanej przez Izbę Skarbową w Szczecinie
- s. R. Pęk w dniach 20-22 września 2004r. prowadził w Izbie Skarbowej w Katowicach wykład nt. „Wybrane zagadnienia prawa podatkowego”, na konferencji „Reforma Sądownictwa

Administracyjnego i wybrane zagadnienia prawa podatkowego z uwzględnieniem prawa europejskiego w orzecznictwie podatkowym”

- s. R. Pęk, s. M. Rozbicka Ostrowska, H. Łysikowska w dniach 25-26 listopada 2004r. uczestniczyli w Ogólnopolskiej Konferencji nt „Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji RP” zorganizowanej przez Uniwersytet Wrocławski
- s. R. Pęk, J. Zubrzycki, H. Ożóg, s. M. Rozbicka - Ostrowska, s. L. Błystak, s. H. Łysakowska, s. D. Mróz w dniach 3-5 grudnia 2004r. uczestniczyli w konferencji nt „Prawo podatkowe i celne po wejściu do Unii Europejskiej”, zorganizowanej przez „elsa” Uniwersytet Wrocławski
- s. D. Mróz i s. Z. Łoboda uczestniczyli w dniu 26 kwietnia 2004r. w Łodzi, w Konferencji nt „VAT w Unii Europejskiej”
- s. L. Jajkiewicz, s. K. Radom w dniu 6 grudnia 2004r., w Łodzi, uczestniczyły „Seminarium Podatkowym”

W roku 2004 kontynuowano współpracę z wyższymi uczelniami

a) zajęcia dydaktyczne sędziów w szkołach wyższych:

- s. H. Łysikowska prowadzi zajęcia na Podyplomowym Studium Podatkowym przy Uniwersytecie Wrocławskim
- s. Z. Wiśniewski jest adiunktem w Studium Nauk Humanistycznych Politechniki Wrocławskiej
- s. B. Adamiak, s. T. Kuczyński i s. J. Kremis, J. Strzebińczyk, A. Cisek są wykładowcami na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego

W 2004r. 13 aplikantów prokuratorskich odbyło praktyki zawodowe w tut. Sądzie, w ramach harmonogramu zajęć aplikanckich

Tabela 1

**Wpływ i załatwienia skarg w Ośrodku Zamiejscowym NSA we Wrocławiu w latach 1994-2003
oraz w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w roku 2004**

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło skarg			Załatwiono skarg				Pozostało na rok następny	Przeciętny miesięczny wpływ	Wskaźnik zaległości	
		Ogółem	w tym		Ogółem	w tym						
			Na decyzje i inne akty	Na bezczynność organu		Na rozprawie		Na posiedzeniu niejawnym				
						L.b.	%	L.b.				%
1994	1.020	2.850	2.762	88	2.702	2.030	75,1	672	24,9	1.168	237	4,9
1995	1.168	3.766	3.700	66	2.639	1.918	27,7	721	27,3	2.295	314	7,3
1996	2.295	3.942	3.831	111	3.304	2.099	63,5	1.205	36,4	2.933	328	8,9
1997	2.933	4.694	4.564	130	3.507	2.336	66,6	1.171	33,4	4.120	391	10,5
1998	4.120	5.563	5.437	126	3.953	2.500	63,2	1.453	36,8	5.730	464	12,3
1999	5.730	5.361	5.199	162	3.916	2.594	66,2	1.322	33,8	7.175	447	16,1
2000	7.175	6.355	6.196	159	4.627	2.994	64,7	1.633	35,3	8.903	530	16,8
2001	8.903	7.789	7.628	161	4.884	3.113	63,7	1.771	36,3	11.808	649	18,2
2002	11.808	7.712	7.518	194	5.988	3.875	64,7	2.113	35,3	13.532	643	21,0
2003	13.532	6.509	6.360	149	8.166	4.158	50,9	4.008	49,1	11.875	542	21,9
2004	11.875	4.500	4.374	126	7.074	5.319	75,2	1.755	24,8	9.301	375	24,8

Ruch spraw w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w 2004 roku

Razem sprawy SA + SAB

Wyszczególnienie	Stan na 1.01.2004 r.	Wpływ	Załatwiono w 2004 r.				Pozostało na 31.12.2004 r.	Wskaźnik zaległości
			Ogółem:	w tym :				
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym			
					ogółem:	w tym:		
				załatwiono wyrokiem				
Wydział I	4.547	1.980	3.333	2.737	596	86	3.194	IM
Wydział II	1.955	748.	1.137	768	369	3	1.566	25,3
Wydział III	3.162	788	1.122	906	216	6	2.828	42,8
Wydział IV	2.211	984	1.482	908	574	106	1.713	20,9
Ogółem WSA we Wrocławiu:	11.875	4.500	7.074	5.319	1.755	201	9.301	24,8

