

# Zbigniew Szonert

---

## Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

Palestra 49/9-10(561-562), 222-239

---

2004

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](http://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 Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z 26 maja 2003 r., sygn. akt FPS 4/03**

Zagadnienie prawne:

**W wypadku budowy stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego wielorodzinnego, z przeznaczeniem co najmniej pięciu lokali mieszkalnych na wynajem, każdy ze współwłaścicieli uczestniczących w budowie uzyskuje prawo do odliczenia odpowiedniej części kwoty, określonej w art. 26 ust. 2 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1993 Nr 90, poz. 416 ze zm.), którą to część ustala się proporcjonalnie do udziału we współwłasności budynku.**

Z uzasadnienia uchwały:

Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z 18 grudnia 2002 r. I SA/Gd 872/00, przedstawił do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) następującą wątpliwość prawną: Czy ustalona proporcjonalnie do udziału we współwłasności kwota odliczeń określona w art. 26 ust. 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1993 Nr 90, poz. 416 ze zm.) obliczana jest według udziału we współwłasności gruntu, na którym posadowiony został budynek mieszkalny wielorodzinny, w którym znajduje się co najmniej pięć lokali mieszkalnych na wynajem, czy też obliczana jest według udziału współwłaściciela lokalu mieszkalnego na wynajem w ogólnej powierzchni lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem?

Wątpliwość prawna przedstawiona przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego do wyjaśnienia powstała na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z 26 stycznia 2000 r. (...) Drugi Urząd Skarbowy w T. – powołując w podstawie prawnej art. 21 § 3, art. 53 § 4, art. 207 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 1 i 6, art. 13 pkt 8, art. 26 ust. 1 pkt 8, art. 27 ust. 1, art. 45 ust. 6 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od

osób fizycznych (Dz.U. 1993 Nr 90, poz. 416 ze zm.) – określił Aleksandrze i Andrzejowi S. należny podatek dochodowy od osób fizycznych za 1997 r. w kwocie 12 809,60 zł, zaległość w tymże podatku w kwocie 10 682 zł oraz wysokość odsetek za zwłokę w kwocie 7152,10 zł.

Ustalając stronom podatek w kwocie wyższej o 10 682,20 zł od zadeklarowanej w złożonym w dniu 28 kwietnia 1998 r. zeznaniu podatkowym PIT-33, organ pierwszej instancji zakwestionował m.in. odliczenie od dochodu wydatków poniesionych w roku podatkowym na budowę stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego z lokalami na wynajem w kwocie 60 466 zł, zamiast 18 274,20 zł, obliczonych proporcjonalnie do udziału we współwłasności nieruchomości. Urząd Skarbowy powołał się przy tym na – zawartą w formie aktu notarialnego – umowę z 29 grudnia 1997 r., z której wynikało, że podatnicy kupili od Spółki „B.” za 4700 zł wynoszący 4290/288400 udział w prawie współużytkowania wieczystego gruntu (położonego w T. przy ul. Z. K. 117–121) pod zabudowę budynkiem mieszkalnym z przeznaczeniem co najmniej pięciu lokali mieszkalnych na wynajem.

Zdaniem organu pierwszej instancji, określony ułamkowo w akcie notarialnym udział we wspólnym prawie jest jedynym realnie istniejącym kryterium umożliwiającym prawidłowe ustalenie wysokości przysługujących odliczeń od dochodów w roku podatkowym, w którym poniesiono wydatki na wspomniany cel. Biorąc po uwagę łączną liczbę lokali mieszkalnych – 37, w tym 15 lokali budowanych z przeznaczeniem na wynajem, Urząd Skarbowy określił, że limit odliczeń przysługujących podatnikom w 1997 r. wynosi 18 274,20 zł ( $15 \times 81\,900 \times 4290 : 288\,400$ ). Ponieważ ogólna kwota wydatków na budowę domu wielorodzinnego z lokalami na wynajem za rok 1997 r. wynosi 60 466 zł, przeto kwota wydatków związanych z budową tego budynku została przekroczona o 42 191,80 zł.

Powołując się na art. 26 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 26 ust. 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, organ pierwszej instancji podniósł, że w przypadku budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego, stanowiącego współwłasność, z przeznaczeniem znajdujących się w nim co najmniej pięciu lokali mieszkalnych na wynajem, limit odliczeń ustalany jest z uwzględnieniem wszystkich osób finansujących budowę budynku, a zatem także osób, które budują lokale mieszkalne na własne cele i osób budujących lokale użytkowe w takim budynku. Udział podatników w wspólnym prawie wynika w takim przypadku – zdaniem Urzędu Skarbowego – z aktu notarialnego, co według umowy z 29 grudnia 1997 r. wynosi dla podatników 4290/288400, a więc daje uprawnienia do odliczenia od dochodu wydatków poniesionych na wskazany wcześniej cel w kwocie 18 274,20 zł.

W odwołaniu podatnicy zakwestionowali sposób określenia ulgi podatkowej przez Urząd Skarbowy i wywiedli, że przy obliczaniu iloczynu w rozpoznawanej sprawie należy uwzględnić 15 lokali na wynajem (w budynku o 37 lokalach), limit ulgi na jeden lokal wynoszący w 1997 r. 81 900 zł oraz udział we współwłasności części lokali przeznaczonych na wynajem, który – według zaświadczenia Spółki „B.” – wynosi 4290/80600 (nie zaś udział wynikający z aktu notarialnego, jak to uczynił organ podatkowy, czyli 4290/288400).

Izba Skarbowa w B. podzieliła stanowisko Drugiego Urzędu Skarbowego w T., i decyzją z 24 marca 2000 r. (...) utrzymała pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcie.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący za niewłaściwe uznali ustalenie przez organy skarbowe limitu ulgi, ograniczające uprawnienie podatnika do odliczenia wydatków poniesionych na budowę. Zdaniem stron, nie ma problemów interpretacyj-

nych w przypadku korzystania z ulgi w podatku dochodowym, związanej z budową budynku mieszkalnego z przeznaczeniem co najmniej pięciu lokali na wynajem, gdy właścicielem budynku jest jedna osoba lub małżonkowie. Wówczas bowiem nie dzieli się limitu ulgi, nie ustala się proporcji udziału w wydatkach, podatnik zaś ma bezpośredni wpływ na sposób wykorzystania budynku lub poszczególnych lokali w okresie wymaganym dla zachowania ulgi.

W konkluzji skarżący wywodzą, że „w sytuacji budowy budynku, w którym znajdują się różne lokale, w tym co najmniej pięć na wynajem, należałoby uznać, iż proporcjonalność udziału we współwłasności, w związku z odesłaniem w ust. 3 do ust. 2 art. 26 – w zakresie sposobu liczenia kwoty odliczeń, powinna odnosić się nie do udziału we współwłasności wszystkich lokali, a wyłącznie do lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem”, bowiem takie rozumienie spornego przepisu czyni zadość zasadzie racjonalnego prawodawcy.

