

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 46/11-12(539-540), 201-214

2002

Artykuł został 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

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 22 kwietnia 2002 r., sygn. akt FPK 17/01

Zagadnienie prawne:

O zaliczeniu budynku letniskowego do kategorii budynków mieszkalnych, w rozumieniu art. 5 ust. 1 PŁokU decyduje kryterium zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich.

Z uzasadnienia uchwały: Prezydent Miasta decyzją z 21 lutego 2001 r., wymierzył T.T. podatek od nieruchomości za 2001 r. w kwocie 422,20 zł, w tym za budynek letniskowy w kwocie 322,69 zł. Jako podstawę prawną decyzji wskazano: art. 21 § 1 pkt 2, art. 207, art. 210 OrdPU, rozporządzenie Ministra Finansów z 31 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 162, poz. 1124 ze zm.), art. 2, 4–6 PŁokU, art. 39 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz uchwałę Rady Miasta Nr LXIX/589/III/2000 z 19 grudnia 2000 r. w sprawie podatku od nieruchomości.

W odwołaniu od decyzji Prezydenta Miasta, złożonym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, T.T. wniósł o uchylenie tej decyzji i o przyjęcie prawidłowej, niższej stawki podatkowej. Zdaniem odwołującego się, jego budynek letniskowy został niesłusznie zakwalifikowany do grupy „pozostałych budynków” w wyższej stawce podatkowej (5,29 zł za m²), gdyż w istocie jest to budynek mieszkalny, podlegający niższej stawce podatku (0,46 zł za m²). Według odwołania, przedmiotowy budynek letniskowy spełnia wszelkie wymogi prawa budowlanego i zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego powinien być traktowany jak budynek mieszkalny.

Skład orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego, rozpoznając odwołanie powziął wątpliwość co do tego, czy o zaliczeniu budynku do kategorii budynków mieszkalnych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 PLokU decydują kryteria określone w przepisach prawa budowlanego, czy też faktyczne wykorzystywanie budynku jako miejsca stałego zamieszkania właściciela lub innych osób. Wątpliwość ta sprawiła, że skład orzekający Kolegium zwrócił się do pełnego składu Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wystąpienie w tej kwestii z pytaniem prawnym do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego uwzględnił ten wniosek i 26 listopada 2001 r., działając na podstawie art. 22 ust. 1 i ust. 4 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.), podjął uchwałę o wystąpieniu do NSA z następującym pytaniem prawnym:

„Czy o zaliczeniu budynku do kategorii budynków mieszkalnych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.) decydują kryteria określone w przepisach prawa budowlanego, czy też faktyczne wykorzystywanie budynku jako miejsca stałego zamieszkania właściciela lub innych osób?”. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że art. 5 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nie wskazuje, według jakich kryteriów powinno następować zaliczenie przedmiotów opodatkowania do poszczególnych grup i nie zawiera definicji „budynek mieszkalnego”. Pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego wskazał dwie, możliwe jego zdaniem do przyjęcia, definicje budynku mieszkalnego. Pierwsza z nich odwołuje się do funkcji budynku jako miejsca stałego zamieszkania właściciela i innych osób, a druga – nawiązuje do kryteriów wynikających z prawa budowlanego. Zdaniem pełnego składu Kolegium, jednoznaczna wykładnia nasuwającego wątpliwości przepisu jest utrudniona z uwagi na rozbieżności występujące w tym względzie w orzecznictwie sądowym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przystępując do rozważenia problematyki podanej w pytaniu prawnym, trzeba zauważyć, iż w dotychczasowym orzecznictwie sędowo-administracyjnym art. 5 ust. 1 pkt 1 PLokU był przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć.

W kwestii, czy domy letniskowe są budynkami mieszkalnymi, czy też należy je zaliczyć do „pozostałych budynków lub ich części”, podlegające wyższej stawce podatkowej (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), w orzecznictwie sądowym zarysowały się zasadniczo dwa poglądy.

W części orzeczeń przyjmowano, że o zaliczeniu budynku do kategorii budynków mieszkalnych lub letniskowych przesądza jego podstawowa funkcja, która znajduje wyraz w usytuowaniu w miejscu przeznaczonym pod danego rodzaju zabudowę w planie zagospodarowania przestrzennego i w pozwoleniu na budowę, zawierających między innymi określenie rodzaju obiektu budowlanego. Budynek będący według tych kryteriów budynkiem letniskowym, nie może być uznawany za budynek mieszkalny w rozumieniu przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach

lokalnych. Ważnym elementem różniącym kategorie budynków mieszkalnych i letniskowych jest ich przeznaczenie, skierowane w przypadku budynków mieszkalnych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych właściciela i innych uprawnionych osób oraz ich zamiar stałego pobytu (por. wyroki NSA z 9 października 1992 r., SA/Gd 1169/92, POP 5/1994, poz. 96, z 5 stycznia 1995 r., SA/Wr 1949/94, Wspólnota 27/1995, s. 24, z 19 maja 1994 r., SA/Ka 1966/93, MoPod 2/1995, s. 57 i z 15 grudnia 1994 r., SA/Kr 2710/93, ONSA 1/1996, poz. 17).

