

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 41/9-10(477-478), 176-183

1997

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

Przeгляд orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego, sygn. OPS 14/96

Teza uchwały:

„Wpis stały od skargi wnoszonej przez adwokata należy uiścić na podstawie art. 15 i 17 ustawy z dnia 17 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) w związku z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), bez wezwania przez przewodniczącego wydziału (prezesa ośrodka zamiejscowego), o którym mowa w § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 1995 r. w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.U. Nr 117, poz. 563)”.

Z uzasadnienia uchwały: Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów istotnej wątpliwości prawnej przedstawionej w następującym pytaniu: „czy adwokat, będący pełnomocnikiem strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawie, w której obowiązuje wpis stały – jest zobowiązany do uiszczenia tego wpisu bez wezwania przez przewodniczącego wydziału?”

Zdaniem składu orzekającego, wątpliwości prawne dotyczą wykładni art. 36 ustawy o NSA i zakresu odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Istota wątpliwości prawnej polega na tym, że w art. 36 ust. 2 ustawy o NSA zostało zamieszczone upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia wysokości oraz zasad pobierania wpisu, natomiast art. 36 ust. 3 tej ustawy odsyła do odpowiedniego stosowania w sprawach skarg przepisów o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Można więc – zdaniem składu orzekającego – dojść przy wykładni tych przepisów do różnych wniosków.

Po pierwsze, można prezentować pogląd, że przepisy ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stosuje się odpowiednio w spra-

wach skarg, ale tylko w takim zakresie, w jakim problematyka ta nie została odmiennie uregulowana w ustawie o NSA oraz w wydanym na podstawie art. 36 ust. 2 tej ustawy rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 1995 r. w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.U. Nr 117, poz. 563). Z treści § 7 powołanego rozporządzenia, który stanowi, że przewodniczący wydziału (prezes ośrodka zamiejscowego) wzywa do uiszczenia wpisu po wniesieniu skargi, można wnioskować, iż zasadą w tych sprawach jest, że w każdej sprawie przewodniczący wydziału (prezes ośrodka zamiejscowego) ma obowiązek wezwać do uiszczenia wpisu określając jego wysokość i to bez względu na to, czy skargę wnosi sam skarżący, czy też adwokat lub radca prawny w jego imieniu. Oznacza to, że w przypadku skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego nie ma zastosowania przepis art. 17 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Przepis ten stanowi, że pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego, które nie są należycie opłacone zwraca się bez wezwania o uiszczenie opłaty, jeżeli pismo podlega opłacie w wysokości stałej; również bez wezwania do uiszczenia opłaty należy odrzucić wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego środki zaskarżenia podlegające opłacie w wysokości stałej.

Uprawniony jest także pogląd odmienny. Powołane rozporządzenie Rady Ministrów nie reguluje zasad – na co wskazuje już sam tytuł rozporządzenia – które wyłączałyby stosowanie w sprawach skarg zasady uiszczania opłat określonej w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Oznacza to, że w przypadku skargi wnoszonej przez adwokata, od której pobiera się wpis w wysokości stałej ma zastosowanie cytowany przepis art. 17 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Natomiast przepis § 7 powołanego rozporządzenia może być rozumiany w ten sposób, że określa on obowiązek wezwania o uiszczenie opłaty, ale tylko w tych przypadkach, gdy nie istnieje ustawowy obowiązek uiszczenia opłaty bez wezwania pod rygorem odrzucenia skargi.

Wyjaśniając przedstawione wątpliwości prawne Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył między innymi, co następuje:

Należy stwierdzić, że skoro ustawodawca w art. 36 ust. 3 ustawy o NSA przyjął unormowanie, iż w sprawach skarg stosuje się odpowiednio przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, to ogólne upoważnienie do określenia zasad pobierania wpisu zawarte w art. 36 ust. 2 ustawy o NSA nie może być rozumiane jako upoważnienie do zmiany unormowań wynikających z ustawy o kosztach. Przepisy tej ustawy mają zatem zastosowanie w sprawach skarg

z uwzględnieniem jedynie reguł określających odpowiednie stosowanie przepisów. Z tych względów przepis § 7 rozporządzenia nie może być interpretowany w ten sposób, iż zmienia unormowania wynikające z ustawy o kosztach.