W odpowiedzi na skargę Izba Skarbowa podtrzymała stanowisko organów podatkowych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Przedmiotem wątpliwości i odmiennych poglądów jest sposób obliczania kwoty odliczeń przysługujących każdemu ze współwłaścicieli w przypadku budowy budynku wielorodzinnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim co najmniej pięciu lokali mieszkalnych na wynajem, a w konsekwencji zastosowanie obowiązującej do 31 grudnia 2000 r. ulgi podatkowej, zniesionej ustawą z 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 1104), z zachowaniem tzw. praw nabytych do końca 2003 r. (art. 7 ust. 13 tejże ustawy). Przepis art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przewidywał bowiem możliwość odliczenia od dochodu wydatków poniesionych na budowę własnego lub stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego wielorodzinnego, z przeznaczeniem znajdujących się w nim co najmniej pięciu lokali mieszkalnych na wynajem oraz wydatków na zakup działki pod budowę tego budynku. Według zaś art. 26 ust. 3, w przypadku budowy budynku wielorodzinnego, spełniającego wymagania ujęte w art. 26 ust. 1 pkt 8, a stanowiącego współwłasność, kwotę odliczeń przysługującą każdemu ze współwłaścicieli w ogólnej kwocie obliczeń ustala się proporcjonalnie do udziału we współwłasności.

W razie braku dowodu określającego wysokość udziałów współwłaścicieli przyjmuje się, że udziały we współwłasności są równe. Właśnie regulacja prawna zawarta w art. 26 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stała się źródłem rozbieżnych interpretacji organów podatkowych i judykatury.

Odnosząc poczynione wywody do postawionego pytania stwierdzić należy, iż w przypadku budowy stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego wielorodzinnego, z przeznaczeniem co najmniej pięciu lokali na wynajem, każdy ze współwłaścicieli uczestniczących w budowie uzyskuje prawo do odliczenia odpowiedniej części kwoty, określonej w art. 26 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, którą to część ustala się proporcjonalnie do udziału we współwłasności budynku. Wyjaśnić jednak trzeba, iż sięgnięcie po udział we współwłasności budynku jest uzasadnione w rozpoznawanej sprawie faktem, że współwłaściciele wznoszonego budynku są współużytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowej.

W sytuacji istnienia wspólnego prawa własności do gruntu należałoby natomiast uwzględnić udział we współwłasności nieruchomości, obejmującej grunt i jego części składowe, w tym budynek mieszkalny.

Co zaś się tyczy prawa użytkowania wieczystego, to mimo pewnych wahań w praktyce organów podatkowych oraz w orzecznictwie, ostał się pogląd, że z ulgi podatkowej przewidzianej w art. 26 ust. 1 pkt 8 w związku z ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych mogą skorzystać nie tylko właściele lub współwłaściciele nieruchomości, ale także użytkownicy lub współużytkownicy wieczystości.

Istotnym warunkiem takiej ulgi jest jednak tytuł prawny podatnika do budynku, a mianowicie własność lub współwłasność. Przesłanka ta jest spełniona zarówno wtedy, gdy podatnik wzniesie budynek na gruncie stanowiącym jego własność lub współwłasność (zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*, wyrażoną w art. 48 w związku z art. 191 Kodeksu cywilnego), jak i wówczas, gdy posadowi go na gruncie oddanym mu w użytkowanie lub współużytkowanie wieczyste, albowiem obiekt ten stanie się odrębnym od gruntu przedmiotem prawa własności (art. 235 Kodeksu cywilnego).

Ku takiej interpretacji art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych skłonił się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 października 2002 r. (SK 39/01 – OTK-A 2002 nr 5, poz. 66).

W takim stanie rzeczy 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 Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2003 r., sygn. akt FPS 8/03**

Zagadnienie prawne:

**Jeżeli zobowiązanie wygasło po wydaniu decyzji ostatecznej, Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę, gdyż bierze pod uwagę stan istniejący w chwili wydania decyzji organu drugiej instancji (art. 21 i art. 22 ustawy o NSA). Jeżeli natomiast zobowiązanie podatkowe wygasło przed datą wydania decyzji organu drugiej instancji, decyzja nieuwzględniająca terminu przedawnienia podlega uchyleniu, jako naruszająca prawo materialne.**

Z uzasadnienia uchwały:

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 28 stycznia 2003 r., SA/Bk 536/02, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) wystąpił o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów tego Sądu następującej wątpliwości prawnej: Czy zobowiązanie podatkowe przedawnia się, jeżeli urząd skarbowy doręczył podatnikowi decyzję określającą wysokość podatku przed upływem pięcioletniego terminu, o którym mowa w art. 70 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), a doręczenie decyzji organu odwoławczego – utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji – nastąpiło już po upływie tego terminu?

Wątpliwość ta powstała na tle następującego stanu faktycznego. Urząd Skarbowy w B.-P. decyzją z 21 grudnia 2001 r. określił Jolancie i Adamowi M. podatek dochodowy od osób fizycznych za 1995 r. w kwocie 199 913,40 zł, zaległość podatkową w kwocie 8100 zł i odsetki od zaległości podatkowej na dzień wydania decyzji w kwocie 205 143,40 zł. Jolanta i Adam M. złożyli od tej decyzji odwołanie, w którym podnieśli, że w sprawie nastąpiło przedawnienie zobowiązania podatkowego.

Okres pięcioletni przedawnienia w sprawie rozpoczął się dnia 1 stycznia 1997 r. i zakończył się dnia 31 grudnia 2001 r. Z dniem 31 grudnia 2001 r. nastąpiło przedawnienie zobowiązania podatkowego, powstałego z mocy prawa.

Decyzja wymiarowa w sprawie wydana została dnia 21 grudnia 2001 r., ale według odwołujących się, wydanie decyzji przez organ I instancji nie przerwało biegu przedawnienia. Izba Skarbowa w B. decyzją z 5 kwietnia 2002 r. utrzymała w mocy decyzję organu I instancji. Organ odwoławczy w uzasadnieniu tej decyzji wskazał, że z akt sprawy wynika, iż Urząd Skarbowy wydał decyzję dnia 21 grudnia 2001 r. i doręczył ją skutecznie przed upływem terminu przedawnienia, a mianowicie dnia 31 grudnia 2001 r. Dodatkowe doręczenie decyzji podatnikowi w dniu 8 stycznia 2002 r. nie miało znaczenia wobec doręczenia jej wcześniej w sposób zastępczy. Izba Skarbowa podkreśliła, że w sprawie istotne jest to, że decyzja organu I instancji doręczona została dnia 31 grudnia 2001 r., a więc przed upływem terminu przedawnienia. Decyzja Izby Skarbowej została wydana w wyniku postępowania odwoławczego. Z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa nie wynika, iż decyzja określająca zobowiązanie podatkowe, doręczona przed upływem okresu przedawnienia, ma być decyzją ostateczną. Według organu odwoławczego, przedawnienie miałoby miejsce wówczas, gdyby jego decyzja zmieniała wysokość należnego podatku dochodowego. Tymczasem Izba Skarbowa utrzymała w mocy decyzję organu I instancji, a tym samym potwierdziła prawidłowość dokonanych przez Urząd Skarbowy ustaleń.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Jolanta i Adam M. podnieśli zarzut naruszenia przepisów prawa, wymienionych w odwołaniu od decyzji organu I instancji, a dodatkowo podnieśli zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1993 Nr 90, poz. 416 ze zm.) oraz art. 208 i art. 226 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) poprzez nieuwzględnienie odwołania, pomimo że najpóźniej w dacie złożenia odwołania zobowiązanie podatkowe uległo przedawnieniu, a zatem postępowanie podatkowe powinno być umorzone.

