

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 40/7-8(463-464), 246-252

1996

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

Przeгляд orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok z 24 lutego 1995 r. (III SA 767/94)

Zagadnienie prawne:

- 1. Urząd Skarbowy jest uprawniony do ustalenia wartości rynkowej rzeczy lub prawa majątkowego z uwzględnieniem opinii biegłych dopiero wówczas, gdy strony umowy sprzedaży nieruchomości nie wskażą przyczyn, które uzasadniały podanie w umowie ceny znacznie odbiegającej od wartości rynkowej (art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416).**
- 2. Rzeczą urzędu jest ocena, czy podane przyczyny zasługują na uwzględnienie, jednakże zaniechanie wezwania strony do podania tych przyczyn, a także niedokonanie ich oceny w razie podania ich przez stronę stanowi naruszenie prawa.**

Z uzasadnienia: Rację ma skarżąca, twierząc, że art. 38 ust. 2 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416) przy sprzedaży nieruchomości nakazuje ustalenie podatku w wysokości 10% uzyskanego przychodu. Pomija jednak w swojej argumentacji fakt, że art. 19 ust. 1 tej ustawy pozwala urzędowi skarbowemu ustalić dochód ze sprzedaży nieruchomości w wysokości wartości rynkowej, jeżeli cena nieruchomości wyrażona w umowie sprzedaży bez uzasadnionej przyczyny znacznie odbiega od wartości rynkowej. Dlatego nie zawsze podstawę wymiaru podatku dochodowego stanowi wartość wyrażona w cenie określonej w umowie sprzedaży.

Zasadę ustalania wartości rynkowej nieruchomości do celów podatkowych przewidują również przepisy art. 10 ustawy z 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4 poz. 23 z późn. zm.) oraz art. 7 ustawy z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 45, poz. 207 z późn. zm.). Przepisy te jednak nie zawierają szczególnego ograniczenia, jakie zostało przewidziane w art. 19 cyt. ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Mianowicie art. 19 ust. 1 tej ustawy pozwala urzędowi skarbowemu ustalić przychód ze sprzedaży w wysokości wartości rynkowej, jeżeli cena sprzedaży znacznie odbiega od tej wartości bez ustalonej przyczyny. Równocześnie art. 19 ust. 3 stanowi, że jeżeli wartość wyrażona w cenie sprzedaży znacznie odbiega od wartości rynkowej,

urząd skarbowy wezwie strony do zmiany tej wartości lub wskazania przyczyn uzasadniających podanie ceny znacznie odbiegającej od wartości rynkowej. W razie nieudzielenia odpowiedzi, niedokonania zmiany wartości lub niewskazania przyczyn, które uzasadniają podanie ceny znacznie odbiegającej od wartości rynkowej, urząd skarbowy ustali wartość z uwzględnieniem opinii biegłych. Z art. 19 ust. 1 i 3 omawianej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wynika więc, że urząd skarbowy jest uprawniony do ustalenia wartości rynkowej rzeczy lub prawa majątkowego z uwzględnieniem opinii biegłych dopiero po wyczerpaniu środków przewidzianych w ust. 3, w tym, gdy strony umowy sprzedaży nieruchomości nie wykażą przyczyn, które uzasadniały podane w umowie ceny znacznie odbiegającej od wartości rynkowej.

Wyrok z 13 grudnia 1995 r. (V SA 345/95)

Zagadnienie prawne:

Nabycie obywatelstwa w drodze repatriacji następuje z mocy prawa i nie wymaga żadnej decyzji. Powyższe nie oznacza jednak, że osoba, która nabyła obywatelstwo polskie na innej drodze niż repatriacja, nie może ubiegać się o status repatrianta dla celów emerytalno-rentowych.

Z uzasadnienia: Sprawy nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców unormowane zostały w ustawie z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.). Art. 12 tej ustawy przewiduje nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa przez osoby przybywające do Polski jako repatrianci.

Stosownie do art. 12 ust. 2 cyt. ustawy, repatriantem jest cudzoziemiec narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie właściwego organu polskiego.

Elementy skutkujące nabyciem obywatelstwa polskiego z mocy prawa muszą istnieć łącznie. Brak któregośkolwiek z nich wyłącza nabycie obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji i nie jest dopuszczalne kolejne ich wypełnienie. (W. Ramus: „Instytucje prawa o obywatelstwie polskim” PWN 1980 i uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 1995 r. sygn. akt. W 16/94).