Z przepisów ustawy o kosztach wynika przede wszystkim zasada, że opłatę sądową (wpis) należy uiścić przy wnoszeniu do sądu pisma podlegającego opłacie (art. 15), przy czym obowiązek uiszczenia opłaty obciąża stronę, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie (art. 5 ust. 1). Oznacza to, iż już z tej zasady wynika jednoznacznie, że obowiązek uiszczenia należnej opłaty powstaje z chwilą wnoszenia pisma do sądu i obciąża osobę wnoszącą pismo do sądu podlegającego opłacie. Przepisy art. 16 i 17 ustawy o kosztach określają jedynie skutki niedopełnienia tego obowiązku.

W dacie wniesienia pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata, przewodniczący wzywa wnoszącego pismo aby uiścić opłatę (art. 16), z wyłączeniem jednakże przypadku, gdy pismo podlegające opłacie w wysokości stałej wnosi adwokat lub radca prawny (art. 17). W przypadku pisma podlegającego opłacie w wysokości stałej wnoszonego przez adwokata lub radcę prawnego, skutki uchybienia obowiązkowi uiszczenia takiej opłaty przy wnoszeniu pisma powstają z chwilą wniesienia pisma i uchybienie temu obowiązkowi nie może być konwalidowane przez wezwanie do uiszczenia należnej opłaty.

Wykładnia przepisu § 7 rozporządzenia – zgodna z konstytucyjnymi warunkami stanowienia i stosowania przepisów w aktach wykonawczych prowadzi do wniosku, iż przepis ten nie zmienia unormowań wynikających z art. 15–17 ustawy o kosztach. Unormowanie, że przewodniczący wydziału (prezes ośrodka zamiejscowego) wzywa do uiszczenia wpisu po wniesieniu skargi nie oznacza, że przepis ten zmienia reguły uiszczania wpisu określone we wskazanych wyżej przepisach ustawy o kosztach i wbrew tym regułom statuuje obowiązek wzywania do uiszczenia wpisu w każdym przypadku. Obowiązek taki istnieje z wyłączeniem wszakże tych sytuacji, gdy z mocy wyraźnego przepisu ustawy o kosztach wzywanie do uiszczenia wpisu zostało wyłączone. Tak jest w przypadku, gdy skargę wnosi adwokat lub radca prawny.

Przeciwko przedstawionej wykładni nie może przemawiać tylko to, że przed wejściem w życie ustawy o NSA, na podstawie poprzednio obowiązującego przepisu art. 212 k.p.a. przyjmowany był pogląd, iż przepis art. 17 ustawy o kosztach nie ma zastosowania w sprawach skarg wnoszonych do sądu administracyjnego. Podstawą tego poglądu było bowiem to, że z uwagi na odpowiednie stosowanie przepisów o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przepis ten nie mógł być stosowany w sprawach skarg, ponieważ skarga według wówczas

obowiązujących przepisów była wnoszona za pośrednictwem organu i mogła być uwzględniona przez organ, a w takim przypadku organ nie przekazywał skargi sądowi i nie dochodziło do wszczęcia postępowania sądowego.

Argument ten stał się obecnie bezprzedmiotowy z uwagi na inny tryb wnoszenia skarg przyjęty w ustawie o NSA. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o NSA skargę wnosi się bezpośrednio do Sądu.

Odmienny pogląd niż wyrażony w tezie uchwały NSA wyraził Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w rewizji nadzwyczajnej z 24 czerwca 1997 r., Nr NC III 4120/60/87A od postanowienia NSA z 24 stycznia 1997 r. odrzucającego skargę wniesioną przez adwokata, od której powinien być wniesiony wpis stały.

