
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 marca 1985 r., II SA 2046

Palestra 30/2(338), 101-105

1986

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

być wszechmocna, to zaś może prowadzić do wadliwości postępowania oraz do zastępowania „bezprawnej rzeczywistości — prawną iluzją”.

Reglamentacja ewidencyjno-meldunkowa, wynikająca obecnie z ustawy o ewidencji ludności oraz z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 176), jest delikatną materią, ale właśnie dlatego powinna być stosowana w sposób maksymalnie prawidłowy, z naciskiem na racjonalne działanie organów administracji państwowej stopnia podstawowego z urzędu i prowadzenia wyrywkowej kontroli stanów faktycznych pobytu osób objętych ewidencją ludności. Oczywiście należy założyć, że wymeldowanie na podstawie decyzji administracyjnej, a więc czasem bez wiedzy i woli zainteresowanego, będzie uzasadnioną — stanem prawnym —

ostatecznością. Terenowe organy administracji państwowej powinny wydawać takie decyzje administracyjne po przeprowadzeniu wnikliwego postępowania wyjaśniającego, jeżeli dana osoba utraciła uprawnienia do przebywania w lokalu i bez wymeldowania się opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego. Rygorystyczne stosowanie reguł postępowania związanych z obowiązkiem wymeldowania powinny mieć miejsce wobec tych, którzy świadomie wchodzą w kolizję z przepisami prawa. Tolerowanie fikcji meldunkowych ma jeszcze i to uboczne znaczenie, że fałszuje statystyczny obraz stosunków mieszkaniowych w skali całej gospodarki narodowej.

W konkluzji należy zatem stwierdzić, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wytyczył prawidłowe kierunki wykładni przepisów meldunkowych.

adw. Stefan Mizera

2.

WYROK NSA W WARSZAWIE

z dnia 26 marca 1985 r.

II SA 2046/84

Teza tego wyroku ma następujące brzmienie:

1. Przepis art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej nie uzasadnia wykładni, że ukaranie za wykroczenie przeciwko interesom konsumentów pracownika zatrudnionego przez osobę, której wydano uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej, wyczerpuje przesłanki cofnięcia uprawnienia określonego w tym przepisie, decyzja zaś oparta na takiej wykładni, jako naruszająca przepisy prawa ma-

terialnego, podlega uchyleniu przez Naczelną Sąd Administracyjny na podstawie art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a.

2. Wydanie przez organ administracji państwowej decyzji o cofnięciu z urzędu uprawnienia z przyczyny określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 cyt. wyżej ustawy bez przewidzianego w jej art. 8 ust. 4 zasięgnięcia opinii właściwego zrzeszenia i bez wysłuchania wyjaśnień zainteresowanego — oznacza takie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które powoduje uchylenie przez Naczelną

Sąd Administracyjny zaskarżonej decyzji na podstawie art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a.

Podstawa prawna wyroku:

Art. 8 ust. 2 pkt 5 i art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (jedn. tekst: Dz. U. z 1983 r.

Nr 43, poz. 193 z późn. zm.) oraz art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a.

Naczelnny Sąd Administracyjny, po rozpatrzeniu skargi E.O., wyrokiem z dnia 26 marca 1985 r. II SA 2046/84 uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora Wydziału Handlu w W. z dnia 11 września 1984 r. oraz utrzymaną przez nią w mocy decyzję organu I instancji.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 1 czerwca 1984 r. Nr HU-7533/111/N/84 Naczelnik Dzielniczy W. cofnął E.O. zezwolenie na prowadzenie działalności handlowej w zakresie sprzedaży kwiatów w W. przy ulicy W. z tej przyczyny, że prowadzona przez nią działalność godzi w interesy nabywców, ponieważ w marcu 1981 r. oraz w kwietniu 1982 r. stwierdzono pobieranie wyższych cen za kwiaty i brak wywieszek cenowych, co zostało potwierdzone orzeczeniem kolegium d/s wykroczeń o ukaraniu E.O. za te czyny, a ponadto w toku kontroli w dniu 17 maja 1984 r. również stwierdzono pobieranie wyższych cen za kwiaty, brak bieżącej ewidencji zakupów i wywieszek cenowych na kwiatkach, w związku z czym skierowany został wniosek o ukaranie E.O. do kolegium d/s wykroczeń. Ponieważ wcześniejsze orzeczenia o ukaraniu nie dały pozytywnego rezultatu, należy uznać, że E.O. nie daje rękojmi, iż działalność handlowa będzie prowadzona przez nią uczciwie i sumiennie, bez narażenia interesów nabywców. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia organ administracji wskazał przepis art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej.