Ustawa o obywatelstwie polskim nie przewiduje wydawania decyzji w przedmiocie uznania za repatrianta lub stwierdzenia statusu repatrianta, a problematyka jej sprowadza się do unormowań kto jest obywatelem polskim, nabycia i utraty obywatelstwa polskiego i organów właściwych w tych sprawach. Jeśli chodzi o nabycie obywatelstwa polskiego to w rozdziale 2 przewiduje ona różne sposoby i tryby nabycia, przy czym niektóre z nich wymagają wydania decyzji ad-

ministracyjnych o charakterze konstytutywnym – nadanie obywatelstwa (art. 8), uznanie za obywatela polskiego (art. 9). Natomiast nabycie obywatelstwa w drodze repatriacji następuje z mocy prawa i nie wymaga wydania żadnej decyzji. Jednakże w pewnych sytuacjach, a zwłaszcza w razie potrzeby usunięcia wątpliwości lub stanu niepewności możliwe jest wydanie decyzji deklaratoryjnej, potwierdzającej nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji. Stanowisko takie, które podziela skład orzekający, zajął Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w sprawach V SA 2785/93 i V SA 1507/94. Decyzja taka może być jednak wydana tylko względem osób, które nie nabyły jeszcze obywatelstwa na podstawie decyzji przewidzianych w ustawie i obywatelstwie polskim, bowiem w przeciwnym wypadku naruszałoby to powagę rzeczy osądzonej...

Powyższe nie oznacza jednak, że osoba która nabyła obywatelstwo polskie na innej drodze niż repatriacja nie może ubiegać się o status repatrianta dla celów emerytalno-rentowych, czym właśnie skarżący uzasadniali swoje wnioski.

Trybunał Konstytucyjny w motywach uchwały z 21 czerwca 1995 r. sygn. akt. W 16/94 (OTK 1995 r., poz. 24) uznał, że dopuszczalne jest ustalenie statusu repatrianta w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych o świadczenia emerytalno-rentowe. Roszczenie o świadczenie ma pierwszeństwo przed roszczeniem o ustalenie prawa lub stosunku prawnego. Postępowanie przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych uregulowane jest w kodeksie postępowania cywilnego. Stosuje się w nim przepisy o postępowaniu cywilnym ze zmianami przewidzianymi w przepisach szczególnych o postępowaniu przed tymi sądami. W postępowaniu tym nie ma żadnych szczególnych ograniczeń dowodowych poza przewidzianymi w prawie materialnym, wiążącymi wszystkie sądy. W postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych sąd ustala, na zasadzie swobodnej oceny dowodów, wszystkie fakty mające istotne znaczenie w sprawie. Stąd też na organach administracji państwowej, w tym i na wojewodzie, spoczywa obowiązek wydania na podstawie art. 218 § 1 k.p.a. zaświadczenia stwierdzającego potwierdzenie faktu przybycia danej osoby do Polski i okoliczności mających znaczenie dla ustalenia jej za repatrianta, jeżeli fakty te wynikają z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestru lub z innych danych znajdujących się w ich posiadaniu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym nie zawierają wymogu nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, a jedynie powrotu do kraju i uznania za repatrianta.

Tak zwłaszcza art. 2 ust. 2 pkt 1a ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... stanowi, że „za okresy składkowe uważa się również przypadające przed wejściem w życie ustawy okresy zatrudnienia za granicą osób, które w okresie zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały

uznane za repatriantów”. Wykładnia językowa tego przepisu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje, że za repatriantów w jego rozumieniu należy uważać także osoby, które nabyły obywatelstwo na innej drodze niż repatriacja.

Wyrok z 6 lutego 1996 r. Sygn. akt. SA-L 2722/95

Zagadnienie prawne:

1. Każdy – czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone z uwagi na niewykonanie przez organy gminy czynności nakazanych prawem lub podejmowanie przez nie czynności prawnych lub faktycznych naruszających prawa osób trzecich – może wnieść skargę do sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, a zatem po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia.

2. Prawo do otrzymania informacji, służące mieszkańcom gminy, nie ma charakteru absolutnego i podlega różnego rodzaju ustawowym ograniczeniom wynikającym m.in. z potrzeby ochrony obrotu gospodarczego, ochrony tajemnicy państwowej i służbowej, ochrony praw innych osób, w tym ochrony dóbr osobistych.