Skład orzekający NSA w uzasadnieniu przytoczonego na wstępie postanowienia wskazał, że stanowisko Izby Skarbowej nawiązuje do poglądu, który ukształtował się w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie art. 7 i art. 30 ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. 1993 Nr 108, poz. 486 ze zm.).

Skład orzekający powołał się na jeden wyrok Sądu Najwyższego, a mianowicie z 27 czerwca 1983 r. (III ARN 8/83 – OSNC 1984 z. 1, poz. 16). W wyroku tym Sąd Najwyższy uznał, że zgodnie z ogólnie obowiązującą zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) decyzję w sprawie ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego podejmuje w zasadzie organ podatkowy pierwszej instancji. Decyzja tego organu jest więc decyzją w sprawie wymiaru podatku i to natychmiast wykonalną.

Następnie skład orzekający wskazał na odmienne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z 19 kwietnia 2000 r. (III SA 917/99 – ONSA 2001 nr 3, poz. 119), w którym Sąd uznał, że wydanie decyzji deklaratoryjnej przez organ podatkowy I instancji nie przerywa biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 Ordynacji podatkowej. Sąd wskazał, że w art. 7 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych chodziło o termin, w którym organ podatkowy był władny spowodować powstanie zobowiązania podatkowego przez wydanie i doręczenie decyzji, a nie o termin, po upływie którego zobowiązanie podatkowe wygasa. Tak więc na gruncie art. 7 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych zasadne było stanowisko, że do powstania zobowiązania wystarczające było zachowanie terminu przez organ I instancji. Inaczej natomiast wygląda sytuacja w wypadku wygaśnięcia zobowiązania podatkowego na skutek przedawnienia. Termin przedawnienia liczy się od terminu płatności zobowiązania. Upływ tego terminu – z

uwzględnieniem przypadków przerwania jego biegu – powoduje wygaśnięcie zobowiązania bez względu na to, czy w ogóle wszczęto postępowanie podatkowe, czy też znajduje się ono w fazie przed organem I lub II instancji, czy nawet toczy się już postępowanie egzekucyjne (art. 59 § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa i art. 33 pkt 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 1991 Nr 36, poz. 161 ze zm.)). Wreszcie NSA uznał, że decyzja organu II instancji jest takim samym aktem stosowania prawa, jak decyzja I instancji, a działanie organu odwoławczego nie ma charakteru kontrolnego lecz działaniem merytorycznym. Decyzja organu odwoławczego jest wydawana na podstawie stanu faktycznego i prawnego z momentu jej wydania. Jeżeli zatem organ odwoławczy stwierdził, że w chwili wydawania jego decyzji zobowiązanie podatkowe przedawniło się z uwagi na upływ 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku, to jest obowiązany uchylić decyzję organu I instancji i umorzyć postępowanie, jako bezprzedmiotowe. Skład orzekający NSA, wskazując powyższe rozbieżne stanowiska, zaznaczył, że art. 30 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych i art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej „treściowo” mają identyczne brzmienie.

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

Omówienia wymaga różnica między regulacją z art. 68 a art. 70 ustawy z 23 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), zwanej dalej w skrócie „Ordynacji podatkowej”. Pierwszy z tych przepisów wyznacza termin, w ciągu którego zobowiązanie może powstać, a drugi – termin wygaśnięcia już istniejącego zobowiązania.

W pierwszym wypadku istotny jest moment doręczenia decyzji organu pierwszej instancji stronie, gdyż z tą chwilą art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej wiąże moment powstania zobowiązania. W drugim wypadku chwila doręczenia jakiegokolwiek decyzji nie ma żadnego znaczenia, gdyż zobowiązanie podatkowe wygasa na skutek samego upływu czasu (art. 59 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej w stanie prawnym obowiązującym w 2002 r.).

Upływ czasu spowoduje wygaśnięcie zobowiązania bez względu na to, czy postępowanie podatkowe się toczy, czy też nie, czy znajduje się w fazie przed organem pierwszej, czy też drugiej instancji, czy wreszcie decyzja stała się ostateczna.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny, badając zarzut przedawnienia, bada przede wszystkim datę wygaśnięcia zobowiązania. Jeżeli zobowiązanie wygasło po wydaniu decyzji ostatecznej, Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę, gdyż bierze pod uwagę stan istniejący w chwili wydania decyzji organu drugiej instancji (art. 21 i art. 22 ustawy o NSA). Jeżeli natomiast zobowiązanie podatkowe wygasło przed datą wydania decyzji organu drugiej instancji, decyzja nieuwzględniająca terminu przedawnienia podlega uchyleniu, jako naruszająca prawo materialne. Organowi drugiej instancji nie wolno bowiem wypowiadać się na temat wysokości zobowiązania, które już nie istnieje.

Pięcioletni termin przedawnienia zobowiązania podatkowego ulega przerwaniu lub zawieszeniu w wypadkach enumeratywnie wymienionych w art. 70 Ordynacji podatkowej.

Nie ma wśród nich zdarzenia w postaci doręczenia stronie decyzji przez organ pierwszej instancji. Oznacza to, że wspomniane zdarzenie nie wpływa w żaden sposób na bieg terminu przedawnienia.

Tym samym, przedstawioną do rozstrzygnięcia wątpliwość prawną należy wyjaśnić stwierdzeniem, że jeżeli zobowiązanie wygasło po wydaniu decyzji ostatecznej, Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę, gdyż bierze pod uwagę stan istniejący w chwili wydania decyzji organu drugiej instancji (art. 21 i art. 22 ustawy o NSA). Jeżeli natomiast zobowiąza-

nie podatkowe wygasło przed datą wydania decyzji organu drugiej instancji, decyzja nieuwzględniająca terminu przedawnienia podlega uchyleniu, jako naruszająca prawo materialne.

Należy jednak podkreślić, że przytoczone wyżej wywody dotyczą stanu faktycznego, w którym nie doszło do zapłaty podatku w toku postępowania podatkowego. Zapłata podatku przed upływem przedawnienia powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego na podstawie art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Zobowiązanie, które wygasło na skutek zapłaty, nie może wygasnąć po raz drugi na skutek przedawnienia. Oznacza to, że po zapłacie podatku termin przedawnienia już nie biegnie, a organ odwoławczy w czasie praktycznie nieograniczonym może wydać jedną z decyzji wymienionych w art. 233 § 1 i § 2, umożliwiając podatnikowi uzyskanie zwrotu nadpłaconego podatku. Organ odwoławczy nie może jedynie określić podatku w kwocie wyższej od zapłaconej, bo w tym zakresie – wobec braku zapłaty – zobowiązanie wygasło na skutek przedawnienia (art. 59 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej według stanu prawnego obowiązującego w 2002 r.). Pogląd taki wyraził również Sąd Najwyższy w wyroku z 21 maja 2002 r. (III RN 76/01 – OSNP 2003 nr 7, poz. 162) oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 października 2002 r. (III SA 3514/00 – ONSA 2003 Nr 3, poz. 109 z aprobowaną glosą A. Skoczyłasa w OSP 2003 z. 7–8, poz. 92). Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone wyżej argumenty, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA podjął uchwałę, jak w sentencji.