Zbliżone stanowisko zajął NSA w uchwale pięciu sędziów z 30 sierpnia 1999 r., FPK 1/99, ONSA 1/2000, poz. 8), w której wyjaśniono, że część budynku aresztu śledczego mieszczącej cele dla osób tymczasowo aresztowanych nie może być uznana za część budynku mieszkalnego w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 PLokU.

Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 4 marca 1998 r., I SA/Gd 1476/96 (OSP 2/1999, poz. 24; por. także częściowo krytyczną głosę A. Borodo i głosę aprobującą A. Malanowskiego – opubl. w Glosie 6/1999, s. 21). Sąd w orzeczeniu tym uznał, że bez względu na potoczne określenie domów wykorzystywanych na cele rekreacyjne, są one zawsze domami mieszkalnymi, jeżeli tylko spełniają normy ustanowione przez przepisy prawa budowlanego. NSA odrzucił jednocześnie kryterium stałego zamieszkiwania, uznając je w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych za nieaktualne.

Inna kategoria spraw, powiązana z pojęciem „domu letniskowego”, dotyczyła zasadności odliczeń wydatków poniesionych przez podatnika na rozbudowę takiego obiektu, w świetle art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.). Sąd najwyższy w wyroku z 12 lipca 2000 r., III RN 207/99 (OSNAP 4/2001, poz. 102) wyraził następującą tezę: „Rozbudowa, na podstawie pozwolenia, budynku letniskowego położonego na terenie oznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego jako rekreacyjny, może uzasadniać zmniejszenie podatku o poniesione z tego tytułu wydatki, jeżeli zostały poniesione w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych podatnika...” (por. także głosę R. Kubackiego, PP 3/2001, s. 37). W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że poniesione wydatki muszą spełniać przesłankę „zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych podatnika” nie zaś służyć lokacie kapitału bądź inwestowaniu na rzecz innych osób.

Przechodząc do rozważań odnoszących się wprost do przedstawionego pytania prawnego, należy stwierdzić, że właściwy punkt wyjścia stanowi stanowisko o autonomiczności prawa podatkowego w stosunku do innych gałęzi prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 24 czerwca 1996 r., FPK 6/96 (ONSA 3/1996, poz. 106) wskazał, że konsekwencją takiego charakteru prawa podatkowego jest między innymi to, iż nazwy przejęte przez prawo podatkowe z innych dziedzin prawa nie oznaczają najczęściej tych samych pojęć. Nazwy te bowiem służą do budowania określonych pojęć w prawie podatkowym, a pojęcia te wraz z innymi cechami ustaw podatkowych stanowią część składową nowych kompleksów prawnych i uzyskują cechy szczególne, niezbędne do założonych przez ustawodawcę

celów opodatkowania. W doktrynie podkreśla się nawet, że prawo podatkowe, aby mogło wypełniać swoje zadania, może być wiązane tylko własnymi pojęciami (por. R. Mastalski, Interpretacja prawa podatkowego, źródła prawa podatkowego i jego wykładnia, Wrocław 1989, s. 98). Ustawodawca jednak posługuje się niekiedy w prawie podatkowym pojęciami z innych dziedzin prawa, bez ich zmiany lub modyfikacji, lecz czyni to zasadniczo tylko wtedy, gdy uzna, że pojęcia te mogą być wykorzystane do realizacji celów opodatkowania. Prawo podatkowe więc, używając nazw analogicznych jak w innych gałęziach prawa, albo może im przypisywać takie znaczenie jak w danej dziedzinie, albo też znaczenie szczególne, uzależnione od celów, jakie ustawodawca zamierza realizować.

Dokonując wykładni językowej prawa podatkowego, która powinna być uściślona i rozwijana w kontekście wykładni systemowej i funkcjonalnej, należy przede wszystkim, szukać „podatkowego” rozumienia pojęć używanych przez ustawodawcę i zważać na to, czy przyjęcie innego, na przykład, cywilnoprawnego punktu widzenia nie prowadzi do uchylania się danego podmiotu od opodatkowania albo też do zmniejszenia jego obciążeń podatkowych (por. uchwałę NSA z 30 sierpnia 1999 r., FPK 1/99, ONSA 1/2000, poz. 8).

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, definiuje w art. 3 ust. 4 budynek jako „obiekt budowlany umocowany w ziemi lub na ziemi, posiadający ściany lub słupy albo filary oraz pokrycie dachowe”. Ustawa nie zawiera definicji budynku mieszkalnego, zaś pojęcie samego „budynek” jest odmienne od jego brzmienia zredagowanego w art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Słownikowe znaczenie pojęcia „budynek mieszkalny” to: budynek służący lub nadający się do mieszkania; „mieszkać” – to przebywać gdzieś stale lub czasowo, zajmować jakiś lokal, mieć mieszkanie, zamieszkiwać...” (Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, Warszawa 1968, s. 388).