W rewizji tej wyrażony został pogląd, że literalna wykładnia § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 października 1995 r. w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.U. Nr 117, poz. 563), także w kontekście stwierżeń zawartych w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o NSA mówiących o pobieraniu wpisu, powinna prowadzić do ustalenia, że bez względu na to, od kogo pochodzi skarga i czy od danej skargi pobierany jest wpis stały, czy stosunkowy, obowiązkiem przewodniczącego wydziału (prezesa ośrodka zamiejscowego) NSA jest wezwanie podmiotu wnoszącego skargę do uiszczenia wpisu, chyba że wpis został już uiszczony. Tak również stanowi się w § 24 ust. 1 i § 26 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 września 1995 r. w sprawie struktury organizacyjnej NSA i regulaminu jego działania (Dz.U. Nr 112, poz. 540). Z tych ostatnich przepisów wynika, że po wpłynięciu skargi przewodniczący wydziału (prezes ośrodka zamiejscowego) dokonuje niezwłocznie wstępnego badania skargi i wzywa do uiszczenia wpisu, chyba że strona uiściła już wpis bez wezwania albo zgłosiła wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych lub nie ma obowiązku uiszczenia wpisu.

Z analizy powołanych wyżej przepisów, zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wynika, że dopuszczalne jest odrzucenie skargi bez uprzedniego wezwania do uiszczenia wpisu tylko wówczas, gdy sama treść skargi wskazuje na to, że jest ona niedopuszczalna.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 czerwca 1996 r., sygn. akt OPK 14/96

Teza uchwały:

1. Brak planu szczegółowego, do uchwalenia którego zobowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego pod rządami ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 z późn.

zm.) jako plan ogólny, nie stanowi przesłanki do zawieszenia postępowania na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415).

2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się stosownie do art. 40 ust. 1 powołanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którym w okresie przejściowym (pięć lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy) staje się – o ile nie uchwalono dla określonego obszaru planu pod rządami nowej ustawy – dotychczasowy plan.

Z uzasadnienia uchwały: Samorządowe Kolegium Odwoławcze, w związku z rozpatrywaniem zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania w przedmiocie zawieszenia postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji budowy domów jednorodzinnych, wystąpiło do Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie prawne:

„Czy w sytuacji, gdy w ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego nałożono obowiązek sporządzenia dla danego terenu planu szczegółowego, brak planu szczegółowego jest przesłanką do zawieszenia postępowania stosownie do dyspozycji art. 45 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, czy też nie ma przeszkód do prowadzenia postępowania i wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze podniosło, iż z jednej strony, skoro stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) utrzymane zostają w mocy przez okres 5 lat dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego, to można domniemywać, że wiążą zawarte w nich regulacje zobowiązujące do sporządzenia planów szczegółowych, a ich brak uzasadniałby zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu do czasu ustalenia planu szczegółowego, z drugiej zaś strony w związku z uchycieniem dotychczas obowiązującej ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 z późn. zm.), która przewidywała podział na plany ogólne i szczegółowe oraz wprowadzenie mocą przepisów nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jednej kategorii planów miejscowych, brak jest podstaw do podejmowania planów szczegółowych, co oznaczałoby, iż niezasadne byłoby oczekiwanie na ich uchwalenie i w konsekwencji zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przytoczonej sytuacji faktycznej i prawnej.

Podjmując zagadnienie prawne wynikające z treści pytania prawnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego trzeba odnieść się na wstępie do istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym i aktualnie obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Mimo daleko idących zmian w systemie planowania przestrzennego wprowadzonych przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym istota i funkcje planu miejscowego pozostają w dużej mierze niezmienione. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w dalszym ciągu aktem prawnym powszechnie obowiązującym (przepisem gminnym), o funkcjach kształtujących gospodarowanie przestrzenią i sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, przy czym w przeciwieństwie do sytuacji dotychczasowej nie ma prawnego obowiązku sporządzania i uchwalania planu dla całego obszaru gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się, w myśl art. 11 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części. To zaś oznacza, zwłaszcza w świetle regulacji art. 40 ust. 1 tej ustawy, że w nowych rozwiązaniach prawnych *expressis verbis* dopuszczona zostaje możliwość wydania decyzji umożliwiających zabudowę określonego terenu także bez planu miejscowego, wprost na podstawie przepisów szczególnych. Jeśli tak, to brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (o ile nie ma obowiązku sporządzenia planu w myśl art. 13 ust. 1 ustawy), nie może być od 1 stycznia 1995 r. tj. od daty wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (zob. art. 75) podstawą odmowy wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, a w konsekwencji decyzji zezwalającej na zabudowę tego terenu. Podstawę taką mogą stanowić tylko przepisy szczególne.