### **Uchwała Składu Siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 października 2003 r., sygn. akt OPS 6/03**

Zagadnienie prawne:

**Najemca, który na podstawie umowy najmu zawartej z nowym właścicielem wywłaszczonej nieruchomości, tj. Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, używa lokal (budynek) znajdujący się na tej nieruchomości, ma przymiot strony w postępowaniu administracyjnym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (art. 28 k.p.a. w związku z art. 138 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz.U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.).**

Z uzasadnienia uchwały:

Prezydent Miasta G. – działając na podstawie art. 136–141 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) – decyzją z 30 lipca 1999 r. (...) orzekł o zwrocie na rzecz Jana Ż., za zwrotem odszkodowania, wywłaszczonej nieruchomości stanowiącej działkę nr 208/1, o powierzchni 0,4219 ha, położonej przy ul. W. 61 w G., zabudowaną domem mieszkalnym, który użytkują na podstawie umowy najmu Renata i Zbigniew O. Wnieśli oni odwołanie od tej decyzji, zarzucając, że nie zostały rozliczone ich nakłady dokonane na tej nieruchomości, oraz że nie zostały spełnione przesłanki do uznania jej za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Wojewoda P. – działając na podstawie art. 134 k.p.a. – postanowieniem z 30 stycznia 2001 r. (...) stwierdził niedopuszczalność odwołania Renaty i Zbigniewa O. od decyzji Prezydenta Miasta G., uznając, że najemcy nie są stroną postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Renata i Zbigniew O. wnieśli do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku, skargę na tę decyzję.

Skład orzekający Sądu postanowieniem z 9 lipca 2003 r. II SA/Gd 860/01 wystąpił do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie, przez skład siedmiu sędziów,



następującej wątpliwości prawnej: „czy osobie, która na podstawie stosunku obligacyjnego (najmu, dzierżawy) wynikającego z umowy zawartej z nowym właścicielem wywłaszczonej nieruchomości, tj. Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, używała lokal (budynek) znajdujący się na tej nieruchomości i dokonała na niej nakładów przysługuje, przy uwzględnieniu przepisów art. 138 ust. 2 i art. 140 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz.U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.), przymiot strony w postępowaniu administracyjnym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (art. 28 k.p.a.)?”.

Skład orzekający podał, że w orzecznictwie sądowym oraz w literaturze prawniczej nie ma jednolitego stanowiska co do tego zagadnienia.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyjaśniając przedstawił wątpliwość prawną, zważył, co następuje: Wątpliwość ta została przedstawiona w sprawie ze skargi na decyzję o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, wydanej na podstawie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 74 ze zm.). Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. i uchyliła obowiązującą do tej daty ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1991 Nr 30, poz. 127 ze zm.), oznaczonej dalej skrótem „ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości”.

Na tle przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w szczególności jej art. 69, w doktrynie i orzecznictwie powstała między innymi wątpliwość, czy zwrotowi na tej podstawie może podlegać nieruchomość wywłaszczona, jeżeli Skarb Państwa lub gmina nie władają nieruchomością w dacie wniesienia żądania jej zwrotu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych lub w dacie orzekania w tym przedmiocie przez organ administracji publicznej.

W praktyce orzeczniczej w tym przedmiocie dość szybko ukształtowało się jednolite stanowisko, że zwrotowi w tym trybie – na podstawie przesłanek określonych w art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości może podlegać tylko taka wywłaszczona nieruchomość, która nadal jest własnością Skarbu Państwa lub gminy i pozostaje w ich władaniu. Przyjęto także jednolicie, że oddanie tej nieruchomości w wieczyste użytkowanie osobom trzecim, istniejące w dacie żądania lub orzekania co do jej zwrotu, czyni niedopuszczalnym dokonanie zwrotu tej nieruchomości na rzecz poprzedniego jej właściciela lub jego następców prawnych.

Natomiast przez cały okres obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości utrzymywała się rozbieżność co do tego, czy oddanie wywłaszczonej nieruchomości w trwały zarząd lub obciążenie jej prawem użytkowania albo wydzierżawienie jej, wynajęcie lub użyczenie – jeśli prawa te istnieją w dacie żądania zwrotu i orzekania w przedmiocie zwrotu tej nieruchomości – uniemożliwia jej zwrot, a jeśli nie, to jakie wywołuje skutki prawne między Skarbem Państwa lub gminą i osobami żądającymi zwrotu oraz podmiotami, które posiadają tę nieruchomość lub jej część na podstawie jednego z powyższych tytułów prawnych.

Wątpliwości co do pozycji prawnej osób trzecich w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, w szczególności co do tego, czy i jakie uprawnienia osób trzecich do tej nieruchomości mogą stanowić przeszkodę jej zwrotu na rzecz dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, zostały w znacznej mierze przesądzone w obecnie obowiązującej ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ustawa o gospodarce nieruchomościami). Przede wszystkim z art. 229 tej ustawy wynika, że zwrotowi nie podlega wywłaszczona nieruchomość, chociażby była zbędna na cel określony w decyzji o jej

wyłączeniu, jeżeli została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego ujawnione w księdze wieczystej.

Z przepisów art. 138 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że ani oddanie wyłączonej nieruchomości lub jej części w trwałe zarząd lub obciążenie jej prawem użytkowania, ani też umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia mające za przedmiot taką nieruchomość lub jej część, nie stanowią przeszkody dla dokonania jej zwrotu. Stosunki te bowiem wygasają z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o zwrocie wyłączonej nieruchomości stała się ostateczna albo z upływem trzech miesięcy od tego dnia.

Nie ulega zatem obecnie wątpliwości, że prawa wymienione w art. 138 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą stanowić przeszkody dla zwrotu wyłączonej nieruchomości, jeśli zachodzą przesłanki jej zwrotu określone w art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami (nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wyłączeniu), a nie istnieje przesłanka negatywna, o której mowa w art. 229 tej ustawy. Trafnie zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 13 grudnia 2002 r., III RN 128/02, stwierdzając, że interes prawny najemcy wynikający z art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stwarza prawnej podstawy do niezastosowania przepisu art. 136 ust. 3 tej ustawy, określającego prawo żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości.

Należy więc uznać za niewątpliwie, że istniejąca w dacie orzekania o zwrocie wyłączonej nieruchomości umowa najmu tej nieruchomości bądź jej części nie może zniweczyć samego prawa do żądania jej zwrotu – zwrotowi podlega także nieruchomość wynajęta.

Nie oznacza to jednak, że najemca nie ma interesu prawnego do brania udziału w postępowaniu o zwrot takiej nieruchomości.

Jeśli chodzi o przymiot strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., to w orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie zdecydowanie przeważają poglądy, że źródłem interesu prawnego określonego podmiotu do udziału w postępowaniu administracyjnym jest przepis prawa materialnego, kształtujący sytuację prawną tego podmiotu w zakresie stosunku prawnego regulowanego tym przepisem. To z prawa materialnego wypływa legitymacja prawna do udziału w postępowaniu administracyjnym – bycia stroną tego postępowania, o jakiej mowa w art. 28 k.p.a.