W świetle poczynionych wyżej wywodów należy przyjąć, dzieląc częściowo stanowisko zajęte w wyrokach przytoczonych wyżej (w pierwszej kolejności wyrok NSA z 9 października 1992 r., SA/Gd 1169/92 i n.), że istotną cechą budynku, uzasadniającą zakwalifikowanie budynku do kategorii budynków mieszkalnych, jest posiadanie budynku w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Oznacza to, że „budynek letniskowy” będzie mieścił się w pojęciu „budynek mieszkalnego”, tylko wówczas, gdy będzie użytkowany faktycznie przez właściciela (jego bliskich) służąc tym samym zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych (nierekreacyjnych, wypoczynkowych, bądź w celu lokaty kapitału).

Za taką wykładnią przemawia także to, że przepisy przewidujące preferencyjną stawkę opodatkowania podatkiem od nieruchomości „dla budynków mieszkalnych lub ich części”, jako unormowania o charakterze szczególnym, nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej. Stosowanie bowiem w tym przypadku wykładni rozszerzającej byłoby odstępstwem od zasady sprawiedliwego i równego opodatkowania.

Wobec powyższego, na podstawie art. 18 ust. 2 i art. 50 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) udzielono odpowiedzi, jak w sentencji uchwały.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 24 września 2001 r., sygn. akt OPS 6/01

Zagadnienie prawne:

Przeprowadzenie okresowego badania technicznego pojazdu przez uprawnionego diagnostę, o czym mowa w art. 82 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), jest obowiązkiem wynikającym z ustawy, którego niedopełnienie nie uzasadnia uchylecia decyzji o rejestracji pojazdu w trybie art. 162 § 2 k.p.a.

Z uzasadnienia uchwały: Postanowieniem z 23 maja 2001 r. skład orzekający w sprawie oznaczonej sygn. akt II SA/Gd 485/01 zwrócił się na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów następującej wątpliwości prawnej: Czy okresowe badanie techniczne pojazdu przez uprawnionego diagnostę (art. 82 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym – Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) uznać należy za wynikający z tej ustawy (art. 81 ust. 4) obowiązek okresowego dopełnienia czynności i czy niespełnienie tego obowiązku przez właściciela pojazdu uzasadnia uchylecie decyzji o rejestracji na podstawie art. 162 § 2 k.p.a.?

Wątpliwość prawna wystąpiła w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Prokurator Rejonowy w M. zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z 7 grudnia 2000 r. nr SKO-I-5520/71/2000, utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza Miasta i Gminy M. z 6 października 2000 r. nr GP 5520-1/62/2000 o odmowie uchylecia decyzji o zarejestrowaniu samochodu marki Fiat 126 P, o numerze rejestracyjnym (...) na nazwisko Mieczysława Cz. Zarzucając decyzji naruszenie art. 162 § 2 k.p.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy w rezultacie oceny, że nie występują przesłanki dla uchylecia decyzji o zarejestrowaniu samochodu, gdy właściciel pojazdu nie dopełnił warunku poddania pojazdu w określonym terminie badaniom stanu technicznego, co wynika z art. 81 ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), skarżący wniósł o uchylecie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Prokurator Rejonowy w M. zarzucił, że podstawową przesłanką wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie uchylecia decyzji o zarejestrowaniu pojazdu była konieczność usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Dowód rejestracyjny pojazdu, zawierający podrobiony wpis o badaniu technicznym, znajduje się w obiegu i nikt nie

podejmuje żadnej inicjatywy w celu usunięcia tego stanu rzeczy, co może stanowić występki przewidziany w art. 270 § 1 k.k. Organ II instancji bezzasadnie przypisał skarżącemu stosowanie analogii z przepisami prawa karnego. Właściwą podstawą do podjęcia działań we wskazanym wyżej zakresie stanowi przepis art. 162 § 2 k.p.a. Uchylenie decyzji następuje wtedy, gdy do decyzji dodano zlecenie, czyli określony w decyzji obowiązek wykonania czynności, które same przez się nie wpływają na ważność decyzji, ale są związane z jej wykonywaniem. W razie uchylenia się przez stronę od takich obowiązków, które powinny być wykonane w określonym terminie, organ stosuje art. 162 § 2 k.p.a. Uchylenie decyzji następuje wówczas nie z powodu wad decyzji czy też nieprawidłowego jej wykonania, ale ze względu na niedopełnienie obowiązków dodatkowych, które są związane z decyzją. Takim obowiązkiem dodatkowym, związanym z decyzją o rejestracji pojazdu, jest wynikający z art. 81 ust. 4 prawa o ruchu drogowym obowiązek wykonywania okresowych badań technicznych pojazdów w wyznaczonych terminach, które na zasadzie art. 82 tej ustawy wpisywane są do dowodu rejestracyjnego. Skarżący podniósł ponadto, że po uchyleniu decyzji o zarejestrowaniu pojazdu możliwe jest wydanie nowej decyzji dopuszczającej pojazd do ruchu, po przedłożeniu przez właściciela pojazdu aktualnego zaświadczenia ze stacji diagnostycznej z pozytywnym wynikiem badań. Tym samym nie można utrzymywać, iż uchylenie pierwotnej decyzji o rejestracji stanowiłoby dalsze restrykcje ograniczające w nadmierny sposób prawa strony.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Rejestracja pojazdu oraz zasady dopuszczenia pojazdu do ruchu zostały określone w przepisach rozdziału 2 w dziale III ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), zwanej dalej ustawą. Według art. 73 ust. 1 ustawy rejestracji pojazdu dokonuje na wniosek właściciela starosta właściwy ze względu na miejsce jego zamieszkania (siedzibę), wydając dowód rejestracyjny oraz tablice (tablicę) rejestracyjne.