Z uzasadnienia: Przedmiotem skargi do NSA była odmowa dostępu do protokołów Zarządu Miasta, która w przekonaniu skarżącego naruszała jego prawa jako członka wspólnoty samorządowej z uwagi na ustawową zasadę jawności gospodarki gminy (art. 61 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym) oraz przepis art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.).

W związku z tym zarzut niedopuszczalności skargi, zawarty w odpowiedzi na skargę, nie mógł być przez Sąd uznany za zasadny, bowiem odmowa czynności faktycznych polegających na udostępnieniu protokołów Zarządu Gminy w sytuacji, gdy skarżący powołał się na to, że czynności te są nakazane prawem, dawała podstawę do zaskarżenia wskazanej odmowy do sądu administracyjnego, pod warunkiem zachowania wymogu uprzedniego, bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

Prawo do informacji wynika z prawa do wyrażania opinii, ustanowionego w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 184). Zgodnie z art. 10 Konwencji „każdy ma prawo wolności wyrażania opinii; prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe...”.

Prawo do otrzymania informacji, służące mieszkańcom gminy, nie ma charakteru absolutnego i podlega różnego rodzaju ustawowym

ograniczeniom wynikającym m.in. z potrzeby ochrony obrotu gospodarczego, ochrony tajemnicy państwowej i służbowej, ochrony praw innych osób w tym ochrony dóbr osobistych. Aby zatem można było dokonać oceny, czy odmowa udostępnienia protokołów z posiedzeń Zarządu Gminy była uzasadniona, żądanie udostępnienia musi być sprecyzowane w taki sposób, by można było ustalić, jakie konkretne informacje członek wspólnoty chce uzyskać. Zważywszy, że skarżący domagał się udostępnienia protokołów z posiedzeń Zarządu Miasta bez sprecyzowania jakie konkretne informacje chce uzyskać, odmowa udostępnienia protokołów nie mogła być uznana za naruszenie jego praw jako członka wspólnoty samorządowej.

Wyrok z 29 stycznia 1996 r. Sygn. akt. I SA 486/95

Zagadnienie prawne:

Jeżeli w okresie między wydaniem decyzji przez organ I instancji a rozpoznaniem odwołania zostały uchylone lub zmienione przepisy, które stanowiły podstawę prawną decyzji, organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie przed organem I instancji jako bezprzedmiotowe.

Z uzasadnienia: Z dniem 12 listopada 1994 r., na skutek wejścia w życie ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509), obowiązuje już całkowicie inny reżim prawny gospodarki lokalami mieszkalnymi.

Na mocy art. 67 tej ustawy utraciły moc 3 ustawy składające się na pojęcie prawa lokalowego, to jest ustawa z 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 z późn. zm.) oraz dwie ustawy zmieniające Prawo lokalowe: z 17 lipca 1987 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.) oraz z 23 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 32, poz. 190). Oprócz tego w art. 63 cyt. ustawy z 2 lipca 1994 r. przewidziano, że postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie ustaw wymienionych w art. 67 pkt 1 i 2, a nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną, podlega umorzeniu...

Jeśli tak, to z dniem 12 listopada 1994 r. przepisy tych ustaw (składających się na pojęcie Prawa lokalowego) nie mogą być ani źródłem praw lub obowiązków stron, ani podstawą działania organów państwowych, jako że wszystkie organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa (art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez ustawę Konstytucyjną z 17 października 1992 r. Dz.U. Nr 84, poz. 426).

Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej – kompetencje organu II instancji polegają nie tyle na badaniu prawidłowości decyzji organu I instancji, ile na ocenie merytorycznej sprawy. W doktrynie przyjmuje się bez zastrzeżeń, że organ odwoławczy jest wyposażony przede wszystkim