Na gruncie tego stanowiska, analizując przepis art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy uznać, że najemca wyłączonej nieruchomości ma interes prawny bycia stroną postępowania o jej zwrot, skoro w razie ostatecznego zwrotu tej nieruchomości jego prawo najmu wygasa z mocy prawa – po upływie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie stała się ostateczna. Stosunek najmu ustaje z tą datą z mocy prawa, niezależnie od woli stron co do dalszego trwania tego stosunku po zmianie właściciela nieruchomości. Ostateczna decyzja o zwrocie wyłączonej i wynajętej nieruchomości wpływa bezpośrednio, wprost na dotychczasową sytuację prawną najemcy przedmiotowej nieruchomości. Decyzja taka prowadzi z mocy art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami do pozbawienia najemcy, przysługującego mu i podlegającego dotąd ochronie, prawa najmu bez możliwości przeciwdziałania temu na jakiegokolwiek innej drodze prawnej, niż w postępowaniu o zwrot wyłączonej nieruchomości.

To przeciwdziałanie, jak wyżej wskazano, nie może zniweczyć samo przez się żądania zwrotu nieruchomości przez jego dotychczasowego właściciela lub jego spadkobierców, ale może polegać na wykazywaniu w tym postępowaniu, że nie zachodzą przesłanki zwrotu nieruchomości, określone w art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz że ist-

nieje przeszkoda zwrotu, o jakiej mowa w art. 229 tej ustawy. Taki jest zakres interesu prawnego najemcy w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, wynikający z art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do takiego poglądu skłania się także Sąd Najwyższy w cytowanym wyroku z 13 grudnia 2002 r., III RN 128/02, gdy stwierdza, że pogląd o istnieniu interesu prawnego najemcy opartego na uregulowaniu zawartym w art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako uzasadniający udział najemcy w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, wydaje się przekonujący, zwłaszcza że ze względu na wynikające z decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości konsekwencje najemca nie powinien być pozbawiony możliwości wykazania, że nie zachodzą określone w ustawie przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Stanowisko to, jak wyżej wywiedziono, uznać należy za w pełni trafne.

Nie można natomiast uznać za prawidłowe stanowiska, że o interesie prawnym najemcy w omawianym postępowaniu decyduje to, czy poczynił on nakłady na przedmiotową nieruchomość. Przepis art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami skutku w postaci wygaśnięcia umowy najmu nie łączy z kwestią nakładów poczynionych przez najemcę – nie uzależnia tego skutku ani od takich nakładów, ani od kwestii rozliczeń ich z najemcą.

Z przepisów art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika jednoznacznie, że rozliczenia, o jakich tu mowa, dokonywane są wyłącznie między Skarbem Państwa lub gminą a osobą, na rzecz której orzeczony został zwrot wywłaszczonej nieruchomości i nie jest ono uzależnione czy powiązane w jakikolwiek sposób z kwestią, kto dokonał nakładów na wywłączoną nieruchomość, które wpłynęły na zmianę jej wartości w chwili zwrotu. Także przepis art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie uzależnia w jakimkolwiek zakresie wygaśnięcia stosunku najmu od tego, czy najemca poczynił jakiekolwiek nakłady na tę nieruchomość. Nie ma zatem podstawy materialnoprawnej do uzależnienia udziału najemcy wywłaszczonej nieruchomości w postępowaniu o jej zwrot od tego, czy poczynił on nakłady na tę nieruchomość.

Nakłady na wywłączoną nieruchomość poniesione przez najemcę mają charakter wyłącznie cywilnoprawny i w razie sporu mogą być w pełni dochodzone przez niego w postępowaniu przed sądem powszechnym.

W konsekwencji należy uznać, że niezależnie od tego, czy najemca poczynił jakiekolwiek nakłady na wywłączoną nieruchomość, przysługuje mu przymiot strony w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mając powyższe na uwadze, 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.) wyjaśnił przedmiotową wątpliwość prawną jak w sentencji.

### **Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 października 2003 r., sygn. akt: OPS 4/03**

Zagadnienie prawne:

**Ocena działań związanych z umieszczaniem znaków na drogach, a tym samym i ocena charakteru prawnego znaku drogowego umieszczonego na drodze może być zróżnicowana w zależności od tego, kto umieścił znak drogowy oraz jaki był tryb działań, które doprowadziły do umieszczenia określonego znaku w określonym miejscu na drodze. Może to mieć znaczenie także dla oceny, czy sprawa dotycząca umieszczenia określo-**

**nego znaku drogowego w określonym miejscu na drodze, z uwagi na okoliczności towarzyszące umieszczeniu takiego znaku, ma charakter sprawy administracyjnej.**

Z uzasadnienia uchwały:

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z 26 maja 2003 r. w sprawie II SA/Kr 1437/02, wystąpił w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) o wyjaśnienie następującej wątpliwości prawnej: czy ustawienie znaku drogowego jest aktem lub czynnością, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym?

W ocenie Sądu przedstawiającego wątpliwość prawną do wyjaśnienia znak drogowy jest tylko technicznym potwierdzeniem normy prawnej. Samą czynność ustawienia znaku w konkretnym miejscu musi poprzedzić „decyzja” (rozstrzygnięcie) o jego rodzaju i o jego ustawieniu, wynikająca ze sformalizowanego planu organizacji ruchu (rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach – Dz.U. Nr 90, poz. 1006 ze zm.). Tak więc – w ocenie składu orzekającego – znakiem drogowym jest jednocześnie rozstrzygnięcie o jego rodzaju i ustawieniu w konkretnym miejscu, jak i sam techniczny wyraz powstałego obowiązku w postaci symbolu graficznego.

Skład orzekający NSA, powołując się na literaturę prawniczą wskazał, że z punktu widzenia klasyfikacji prawnych form działania administracji „znak drogowy” jest aktem posiadającym charakter „generalnie-konkretny”. Jest to przykład tej kategorii działań administracji publicznej, którą w ślad za M. Zimmermannem nazwano w literaturze „aktami tworzącymi sytuacje prawne dla obywateli”. Różnią się one od pozostałych aktów generalnych (zwłaszcza normatywnych) swoim konkretnym charakterem, a od decyzji administracyjnych swoim charakterem generalnym. Ich cechą charakterystyczną jest zwłaszcza to, że pomimo swojej generalności nie wymagają sformalizowanej indywidualizacji, ale są indywidualizowane *ipso facto*. Każdy, kto znalazł się w konkretnej sytuacji określonej przez taki akt, staje się od razu jego indywidualnym adresatem tylko z powodu tej właśnie sytuacji.