W uchwale składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 listopada 1999 r. sygn. akt OPK 24/99 (ONSA 2000, z. 2, poz. 54), wyjaśniając kwestię formy prawnej załatwienia sprawy o rejestrację pojazdu w świetle powołanej ustawy, przyjęto, że rejestracji pojazdu na podstawie jej art. 73 ust. 1 dokonuje się w formie decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu tej uchwały w szczególności podkreślono, że „w art. 73 ust. 1 ustawy jest mowa o dwóch czynnościach organu rejestracyjnego: o dokonaniu rejestracji oraz o wydaniu dowodu rejestracyjnego i tablic (tablicy) rejestracyjnych. Samo wydanie dowodu rejestracyjnego jest tylko czynnością materialno-techniczną. Sama ta czynność jednak nie wyznacza sytuacji prawnej jednostki, gdyż zawsze musi być poprzedzona rozstrzygnięciem przez dany organ, czy w konkretnej sytuacji osoba ubiegająca się o rejestrację danego pojazdu spełnia wszystkie określone wymagania ustawowe. Takie działania organu autorytatywnie konkretyzują sytuację prawną podmiotu i noszą wszelkie znamiona

procesu wydawania decyzji. Akt rejestracji pojazdu zatem ma cechy decyzji administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym”.

Rejestracja pojazdu więc następuje w drodze rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych, od których ustawa i przepisy wykonawcze do niej uzależniają dokonanie rejestracji. Postępowanie w sprawie rejestracji pojazdu kończy się wydaniem decyzji administracyjnej i decyzja ta poprzedza czynność materialno-techniczną wydania dowodu rejestracyjnego i tablic.

Kwestia charakteru prawnego dowodu rejestracyjnego może wywoływać pewne wątpliwości prawne. Dlatego wyjaśniając tę wątpliwość, należy stwierdzić, że dowód rejestracyjny, jako zewnętrzny przejaw oświadczenia woli organu administracji rozstrzygającego sprawę rejestracji pojazdu, z jednej strony potwierdza wydanie decyzji o zarejestrowaniu pojazdu, a z drugiej strony jest dokumentem stwierdzającym dopuszczenie zarejestrowanego pojazdu do ruchu. Jako dokument urzędowy sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy administracji publicznej w ich zakresie działania, dowód rejestracyjny stanowi potwierdzenie wcześniejszego uzyskania pozytywnej decyzji o rejestracji pojazdu. Sam dowód rejestracyjny nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a. W art. 107 § 1 k.p.a. określono niezbędne (obowiązkowe) składniki każdej decyzji administracyjnej. O dopuszczalności wprowadzenia do decyzji dodatkowych obowiązków stanowi art. 107 § 2 k.p.a., według którego na podstawie przepisów szczególnych organ może wprowadzić do decyzji dodatkowe elementy, jak: termin, warunek, zlecenie. Decyzja o rejestracji pojazdu zawiera jedynie dane identyfikujące pojazd i jego właściciela i taka jej treść jest utrwalana w aktach na odwrocie wniosku o rejestrację.

Przepisy ustawy nie przewidują obowiązku wpisywania do decyzji o rejestracji pojazdu zastrzeżeń dotyczących szczególnych warunków używania pojazdu ani powinności okresowej kontroli jego sprawności technicznej. Z treści art. 75 ust. 1 ustawy wynika, że gdy używanie pojazdu jest uzależnione od szczególnych warunków określonych w przepisach, starosta wpisuje w dowodzie rejestracyjnym lub pozwoleniu czasowym odpowiednie zastrzeżenie. Również adnotacja o obowiązku okresowego przeprowadzania badania technicznego pojazdu ze wskazaniem jego terminu powinna się znaleźć w dowodzie rejestracyjnym (art. 82 ust. 1 ustawy), przy czym dla pojazdu już zarejestrowanego adnotację o kolejnym terminie badania technicznego pojazdu wpisuje do dowodu rejestracyjnego uprawniony diagnosta po stwierdzeniu pozytywnego wyniku badania (art. 82 ust. 2 ustawy).