W odwołaniu od tej decyzji E.O. — wnosząc o jej uchylenie i umorzenie

postępowania — podniosła, że w latach 1982—1983 nie była ukarana przez kolegium d/s wykroczeń (na dowód czego dołączyła do odwołania zaświadczenie Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu Dzielnicowego W.). wobec czego decyzja organu I instancji wydana została z rażącym naruszeniem powołanego przepisu art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r., a ponadto naruszony został przepis art. 8 ust. 4 tej ustawy, gdyż decyzja została wydana bez wysłuchania zainteresowanej oraz bez zasięgnięcia opinii właściwego zrzeszenia prywatnego handlu i usług. W odwołaniu podniesiono również, że odwołująca się, na skutek cofnięcia zezwolenia, pozbawiona została jedyne go źródła utrzymania, gdyż jest wdową, inwalidką II grupy i ma na utrzymaniu dwoje uczących się dzieci.

Po rozpatrzeniu odwołania Dyrektor Wydziału Handlu Urzędu m. W. decyzją z dnia 11 września 1984 r. Nr H-V/7534/32/84 utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu tej decyzji podano, że w latach 1981 i 1982 ukarana została B.Ch. zatrudniona jako sprzedawca w kwaciarni E.O., natomiast za wykroczenie ujawnione w toku kontroli w dniu 17 maja 1984 r. ukarana została E.O. Jako podstawę prawną decyzji organ odwoławczy wskazał przepis art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego E.O. wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji organu odwoławczego oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu I instancji, gdyż zdaniem skarżącej decyzje te wydane zostały bez podstawy prawnej i z rażącem naruszeniem prawa. Wskazany przez organy administracji orzekające w sprawie przepis art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. stanowi, że uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej może być cofnięte, jeżeli osoba, której wydano uprawnienie, została w okresie ostatnich dwóch lat dwukrotnie ukarana za wykroczenie przeciwko interesom konsumentów, skarżąca zaś została ukarana jeden tylko raz, i to po wydaniu decyzji przez organ I instancji, orzeczeniem z dnia 7 czerwca 1984 r. Skarżąca podniosła również, że organy administracji nie zasięgnęły opinii właściwego zrzeczenia i nie wysłuchały wyjaśnień skarżącej przed wydaniem decyzji, co stanowi naruszenie przepisu art. 8 ust. 4 powołanej ustawy, a ponadto decyzje wydane zostały z naruszeniem przepisów art. 8, 10, 35 § 3, art. 39, 40 § 2, art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę organ administracji II instancji, wnosząc o oddalenie tej skargi, przedstawił pogląd, że podstawą cofnięcia skarżącej zezwolenia jest naruszenie interesów nabywców, przy czym taką samą wagę ma naruszenie tych interesów przez skarżącą, jak i przez zatrudnioną przez nią pracownicę B.Ch., za czym przemawia przepis art. 430 k.c.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz. U. Nr 43, poz. 193) w art. 8 ust. 1 i 2 określa przyczyny cofnięcia uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej. Z uzasadnienia zaskarżonej

decyzji oraz uzasadnienia decyzji organu I instancji wynika, że organy administracji państwowej orzekające w tej sprawie cofnęły uprawnienia skarżącej z przyczyn określonych w art. 8 ust. 2 pkt 5 powołanej ustawy, dokonując ustalenia, że za wykroczenia przeciwko interesom konsumentów ukarana została w 1981 i 1982 r. B.Ch., zatrudniona przez skarżącą w kwaciarni jako sprzedawca, oraz że za takie wykroczenie ukarana została skarżąca w dniu 7 czerwca 1984 r. Rozstrzygnięcie to jest konsekwencją dokonanej przez organy orzekające wykładni przepisu art. 8 ust. 2 pkt 5 powołanej ustawy, według której ukaranie za wykroczenie przeciwko interesom konsumentów pracownika zatrudnionego przez osobę, której wydano uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej, wyczerpuje przesłanki cofnięcia uprawnienia określonego w tym przepisie.