Znaki drogowe odbiegają od typowych aktów generalnych i należy je umieścić „między” nimi a aktami indywidualnymi, a ponadto dotyczą one przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa. W uzasadnieniu postanowienia skład orzekający podniósł, że „znak drogowy” stanowi element hipotezy (przez ustawienie go w konkretnym miejscu i przez samo jego znaczenie) i dyspozycji (przez skonkretyzowanie obowiązku uczestnika ruchu drogowego) normy ustawowej (prawa o ruchu drogowym), a zatem można przyjąć, iż „stwierdza on obowiązek wynikający z przepisów prawa”. Obowiązek ten wynika z przepisów prawa, pomimo że same przepisy nie ustalają miejsc ustawianych znaków drogowych ani ich charakteru, i że konkretny obowiązek wynika zawsze z samego znaku, a nie z ustawy. Z tego więc punktu widzenia można uznać przynależność „znaków drogowych” do kategorii, o jakiej mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. W kontekście zaś konstytucyjnego prawa do sądu powstaje pytanie, na jakiej drodze podmiot, którego interes prawny został naruszony poprzez ustawienie konkretnego znaku drogowego, może z tego prawa korzystać.

Nietypowy charakter prawny znaków drogowych, w połączeniu z kontrowersjami wokół wykładni art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, powoduje wątpliwości, które zgodnie z art. 49 ust. 1 tej ustawy mają charakter „istotny” dla rozstrzygnięcia sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, że wyjaśnianie wątpliwości prawnych w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) obejmuje wyjaśnianie treści przepisów prawnych, które w konkretnie ustalonych okolicznościach sprawy nasuwają istotne wątpliwości i od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie sprawy. Wyjaśnianie więc w omawianym trybie wątpliwości prawnych nie może polegać na wyrażaniu teoretycznego stanowiska co do poszczególnych czy też możliwych do wystąpienia kwestii, które nasuwają się w związku z rozpoznawaną sprawą w całkowitym oderwaniu od stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy (uchwała 7 sędziów NSA z 24 czerwca 2002 r. – OPS 7/02 – ONSA 2003, nr 1, poz. 10).

Wyjaśnienie, jaki charakter prawny ma znak drogowy i jego umieszczenie na drodze, nie może być oderwane od okoliczności faktycznych sprawy, w której doszło do sporu prawnego dotyczącego ustawienia znaku drogowego. Istotne jest bowiem między innymi ustalenie, kto i w jakim trybie (na jakiej podstawie) umieścił znak drogowy oraz czy działania te są działaniami określonego organu administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 2 ustawy o NSA.

Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2003 Nr 58, poz. 515 ze zm.), zwana dalej Prawem o ruchu drogowym, nie określa istoty badanego zagadnienia, powierzając bliższe uregulowanie materii dotyczącej znaków drogowych aktom wykonawczym. W przepisach art. 7 ustawy wskazano jedynie, że znaki i sygnały drogowe wyrażają ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje. Natomiast minister właściwy do spraw transportu i minister właściwy do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, został zobowiązany do określenia znaków i sygnałów, obowiązujących w ruchu drogowym, a także ich znaczenia i zakresu obowiązywania. Ponadto wspomniany minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych na mocy ustawowego upoważnienia określił, również w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach. Problematyka znaków drogowych jest więc w dużej mierze uregulowana aktem podstawowym.

Na gruncie wspomnianych aktów podstawowych rozstrzygnięto w zasadzie dwie kwestie: treść znaków drogowych (ich znaczenie prawne) oraz znaczną część szeroko rozumianej procedury ustanawiania tych znaków na drodze.

W Prawie o ruchu drogowym (art. 10) określono zaś zagadnienia ogólne związane z zarządzaniem ruchem oraz nadzorem nad tym zarządzaniem. Niektóre z zadań w tym zakresie powierzono zarządom dróg, zaś o tym, kto sprawuje zarząd określoną drogą, rozstrzygają przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2000 Nr 71, poz. 838 ze zm.). I tak, stosownie do przepisów art. 10 powoływanej ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu. Wojewoda zaś sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym W.

Organami zarządzającymi ruchem są natomiast co do zasady: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w stosunku do dróg krajowych, marszałek województwa w stosunku

do dróg wojewódzkich, starosta w stosunku do dróg powiatowych i gminnych, zaś prezydent miasta w stosunku do dróg publicznych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

Stosownie do przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz.U. Nr 90, poz. 1006), działania w zakresie szeroko rozumianego zarządzania ruchem realizowane są przez podejmowanie takich czynności organizacyjno-technicznych, jak: opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu; przekazywanie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu do realizacji; nadzór nad zgodnością organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem; nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, a także nadzór nad zarządzaniem ruchem. Ważne jest przy tym to, iż wspomniane działania realizują, odpowiednio do swych kompetencji, wskazane organy zarządzające ruchem oraz organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem.

Z kolei zgodnie z przepisami § 7 powołanego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, organizację ruchu, a w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje w zasadzie zarząd drogi na własny koszt. Według zaś art. 19 powoływanej ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg.

Tak więc, stosownie do przepisów powołanych ustaw oraz przepisów wykonawczych do nich, można powiedzieć w pewnym uproszczeniu, że typowa procedura umieszczenia znaku drogowego w określonym miejscu obejmuje takie elementy, jak: czynności zarządzania ruchem, czynności nadzoru nad tym zarządzaniem oraz czynności organizacji ruchu – sprowadzające się praktycznie do ustawienia określonego znaku drogowego. Można także powiedzieć, że przeprowadzenie tej „typowej” procedury należy do zadań (jak wyżej wskazano) organów administracji publicznej, i to na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. To z kolei prowadzi do stwierdzenia, że standardowy proces ustawiania w konkretnych miejscach znaków drogowych należy do sfery działania administracji publicznej.

Należy jednak pamiętać, że od tej reguły prawo przewiduje szereg wyjątków. I tak na przykład art. 10 ust. 7 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym postanawia, że zarządzanie ruchem na drogach w strefie zamieszkania, z wyjątkiem dróg publicznych, należy do podmiotów zarządzających tymi drogami. Także z przepisów § 7 powoływanego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach wynika wprost, że w przypadku znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczanych w związku z robotami lub czynnościami na drodze albo przy drodze – zadania w zakresie organizacji ruchu realizują jednostki organizacyjne prowadzące prace.

W przypadku natomiast znaków drogowych określających miejsce zatrzymania pojazdów wykonujących odpłatny przewóz osób na regularnych liniach – zadania te realizują przedsiębiorcy korzystający z danych przystanków. Także w przypadku znaków informacyj-

nych oznaczających obiekty mające charakter obiektów usługowych, w których jest prowadzona działalność gospodarcza – omawiane zadania z zakresu organizacji ruchu realizują przedsiębiorcy prowadzący tę działalność.

Skłania to zatem do wniosku, że proces umieszczania znaków drogowych na drogach według polskiego systemu prawnego nie został przypisany jedynie organom działającym w sferze administracji publicznej. Ten stan rzeczy potwierdzają również przepisy art. 8 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, wskazujące, że drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami są drogami wewnętrznymi, zaś budowa, utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie dróg wewnętrznych należy do zarządcy terenu.

Jak wspomniano, z przedstawionych uregulowań prawnych wynika, że organizacja ruchu oraz czynności prowadzące do ustawiania znaków drogowych nie należą tylko do sfery działań podejmowanych przez administrację publiczną. Za organ administracji publicznej uprawniony do ustawienia znaku drogowego nie można bowiem uznać ani przedsiębiorcy wykonującego roboty drogowe lub działalność transportową, ani też np. spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej zarządzającej drogami niepublicznymi w strefie zamieszkania A przecież – jak wskazano – powołane podmioty mają nie tylko prawo, ale także obowiązek ustawiania określonych znaków drogowych w prawem określonych sytuacjach. Tym bardziej nie można uznać za działanie w sferze administracji publicznej czynności polegających na ustawieniu znaku drogowego przez bliżej nieokreślony podmiot.