Konsekwencje niepoddania pojazdu w określonym terminie badaniu stanu technicznego przewiduje art. 132 ustawy; niedokonanie tej czynności prowadzi do zatrzymania dowodu rejestracyjnego przez policjanta (art. 132 ust. 1 pkt 2 ustawy). Tak zatrzymany dokument organ Policji przesyła niezwłocznie organowi, który go wydał, a ten zwraca go niezwłocznie po ustaniu przyczyny uzasadniającej jego zatrzymanie (art. 132 ust. 3 i 6 ustawy).

Opisane w art. 132 ustawy przypadki zatrzymania dowodu rejestracyjnego i warunki jego zwrotu, jak również wynikające z § 10 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 19 czerwca 1999 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz.U. Nr 59, poz. 632 ze zm.) przesłanki ubiegania się o wydanie wtórnika dowodu rejestracyjnego w razie jego zgubienia lub zniszczenia, świadczą o tym, że los dowodu rejestracyjnego nie wpływa na byt prawny decyzji o rejestracji pojazdu. Skoro tak, to i czynności faktyczne związane z korzystaniem z pojazdu, których termin wykonania wynika wyłącznie z adnotacji w dowodzie rejestracyjnym, nie mogą w razie ich niedopełnienia wpłynąć na pozostawanie w obrocie prawnym decyzji o rejestracji pojazdu.

Klauzulą dodatkową decyzji administracyjnej, która oprócz terminu i warunku może wywierać istotny wpływ na jej moc wiążącą w czasie, może być zlecenie. Zlecenie, jak przyjmuje się w literaturze prawa administracyjnego, nie zawiesza skuteczności decyzji, do której zostało dodane, nie odracza możliwości jej wykonania, ale zobowiązuje, zmusza adresata decyzji do jej wykonania zgodnie ze zleceniem. Realizacja obowiązków określonych w zleceniu powinna nastąpić równocześnie z realizacją uprawnień lub nawet dopiero po realizacji uprawnień wynikających z decyzji. Związanie zlecenia z decyzją sprawia, iż niewypełnienie zlecenia daje podstawę do uchylecia decyzji w trybie art. 162 § 2 k.p.a. Przepis ten bowiem nakazuje organowi administracji państwowej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, uchylić decyzję, jeżeli została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia pewnych czynności w określonym terminie. Dopuszczalność zastosowania art. 162 k.p.a. jest uzależniona od tego, czy w decyzji administracyjnej dokonano indywidualizacji dopełnienia określonych czynności. Brak takiego rozwiązania w decyzji uniemożliwia zastosowanie art. 162 k.p.a., albowiem zlecenie nie może wynikać z przepisów prawa. Wobec tego przepis art. 162 § 2 k.p.a. uzależnia uchylene decyzji od niewykonania zlecenia zamieszczonego w treści samej decyzji.

Jednakże ustawowy obowiązek dopełnienia czynności okresowego badania pojazdu, jak również adnotacja o tym w dokumencie, jakim jest dowód rejestracyjny, który nie jest decyzją administracyjną, nie są zleceniem polegającym na zastrzeżeniu dopełnienia określonych czynności w rozumieniu art. 162 § 2 k.p.a. Ponadto dowód rejestracyjny zatrzymany w wyniku niepoddania pojazdu badaniom stanu technicznego nie przestaje być dokumentem potwierdzającym wydanie decyzji o rejestracji pojazdu; nie może jedynie być używany w obrocie, co powoduje tylko, że pojazd nie może uczestniczyć w ruchu.

W tej sytuacji nie można uznać, że dopełnienie okresowego badania technicznego pojazdu przez uprawnionego diagnostę jest obowiązkiem wynikającym z mocy decyzji administracyjnej o rejestracji pojazdu. Wyjaśniając przedstawioną wątpliwość prawną, należało dojść do wniosku, że przeprowadzenie okresowego badania technicznego pojazdu przez uprawnionego diagnostę, o czym mowa w art. 82 ust. 2 ustawy, jest obowiązkiem wynikającym z ustawy, którego niedopełnienie nie uzasadnia uchylecia decyzji o rejestracji pojazdu w trybie art. 162 § 2 k.p.a.

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) podjął uchwałę jak w sentencji.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 11 marca 2002 r., sygn. akt OPK 19/02

Zagadnienie prawne:

Jeżeli zostały wydane przez uprawnionych psychologów sprzeczne orzeczenia o predyspozycjach psychicznych do kierowania pojazdem osoby podlegającej badaniu psychologicznemu, o którym mowa w art. 124 i 125 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, organ właściwy w sprawie o wydanie świadectwa kwalifikacji na podstawie art. 89 ust. 3 tej ustawy może zasięgnąć opinii biegłego (art. 84 k.p.a.).