Do takiej wykładni omawianego przepisu brak jest jednak uzasadnionych podstaw w świetle powołanej ustawy. Z wyraźnego brzmienia przepisu art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy wynika, że przyczyną cofnięcia uprawnienia może być dwukrotne ukaranie za wykroczenia przeciwko interesom konsumentów osoby, której wydano uprawnienie. Wobec tak wyraźnie sformułowanego przepisu, nie można twierdzić, że przepis ten ma zastosowanie także w sytuacji, gdy za wykroczenie tego rodzaju ukarana została inna osoba, na przykład sprzedawca zatrudniony przez osobę, której wydano uprawnienie. Za taką wykładnią omawianego przepisu przemawia również rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 3 ustawy, w którym to przepisie ustawodawca wyraźnie ograniczył — tylko w odniesieniu do skazania, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy — możliwość cofnięcia uprawnienia na tej podstawie, że skazanie dotyczy innej osoby niż osoba, której wydano uprawnienie. Wynika stąd

przecież, że uprawnienie może być cofnięte z powodu skazania, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy tylko wówczas, gdy skazana została osoba, której wydano zezwolenie lub pełnomocnik prowadzący przedsiębiorstwo, a nie inna osoba, na przykład pracownik zatrudniony w tym przedsiębiorstwie. Skoro zaś skazanie pracownika zatrudnionego przez osobę, której wydano uprawnienie za przestępstwo, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy, nie może stanowić podstawy cofnięcia uprawnienia na podstawie tego przepisu, to tym bardziej ukaranie takiego pracownika za wykroczenie przeciwko interesom konsumentów nie może stanowić podstawy cofnięcia uprawnienia na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy. Przeciwnie takiej wykładni nie przemawia argument wyprowadzony z przepisu art. 430 kodeksu cywilnego, ponieważ przepis ten dotyczy odpowiedzialności cywilnej za szkodę i ma zastosowanie do poszkodowanego, a więc nie może być pomocny przy stosowaniu przepisów prawa administracyjnego, określających samodzielnie przesłanki uzasadniające cofnięcie uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej.

Stosując w sprawie przepis art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy organy orzekające w sprawie nie miały również na uwadze tego, że przepis ten wprowadza warunek dwukrotnego ukarania w ciągu ostatnich dwóch lat. W rozpoznawanej zaś sprawie rozważane było ukaranie B.Ch. za wykroczenia popełnione w marcu 1981 r. i w kwietniu 1982 r. oraz ukaranie skarżącej za wykroczenie w dniu 1 czerwca 1984 r. — bez jakiegokolwiek ustosunkowania się do tego, czy ukarania nastąpiły w okresie ostatnich dwóch lat.

Słuszny jest również zarzut skarżącej, że decyzja o cofnięciu uprawnienia wydana została z naruszeniem art. 8 ust. 4 powołanej ustawy. Do tego zarzutu organ odwoławczy w ogó-

le nie ustosunkował się w odpowiedzi na skargę. W aktach sprawy administracyjnej nie ma danych wskazujących, że organ wydający decyzję o cofnięciu uprawnienia skarżącej zasięgał opinii właściwego zrzeczenia, z zaświadczenia zaś Zrzeszenia Prywatnego Handlu i Usług w W. z dnia 5 października 1984 r. (dołączonego do skargi) wynika, że opinii tego Zrzeszenia nie zasięgało. W świetle materiałów sprawy nie można również odepierać zarzutu skarżącej, że wydanie decyzji nastąpiło bez wysłuchania wyjaśnień zainteresowanej, co stanowi także naruszenie przepisu art. 10 k.p.a.

Dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnia przepisu art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu, że ukaranie pracownika osoby, której wydano uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej za wykroczenie przeciwko interesom konsumenta, nie wypełnia dyspozycji tego przepisu, nie oznacza, że popełnienie tego rodzaju wykroczenia przez pracownika zawsze wyklucza możliwość cofnięcia uprawnienia. Należy bowiem stwierdzić, że stan faktyczny będący podstawą ukarania pracownika za wykroczenie przeciwko interesom konsumenta może być oceniany w ramach przesłanek określonych w przepisie art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy. Ukaranie pracownika zatrudnionego przez osobę, której wydano uprawnienie za wykroczenie przeciwko interesom konsumentów, może być — w zależności od stanu faktycznego — zakwalifikowane jako prowadzenie działalności gospodarczej w sposób powodujący uzasadnione skargi na rzetelność tej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy. Pod tym kątem sprawa nie była w ogóle wyjaśniana.

Podniesione w skardze zarzuty dotyczące naruszenia przepisów art. 35 § 3, art. 39, 40 § 2 oraz art. 107 § 1 k.p.a. są o tyle nieuzasadnione, że na-

ruszenie tych przepisów nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy, gdyż odnoszą się do kwestii powstałych już po wydaniu zaskarżonej decyzji.

Skoro więc zaskarżona decyzja oraz utrzymana nią w mocy decyzja organu I instancji wydane zostały z naruszeniem przepisów art. 8 ust. 2 pkt 5 oraz art. 8 ust. 4 powołanej ustawy z dnia 18 lipca 1974 r., a także przepisu art. 10 k.p.a. w stopniu mogącym

mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to na podstawie art. 207 § 1 i 2 pkt 1 i 3 k.p.a. obie te decyzje podlegają uchyleniu.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 208 k.p.a. Koszty te obejmują zwrot wpisu sądowego od skargi w kwocie 600 zł oraz kosztów adwokackich w kwocie 1.400 zł w granicach norm przepisanych.

PRASA O ADWOKATURZE

Po raz pierwszy w historii adwokatury polskiej od 1918 r. — w urzędowym dzienniku PRL, jakim obok Dziennika Ustaw jest Monitor Polski, ukazał się akt normatywny NRA z podpisem prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej jako organu normotwórczego. Chodzi o opublikowanie w Nrze 37 Monitora Polskiego pod pozycją 254 uchwały z dnia 26 października 1985 r. Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie opłat za czynności adwokackie w postępowaniu innym niż przed organami wymiaru sprawiedliwości, wydanej na podstawie art. 58 pkt 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 r.—Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 1982 r. Nr 16, poz. 124), podpisanej przez w. z. prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej adw. dra Kazimierza Łojewskiego. Publikacja uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej w Monitorze Polskim ma niewątpliwie symboliczną wymowę w bieżącej kadencji naczelnego organu adwokatury.

*

Relacjonując przebieg XXIII plenarnego posiedzenia KC PZPR w dniach 20—21 grudnia 1985 r. „Trybuna Ludu” (nr 298 z dnia 23 grudnia 1985 r.) podała m.in. informację o zatwierdzeniu nowej obsady osobowej w kierownictwie niektórych wydziałów KC PZPR. Na kierownika Wydziału Społeczno-Prawnego został powołany Stanisław Ciosek, były minister do spraw związków zawodowych. Powołanie to nastąpiło wskutek odwołania poprzedniego kierownika tego Wydziału Janusza Kubasiewicza w związku z jego wyborem na I sekretarza Komitetu Warszawskiego PZPR.

*

W ankiecie noworocznej, jaką przeprowadziła Redakcja gazety „Rzeczpospolita” (nr 301 z dn. 28—29 grudnia 1985 r.) wśród szefów resortów—członków Rządu, wypowiedział się też minister sprawiedliwości dr Lech Domeracki, oświadczając: „Dla wymiaru sprawiedliwości mijający rok był okresem wzmożonej pracy. W połowie roku nastąpiło połączenie sądownictwa pracy z sądownictwem powszechnym, w konsekwencji czego spory pracownicze i ubezpieczeniowe rozstrzygane są w ramach jednolitego postępowania sądowego. Na sprawne funkcjonowanie sądow-