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, że wyjaśnianie wątpliwości prawnych w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA obejmuje wyjaśnianie treści przepisów prawnych, które w konkretnie ustalonych okolicznościach sprawy nasuwają istotne wątpliwości i od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie sprawy. Wyjaśnianie więc w omawianym trybie wątpliwości prawnych nie może polegać na wyrażaniu teoretycznego stanowiska co do poszczególnych czy też możliwych do wystąpienia kwestii, które nasuwają się w związku z rozpoznawaną sprawą w całkowitym oderwaniu od stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy (uchwała 7 sędziów NSA z 24 czerwca 2002 r. – OPS 7/02 – ONSA 2003 Nr 1, poz. 10).

W nadzwyczaj zwięźle przedstawionym w uzasadnieniu postanowienia stanie faktycznym tej sprawy wskazano jedynie ogólnie, że do skarżącego wysłano pismo z 11 stycznia 2002 r. postanawiające o ustawieniu na drodze nr 165 w Ł.–G. znaku ograniczającego tonaż samochodów do 3,5 tony oraz że skarżący w dniu 31 stycznia 2002 r. zaprotestował przeciwko postawieniu tego znaku. Pominięte zostały natomiast całkowicie inne okoliczności sprawy wynikające z akt sprawy, a w szczególności to, że skarżący wniósł powództwo do Sądu Rejonowego w Ł. przeciwko Urzędowi Gminy w Ł. o ochronę posiadania.

W toku wyjaśniania wątpliwości prawnej, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, nie jest możliwe rekonstruowanie stanu faktycznego sprawy oraz dokonywanie oceny, z jakim stanem faktycznym sprawy związana jest wątpliwość prawna przedstawiona do wyjaśnienia.

W tym stanie rzeczy Naczelnny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA postanowił odmówić wyjaśnienia przedstawionej wątpliwości prawnej.

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z 8 września 2003 r., sygn. akt OPS 3/03**

Zagadnienie prawne:

**Termin do zgłoszenia przez dotychczasowego właściciela gruntu, określonego w art. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), wniosku o przyznanie mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej), o którym mowa w art. 7 ust. 1 tego dekretu jest zachowany także wówczas, gdy został zgłoszony przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę.**

Z uzasadnienia uchwały:

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z 10 kwietnia 2003 r. wystąpił o wyjaśnienie w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) następującej wątpliwości prawnej. „Czy przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) termin do zgłoszenia wniosku o przyznanie własności czasowej gruntu jest zachowany wówczas, gdy wniosek ten zgłoszono przed zamieszczeniem w organie urzędowym Zarządu Miejskiego ogłoszenia o objęciu tego gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy”.

Powyższa wątpliwość powstała w sprawie ze skargi Julitty A. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 29 czerwca 2001 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego o odmowie ustanowienia własności czasowej.

W uzasadnieniu postanowienia skład orzekający przytoczył następujący stan faktyczny sprawy. Grunt położony w W., przy Al. R. 5 znajduje się na obszarze, który był objęty dekretem z 16 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. RP Nr 50, poz. 279), zwanym dalej dekretem. Grunt ten został objęty w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy w dniu 14 lipca 1947 r., tj. w dniu wydania Dziennika Urzędowego Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w którym zamieszczono ogłoszenie o objęciu tego gruntu w posiadanie. Tak więc nieprzekraczalny termin 6 miesięcy do złożenia przez dotychczasowego właściciela gruntu wniosku o przyznanie mu na tym gruncie wieczystej dzierżawy upływał z dniem 14 stycznia 1948 r.

Do obejmowania gruntu w posiadanie miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Odbudowy z 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 16, poz. 112), zwanego dalej rozporządzeniem z 1946 r. Oględzin nieruchomości, z udziałem dotychczasowego właściciela Aleksandra S., dokonano w dniu 10 czerwca 1947 r. W protokole oględzin zawarto wniosek dotychczasowego właściciela „o przyznanie prawa własności gruntu zgodnie z dekretem”. Dotychczasowy właściciel Aleksander S. złożył wniosek o przyznanie własności czasowej także w dniu 23 czerwca 1947 r. Orzeczeniem administracyjnym z 10 lutego 1950 r. wydanym przez Prezydenta m.st. Warszawy odmówiono przyznania Aleksandrowi S. prawa własności czasowej do gruntu.

Po rozpoznaniu wniosku Julitty A., która jest następcą prawnym Aleksandra S., Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z 17 kwietnia 2001 r. odmówił stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego z 10 lutego 1950 r. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją tego organu z 29 czerwca 2001 r. W uzasadnieniu decyzji przyjęto stanowisko, że skoro objęcie gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 14 lipca 1947 r., to wniosek o przyznanie własności czasowej dotychczasowy właściciel powinien



złożyć „w nieprzekraczalnym terminie między dniem 14 lipca 1947 r. a dniem 14 stycznia 1948 r.”.

Za datę złożenia wniosku przez dotychczasowego właściciela Aleksandra S. należy przyjąć dzień 23 czerwca 1947 r., ponieważ data napisania wniosku jest również datą jego złożenia. Oznacza to, że dotychczasowy właściciel nie złożył wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do tego gruntu w ustawowym terminie, a wobec tego kwestionowanemu orzeczeniu administracyjnemu nie można zarzucić wadliwości polegającej na rażącym naruszeniu prawa, a w szczególności art. 7 ust. 1 dekretu, pomimo że w uzasadnieniu tego orzeczenia podano inne powody odmowy przyznania prawa.

W takim stanie rozpoznawanej sprawy skład orzekający powziął istotne wątpliwości prawne, dotyczące terminu do złożenia wniosku o ustanowienie własności czasowej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, a w szczególności, czy termin ten jest zachowany, gdy wniosek został zgłoszony przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy. Z przepisu art. 7 ust. 1 dekretu wynika bowiem, że dotychczasowy właściciel gruntu wniosek o przyznanie mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (prawo to przekształciło się we własność czasową, a później w prawo użytkowania wieczystego) może zgłosić w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę.

Analizując orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (w szczególności uchwały składu pięciu sędziów z 14 października 1996 r., OPK 19/96 – ONSA 1997, nr 2, poz. 56 i z 5 czerwca 2000 r., OPK 32/99, ONSA 2000, nr 4, poz. 142 oraz wyrok składu siedmiu sędziów z 11 czerwca 2001 r., OSA 3/01, ONSA 2001, nr 4, poz. 144), w którym przyjęto stanowisko, że termin, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, jest terminem prawa materialnego, którego upływ powoduje wygaśnięcie uprawnienia do zgłoszenia żądania przyznania prawa oraz że termin ten należy liczyć od dnia wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w którym zamieszczono ogłoszenia o objęciu gruntu w posiadanie przez gminę, skład orzekający zwrócił uwagę, że nie wyjaśnia to znaczenia związania początku biegu tego terminu z dniem objęcia gruntu w posiadanie przez gminę.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99 (niepublikowany), stwierdzono, że „złożenie wymaganego wniosku przed dniem objęcia gruntu w posiadanie przez gminę było obojętne z punktu widzenia prawa”. Przede wszystkim dlatego, że wchodzące tu w rachubę prawo podmiotowe w takim przypadku jeszcze nie powstało, a więc mimo obowiązywania już dekretu, nie sposób mówić o realizowaniu tego prawa.