Z uzasadnienia uchwały: Starosta B. decyzją z 12 października 2001 r., na podstawie art. 89 ust. 3 oraz art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz § 19 ust. 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 19 czerwca 1999 r. w sprawie wydania uprawnień do kierowania pojazdami (Dz.U. Nr 58, poz. 621 ze zm.), odmówił wydania Pawłowi F. świadectwa kwalifikacji. W uzasadnieniu decyzji organ podał, że zainteresowany ubiegając się o świadectwo potwierdzające spełnienie dodatkowych wymagań do posiadania prawa jazdy kategorii BC, przedstawił orzeczenie lekarskie z 2 sierpnia 2001 r. o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami silnikowymi oraz orzeczenie Ośrodka Badań Psychologicznych MZK z 13 września 2001 r. o posiadaniu predyspozycji psychicznych do kierowania pojazdami. Natomiast w dniu 27 września 2001 r. do organu wpłynęło orzeczenie Ośrodka Badań Psychologicznych w L. z 10 września 2001 r., stwierdzające, że Paweł F. nie ma predyspozycji psychicznych do kierowania pojazdami przez okres jednego roku.

W odwołaniu od tej decyzji zainteresowany zarzucił, że odmówiono mu świadectwa kwalifikacji, mimo że przedłożył wszystkie niezbędne dokumenty. Jednocześnie przyznał, że wynik pierwszych badań psychologicznych nie był dla niego korzystny. Od orzeczenia tego nie odwołał się, gdyż nie był w stanie uiścić należnej z tego tytułu opłaty w wysokości 180 zł. W innym ośrodku za kwotę 80 zł uzyskał nowe orzeczenie stwierdzające, iż posiada jednak predyspozycje psychiczne do kierowania pojazdami. Jeżeli ta ostatnia opinia budziła wątpliwości organu, to mógł skierować odwołującego się na badania kontrolne w wyznaczonym ośrodku. Nie powinien zaś odmawiać wydania mu świadectwa kwalifikacji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w J. rozpoznając odwołanie Pawła F. powzięło następujące wątpliwości prawne: Czy organ administracji publicznej, właściwy do rozpatrzenia wniosku o wydanie świadectwa kwalifikacji w trybie określonym w art. 89 ust. 3 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym osoby, która otrzymała negatywne orzeczenie psychologiczne i która nie skorzystała z uprawnienia do złożenia odwołania od tego orzeczenia w myśl § 10 rozporządze-

nia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 14 kwietnia 2000 r. w sprawie badań psychologicznych kierujących pojazdami oraz kandydatów na instruktorów i egzaminatorów (Dz.U. Nr 36, poz. 416), jest związany tym orzeczeniem psychologicznym, czy też może oprzeć swoją decyzję na kolejnym orzeczeniu psychologicznym przedłożonym przez stronę, a obejmującym przedmiotowo zakres pierwszego orzeczenia?

Naczelnny Sąd Administracyjny wyjaśniając wątpliwość prawną zważył, co następuje.

Podstawowym dokumentem stwierdzającym uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym jest prawo jazdy określonej kategorii (art. 88 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, zwanej dalej ustawą). W wypadkach przewidzianych w art. 89 ust. 1 oraz art. 106 ust. 2, art. 11 ust. 2, art. 122 ust. 2 i art. 124 ust. 1 pkt. 1 i 2 kierowca oprócz kwalifikacji i warunków, których spełnienie dokumentuje prawo jazdy, obowiązany jest uzyskać świadectwo kwalifikacji potwierdzające dopełnienie dodatkowych wymagań określonych w tych przepisach (art. 89 ust. 3 ustawy). Osoby, o których mowa w art. 122 ust. 2 ustawy, podlegają okresowym badaniom sprawności fizycznej i psychicznej oraz badaniom psychologicznym (art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Szczegółowe warunki i tryb kierownia na badania psychologiczne, odwoływania się od orzeczeń, a ponadto warunki i sposób przeprowadzania oraz dokumentowania badań określa rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 14 kwietnia 2000 r. w sprawie badań psychologicznych kierujących pojazdami oraz kandydatów na instruktorów i egzaminatorów, zwane dalej rozporządzeniem, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 125 ustawy. Zgodnie z § 4 pkt 1 tego rozporządzenia w stosunku do osoby ubiegającej się po raz pierwszy o wydanie świadectwa kwalifikacji (tak jak w niniejszej sprawie) przeprowadza się najpierw podstawowe badania psychologiczne. Na badanie takie osoba ta zgłasza się bezpośrednio do uprawnionej jednostki (§ 3).