w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (B. Adamiak, J. Borkowski: Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, Warszawa 1992, s. 196). Konsekwencją tego jest obowiązek stosowania przy orzekaniu przepisów, które mogą być źródłem kompetencji organu, a także praw lub obowiązków strony, w dniu wydania decyzji ostatecznej. Już w 1983 r. Naczelny Sąd Administracyjny sformułował pogląd dotychczas niekwestionowany, że jeżeli w okresie między wydaniem decyzji przez organ I instancji a rozpoznaniem odwołania zostały uchylone przepisy, które stanowiły podstawę prawną decyzji, organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie przed organem I instancji jako bezprzedmiotowe. Idąc dalej w swych rozważaniach, sąd stwierdził, że utrzymanie w takich warunkach w mocy decyzji organu I instancji stanowi wadę nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyrok z 21 kwietnia 1983 r. cyt. przez E. Smoktunowicz: Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kodeks Postępowania Administracyjnego, Warszawa 1994, s. 282)... Również w wyroku z dnia 14 września 1983 r. Sygn. II SA 1003/83 (ONSA 1983, z. 2, poz. 79) Sąd wyraził pogląd, że organ odwoławczy rozpatruje sprawę, biorąc pod uwagę stan faktyczny oraz prawny istniejący w dniu rozstrzygnięcia odwołania. Pogląd ten został potwierdzony w wyroku z 7 lipca 1988 r. sygn. IV SA 451/88, w którym stwierdzono, że organ odwoławczy, jako organ o charakterze reformacyjnym, ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego i prawnego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ I instancji.

W świetle przedstawionych poglądów doktryny i orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w... prawidłowo oceniło stan faktyczny sprawy i w ustalonych okolicznościach prawidłowo zastosowało przepisy prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji ostatecznej.

Wyrok z 21 marca 1996 r. (Sygn. akt V SA 848/95)

Zagadnienie prawne:

Zmiana miejsca pobytu przez małoletniego w wyniku umieszczenia go przez sąd w rodzinie zastępczej lub ustanowienia nad nim opieki w zasadzie nie jest równoznaczne z opuszczeniem przez małoletniego dotychczasowego miejsca pobytu stałego bez wymeldowania się w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 z późn. zm.)

Z uzasadnienia: Przebywanie poza miejscem stałego zameldowania uzasadnione względami obiektywnymi nie jest równoznaczne z opuszczeniem lokalu w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności

i dowodach osobistych. Dotyczy to np. przebywania poza miejscem stałego zamieszkania w związku z odbywaniem skoszarowanej służby wojskowej (orzeczenie NSA z 28 czerwca 1989 r. SA Wr 8/89), nauką w szkole (orzeczenie NSA z 18 lutego 1989 r. SA Wr 789/88) pobylem w hotelu robotniczym w związku z pracą w innej miejscowości (orzeczenie z 25 marca 1986 r. SA Wr 50/86) itp. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie podkreślał w związku z tym, że konieczne jest badanie, jaki był zamiar osoby opuszczającej miejsce pobytu stałego.

W sprawie niniejszej chodziło o opuszczenie miejsca pobytu stałego przez małoletniego. Jest więc oczywiste, że przedmiotem badania nie może być zamiar małoletniego, a zamiar jego przedstawiciela ustawowego, interpretowany na tle całokształtu okoliczności sprawy. Jest niewątpliwe, że opuszczenie przez małoletniego lokalu w domu jego ojca było następstwem ustanowienia skarżącej przez sąd rodziną zastępczą dla małoletniego, a następnie jego opiekunem. Podstawą opuszczenia lokalu było więc orzeczenie sądowe. Wykonanie orzeczenia sądowego nie ma charakteru dobrowolnego. W szczególności z art. 152 k.r.o. wynika, że każdy, kogo sąd opiekuńczy ustanowi opiekunem, obowiązany jest opiekę objąć. W konsekwencji należy uznać, że zmiana miejsca pobytu przez małoletniego, w wyniku umieszczenia go przez sąd w rodzinie zastępczej lub ustanowienia nad nim opieki, w zasadzie nie jest równoznaczne z opuszczeniem przez małoletniego dotychczasowego miejsca pobytu stałego bez wymeldowania w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Należy dodać, że uznanie, iż w każdym przypadku konsekwencją powierzenia małoletniego rodzinie zastępczej lub ustanowienia nad nim opieki jest obowiązek rodziców zastępczych lub opiekuna zameldowania na stałe w swym mieszkaniu podopiecznego mogłoby doprowadzić do uchylania się od przyjmowania na siebie tych trudnych obowiązków społecznych. Odbiłoby się to zaś ujemnie na interesach dzieci, których zabezpieczenie jest – jak to wynika z art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Prawach Dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526) – obowiązkiem we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych m.in. przez władze administracyjne i sądy.