Zdaniem składu orzekającego występującego o wyjaśnienie wątpliwości prawnej, przyjęcie stanowiska, że wniosek może być złożony dopiero po rozpoczęciu biegu terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, a więc po objęciu gruntu w posiadanie przez gminę, prowadzi do drastycznej sprzeczności z poczuciem słuszności, sprawiedliwości i ogólnie przyjętymi zasadami praworządności. Takie rozumienie tego przepisu prowadziłoby do tego, że osoby, które złożyły wniosek przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę, byłyby w takiej samej sytuacji prawnej jak osoby, które w ogóle nie złożyły wniosku o przyznanie wieczystej dzierżawy. W ocenie składu orzekającego za poglądem, że wniosek mógł być złożony skutecznie przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę, przemawia to, że przepisy dekretu nie określają skutków przekroczenia terminu.

Za skutecznością wniosku złożonego przed objęciem gruntu w posiadanie przemawia także przyjęta w rozporządzeniach wykonawczych do dekretu procedura obejmowania gruntu w posiadanie przez gminę. Rozporządzenie z 1946 r. przewidywało bowiem zavia-

domienie właściciela o przystąpieniu do obejmowania gruntu w posiadanie przez gminę, jego udział w oględzinach nieruchomości, zgłaszanie zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole oględzin. Te wszystkie względy mogą przemawiać, zdaniem składu orzekającego, za poglądem, że dotychczasowy właściciel gruntu mógł złożyć wniosek o przyznanie wieczystej dzierżawy (własności czasowej) przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę.

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśniając przedstawioną wątpliwość prawną zważył, co następuje: Wyjaśnienie zagadnienia prawnego, objętego postanowieniem składu orzekającego, wymaga przede wszystkim oceny samej istoty uprawnienia właściciela gruntu, który na podstawie dekretu przeszedł na własność gminy m.st. Warszawy.

Z postanowień dekretu (art. 1) wynika, że z dniem wejścia w życie dekretu wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy, natomiast budynki oraz inne przedmioty znajdujące się na gruncie pozostały własnością dotychczasowych właścicieli (art. 5). W kontekście tych unormowań należy postrzegać uprawnienia dotychczasowego właściciela gruntu (prawnych następców właściciela) do przyznania mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy za czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatę symboliczną (z mocy art. XXXIX § 2 dekretu z 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych – Dz.U. Nr 57, poz. 31, przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy należy rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m.st. Warszawy – własność czasową).

Nie powinno ulegać wątpliwości, że uprawnienie do żądania przyznania prawa wieczystej dzierżawy gruntu zostało przyznane dotychczasowemu właścicielowi z tego powodu, że utracił własność tego gruntu, dlatego też powstanie tego uprawnienia należy łączyć z wejściem w życie dekretu, a nie późniejszym objęciem gruntu w posiadanie przez gminę w trybie określonym w akcie wykonawczym do dekretu. Analiza art. 7 ust. 1 dekretu pozwala więc na odkodowanie w tym przepisie dwóch norm, które regulują dwie różne sprawy. Po pierwsze, jest to unormowanie, które statuuje uprawnienie dotychczasowego właściciela gruntu do żądania przyznania mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej), przy czym powstanie tego uprawnienia jest następstwem wejścia w życie dekretu i przejścia gruntu na własność gminy m.st. Warszawy. Po drugie, jest to unormowanie, które określa termin realizacji tego uprawnienia przez dotychczasowego właściciela, przy czym jest to termin prawa materialnego, którego upływ powoduje wygaśnięcie tego uprawnienia.

Z przepisu art. 7 ust. 1 dekretu nie można więc wyprowadzać wniosku, że samo prawo dotychczasowego właściciela do żądania przyznania mu wieczystej dzierżawy na gruncie, którego własność utracił, powstaje dopiero z dniem objęcia tego gruntu w posiadanie przez gminę, a wobec tego nie ma uzasadnionych podstaw pogląd, że żądanie przyznania wieczystej dzierżawy zgłoszone przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę, dotyczy prawa (uprawnienia), które jeszcze nie powstało.

Analizując art. 7 ust. 1 dekretu należy stwierdzić, że sposób sformułowania tego przepisu może być źródłem poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli jednak przyjmiemy, że czym innym jest samo uprawnienie dotychczasowego właściciela do żądania przyznania wieczystej dzierżawy gruntu, a czym innym określenie terminu dochodzenia tego uprawnienia, należy dojść do wniosku, że w przepisie tym został określony końcowy termin zgłoszenia uprawnienia, a nie okres, w którym uprawnienie to powinno być zgłoszone. Przy takim rozumieniu tego przepisu kwestia daty objęcia gruntu w posiadanie przez gminę oraz okres 6

miesiący liczony od tej daty, służy jedynie do ustalenia terminu końcowego zgłoszenia przez dotychczasowego właściciela żądania przyznania dzierżawy wieczystej gruntu.

Nie można więc przywiązywać przesądzającego znaczenia do użytego w tym przepisie sformułowania „mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek”. Tak sformułowany przepis nie wyklucza przyjęcia, iż w istocie rzeczy chodzi o to, kiedy upływa termin zgłoszenia żądania (wniosku), a nie o to, że żądanie (wniosek) ma być zgłoszone w określonym przedziale czasowym.

Uprawnienie żądania przyznania wieczystej dzierżawy (własności czasowej) dotyczyło praw rzeczowych, a wobec tego nie można przy ocenie dochodzenia tego uprawnienia pominąć także ogólnych zasad dotyczących czynności prawnych przyjętych w prawie cywilnym.

Należy mieć na uwadze, że także analiza przepisów wydanego na podstawie art. 4 dekretu rozporządzenia z 1946 r. oraz rozporządzenia Ministra Odbudowy z 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 6, poz. 43), które zastąpiło rozporządzenie z 1946 r., regulujące terminy i tryb obejmowania w posiadanie przez gminę m. st. W. gruntów określonych w art. 1 dekretu, w żadnej mierze nie przemawia za stanowiskiem, iż zgłoszenie wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej) przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę było prawnie bezskuteczne. Również ze względów proceduralnych, jeżeli zważy się, że zgłoszenie żądania przyznania wieczystej dzierżawy (własności czasowej) jest także wnioskiem (podaniem strony) wszczynającym postępowanie administracyjne w tej sprawie, nie ma podstaw do stwierdzenia, że wniosek taki może być zakwalifikowany jako wniosek nieistniejący (wniosek, którego nie złożono) z tego powodu, że złożony został przedwcześnie.

Przytoczone wyżej względy prowadzą do wniosku, że termin do zgłoszenia przez dotychczasowego właściciela gruntu wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej) na tym gruncie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu jest zachowany także wówczas, gdy został zgłoszony przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę.

W tym stanie rzeczy 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.