Trzeba też podnieść, że zawieszenie postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w sytuacji faktycznej i prawnej przedmiotowej sprawy oznaczałoby nie tylko – jak to ujmuje Samorządowe Kolegium – oddalenie na czas nieokreślony merytorycznego załatwienia sprawy, ale tworzyłoby niebezpieczeństwo braku możliwości podjęcia kiedykolwiek zamierzonych inwestycji. W rezultacie pozostawałoby w rażącej sprzeczności z art. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 Konstytucji RP pozostawionym w mocy Ustawą Konstytucyjną z 17 października 1992 r. Z istoty bowiem konstytucyjnie chronionego prawa własności wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem

swego prawa (art. 140 k.c.). Naruszałoby również art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, z przepisami szczególnymi. Jedynie w sytuacjach, gdy sporządzenie planu jest obowiązkowe w świetle art. 13 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym postępowanie administracyjne zawiesza się w myśl art. 45 ust. 1 tej ustawy, to zaś jak wcześniej wykazano w niniejszej sprawie nie występuje.

Przytoczone wyżej względy prowadzą do wniosku, że warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się stosownie do art. 40 ust. 1 powołanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którym w okresie przejściowym (5 lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy) staje się – o ile nie uchwalono dla określonego obszaru planu pod rządami nowej ustawy – dotychczasowy plan szczegółowy lub plan ogólny.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 1996, sygn. akt SA/Kr 1998/95 I SA Kr. 314/96

Zagadnienie prawne:

W decyzji ustalającej lub określającej zobowiązanie podatkowe, w następstwie której powstaje nadpłata podatku o jakiej mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 468 ze zm.), organ podatkowy nie orzeka w przedmiocie przysługującego podatnikowi oprocentowania od należnej mu nadpłaty podatku zgodnie z art. 29 ust. 3 tej ustawy.

Z uzasadnienia wyroku: Organy podatkowe obu instancji uznały za nieuzasadnione żądanie strony uzupełnienia wydanych przez nie decyzji o stwierdzenie, że różnica między podatkiem naliczonym a należnym, która ma być wypłacona stronie, podlega oprocentowaniu w rozumieniu przepisów o zobowiązaniach podatkowych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Oprocentowanie nadpłaty podatku w przypadkach przewidzianych w ustawie o zobowiązaniach podatkowych powstaje z mocy samego prawa. W tej sytuacji za bezprzedmiotowe należy uznać stwierdzenie w decyzji, że takie oprocentowanie podatnikowi przysługuje. Takie stwierdzenie polegałoby w istocie tylko na powtórzeniu obowiązującego w tym przedmiocie unormowania prawnego.

W sprawie, w której podatnikowi zgodnie z obowiązującymi przepisami przysługuje oprocentowanie nadpłaty podatku organ podatkowy

nie mógłby w decyzji, z której nadpłata wynika określić kwoty należnego podatnikowi oprocentowania z tytułu takiej nadpłaty. Wysokość oprocentowania zależna będzie bowiem od tego, kiedy nastąpi zwrot nadpłaty podatku.

W stosunku do nadpłat podatku mają zastosowanie zasady obowiązujące przy poborze odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych. Decyzja określająca odsetki za zwłokę wydawana jest dopiero wówczas, gdy podatnik kwestionuje ich wysokość. Por. w tym przedmiocie orzeczenia Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego powołane w opracowaniu B. Brzeziński, A. Kalinowski i A. Olesińska: *Zobowiązanie podatkowe, komentarz do ustawy*, Toruń 1994, s. 31 i n., B. Brzeziński: *Zobowiązanie podatkowe w świetle orzecznictwa sądowego*, Toruń 1993, s. 29.