Psycholog może odmówić przeprowadzenia badania tylko w przypadkach przewidzianych w § 7 ust. 1. W innych sytuacjach losowych uniemożliwiających przeprowadzenie badania psychologicznego psycholog ustala nowy termin badania lub wskazuje inną jednostkę przeprowadzającą te badania (ust. 2 § 7). Badania odwoławcze wykonuje się w stosunku do osoby, która wniosła odwołanie od treści orzeczenia psychologicznego (§ 4 pkt 3 rozporządzenia). Może być ono zatem uruchomione wyłącznie na skutek złożenia odwołania. Za odwoławcze badania psychologiczne nie mogą być zatem uznane ponowne badania kierowcy, nawet gdy zostały one przeprowadzone w wybranej przez niego jednostce, jeżeli nie jest to badanie przeprowadzone na skutek wniesienia odwołania. Samo zgłoszenie się na nowe badania do innej uprawnionej jednostki nie może być bowiem uznane za wniesienie wymaganego odwołania od wyników badań przeprowadzonych w poprzedniej jednostce.

Brak podstaw od uznania kolejnego orzeczenia psychologicznego tej samej osoby za wynik badania odwoławczego nie oznacza jednak dopuszczalności negocja-

nia zarówno faktu istnienia tego orzeczenia, jak i jego treści. Orzeczenie sporządzone we właściwej formie przez uprawnioną osobę i w zakresie jej działania jest także dowodem w sprawie o wydania świadectwa kwalifikacji.

Świadectwo kwalifikacji wydaje starosta w drodze decyzji administracyjnej (art. 89 § 3 ustawy oraz § 2 rozporządzenia Ministra Transportu z 19 czerwca 1999 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, Dz.U. Nr 58, poz. 621 ze zm.). Postępowanie w tym zakresie jest postępowaniem administracyjnym. W związku z tym przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mają w tym postępowaniu zastosowanie, z wyłączeniem kwestii odmiennie regulowanych w ustawie oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń wykonawczych.

Starostę prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie świadectwa kwalifikacji obowiązują jednak wszystkie reguły dotyczące postępowania administracyjnego. W szczególności mają tu zastosowanie przepisy art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a., które zobowiązują organ do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Jeśli więc w sprawie o wydanie świadectwa kwalifikacji występują dwa sprzeczne ze sobą orzeczenia wydane przez uprawnionych psychologów, może okazać się konieczne dopuszczenie dowodu z opinii biegłego psychologa w celu ustalenia, czy strona spełnia warunki do uzyskania świadectwa kwalifikacji.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 18 ust. 2 i art. 50 ustawy o NSA podjął uchwałę jak w sentencji.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 4 marca 2002 r., sygn. akt OPS 13/01

Zagadnienie prawne:

Wniosek (zarzut) osoby, której uprawnień kombatanckich dotyczy postępowanie o pozbawienie tych uprawnień na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. 1997 Nr 142, poz. 950 ze 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.

Z uzasadnienia uchwały: Zainteresowany uzyskał uprawnienia kombatanckie w 1976 r. wyłącznie z tytułu działalności w charakterze „uczestnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, na tej podstawie, że w okresie od 23 kwietnia 1945 r. do 31 października 1946 r. był funkcjonariuszem Milicji Obywatelskiej. W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania weryfikacyjnego podniósł, że był żołnierzem Armii Krajowej i przedłożył zaświadczenie wydane przez autora książki „Gdzie Karpat progi”, z którego wynika, że należał do Armii Krajowej i brał udział w walkach „Burzy”.

Ponadto skład orzekający podniósł, że w aktach administracyjnych znajduje się życiorys i deklaracja członkostwa ZBoWiD z 1976 r., w których zainteresowany

podał, że należał do Armii Krajowej oraz opinia zespołu weryfikacyjnego ZBoWiD z 18 września 1976 r. z adnotacją „za czas przynależności do AK nie wnosi pretensji do zaliczenia tego okresu”.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych decyzją z 29 marca 2000 r. utrzymał w mocy swoją decyzję z 22 lutego 2000 r. o pozbawieniu zainteresowanego uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. 1997 Nr 142 poz. 950 ze zm.), zwanej dalej ustawą o kombatantach. W uzasadnieniu decyzji organ podniósł, że kwestia służby w Armii Krajowej mogła być rozpoznawana w sprawie z wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułów określonych w ustawie o kombatantach, które mogły być kierowane do urzędu do dnia 31 grudnia 1998 r.

W toku rozpoznawania skargi na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z 29 marca 2000 r. skład orzekający powziął następującą wątpliwość prawną:

„Czy wniosek weryfikowanego o przywrócenie uprawnień kombatanckich, o jakim mowa w § 10 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich oraz zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień (Dz.U. Nr 116, poz. 745), powinien być rozpatrzony i rozstrzygnięty w postępowaniu weryfikacyjnym (w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich), czy też w odrębnym postępowaniu administracyjnym?

W istocie chodzi o to, czy w postępowaniu weryfikacyjnym w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich osoby, która uzyskała uprawnienia kombatanckie na podstawie dotychczasowych przepisów wyłącznie jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, powinna być rozpoznana podnoszona przez tę osobę kwestia uzyskania uprawnień kombatanckich z tytułów określonych w ustawie o kombatantach, czy też podniesienie tej kwestii stanowi odrębny wniosek weryfikowanego kombatanta o przywrócenie uprawnień kombatanckich, który podlega rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w odrębnym postępowaniu administracyjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnienie przedstawionego przez skład orzekający zagadnienia prawnego wymaga przede wszystkim ustalenia treści unormowań ustawowych wynikających z art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach. Z przepisu tego wynika po pierwsze, że pozbawia się uprawnień kombatanckich osoby, które na mocy dotychczasowych przepisów uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944–1956 w charakterze „uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej” lub innych tytułów niż wymienione w art. 1 ust. 2, art. 2 oraz 4 ustawy o kombatantach, po drugie zaś, że uprawnienia te zachowują jednak osoby, które uczestniczyły w Wojnie Domowej w Hiszpanii w latach 1936–1939

lub które uprawnienia te uzyskały z tytułów określonych w ustawie, oraz żołnierze z poboru, którzy pełnili służbę wojskową w Wojsku Polskim w okresie od 10 maja 1945 r. do 30 czerwca 1947 r. Są to przesłanki materialnoprawne, które kształtują treść stosunku prawnego. Sposób zestawienia tych przesłanek w jednym przepisie na zasadzie przeciwstawienia (pozbawia się uprawnień kombatanckich – zachowują jednak te uprawnienia) oznacza, że istnienie przesłanki dotyczącej zachowania uprawnień stanowi przeszkodę do zastosowania przesłanki dotyczącej pozbawienia uprawnień.

W całym kontekście art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach, sformułowanie „uprawnienia te uzyskały z tytułów określonych w ustawie” może być rozumiane w ten sposób, że chodzi o osoby, które wykazały, iż spełniają warunki do uprawnień kombatanckich z tytułów określonych w ustawie o kombatantach. Inne rozumienie tego przepisu, zakładające istnienie już potwierdzenia uprawnień z tytułów określonych w ustawie w drodze decyzji, prowadziłoby do wewnętrznej sprzeczności norm, albowiem skoro sprawa o pozbawienie uprawnień ma dotyczyć osoby, która uzyskała te uprawnienia wyłącznie jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, to osoba taka nie może mieć potwierdzenia w drodze decyzji uzyskania uprawnień kombatanckich z innych tytułów określonych w ustawie o kombatantach, gdyż nie byłaby osobą, która uzyskała uprawnienia wyłącznie jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”.

Prowadzi to do wniosku, że okoliczności dotyczące przesłanki wskazującej na zachowanie uprawnień mogą stanowić element sprawy o pozbawienie uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach.

Z przepisów rozporządzenia (§ 2 ust. 1) wynika, że przed podjęciem decyzji w sprawie pozbawienia uprawnień kombatanckich Urząd przeprowadza postępowanie weryfikacyjne. Stosownie zaś do przepisu § 4 rozporządzenia „po wszczęciu postępowania weryfikacyjnego Urząd wzywa osobę, której uprawnień dotyczy to postępowanie, do przedstawienia związanych z przedmiotem postępowania wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów”. W przypadku osoby, która uzyskała uprawnienia wyłącznie jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej” wyjaśnienia te i dowody mogą dotyczyć okoliczności wskazujących na zachowanie uprawnień z innych tytułów określonych w ustawie o kombatantach.

Należy podzielić w pełni pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów NSA z 3 grudnia 2001 r., OPS 11/01, że weryfikacja w zakresie postępowania o pozbawienie uprawnień kombatanckich, to badanie, czy osoba posiadająca w dniu wejścia w życie ustawy o kombatantach tytuł kombatanta, zachowuje ten tytuł (również na innej podstawie) i związane z nim uprawnienia. W uzasadnieniu tej uchwały, analizując dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, trafnie podniesiono, iż więcej argumentów przemawia za przyjęciem stanowiska, że w toku postępowania o pozbawienie uprawnień

kombatanckich osoby, która na mocy dotychczasowych przepisów uzyskała uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944–1956 w charakterze „uczestnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, dopuszczalne jest podnoszenie przez nią zarzutu, iż zachowuje te uprawnienia, ponieważ spełnia warunek, o którym mowa w zdaniu drugim art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach.

Z przytoczonych wyżej względów, wyjaśniając przedstawioną wątpliwość prawną należało stwierdzić, że wniosek (zarzut) osoby, której uprawnień kombatanckich dotyczy postępowanie o pozbawienie tych uprawnień na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach, powinien być rozpoznany i rozstrzygnięty w postępowaniu weryfikacyjnym o pozbawienie uprawnień kombatanckich.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA podjął uchwałę jak w sentencji.