

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 50/11-12(575-576), 253-263

2005

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 maja 2005 r., sygn. akt I OPS 3/05

Zagadnienie prawne:

Sędzia, który brał udział w wydaniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, zaskarżonego następnie skargą kasacyjną, nie jest wyłączony na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) od badania w trybie art. 178 tej ustawy, czy skarga kasacyjna spełnia wymogi formalne, w tym także od udziału w wydaniu postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną.

Z uzasadnienia do uchwały:

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił z wnioskiem na podstawie art. 36 § 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269) oraz na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 i 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) o podjęcie w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały wyjaśniającej, czy sędzia, który brał udział w wydaniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, zaskarżonego następnie skargą kasacyjną, jest wyłączony na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) od badania w trybie art. 178 tej ustawy, czy skarga kasacyjna spełnia wymogi formalne, w tym także od udziału w wydaniu postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną.

Wniosek ten uzasadniony jest ujawnionymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozbieżnościami w stosowaniu art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Prezentowane są dwa przeciwstawne stanowiska. Według jednego z tych stanowisk przyjmuje się, że skoro sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawie, w której brał

udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, to tym samym nie może brać udziału w wydaniu przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej wniesionej od orzeczenia wydanego z jego udziałem. Natomiast według drugiego stanowiska badanie przez wojewódzki sąd administracyjny dopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej nie jest rozpoznawaniem sprawy, w związku z czym wyłączenie sędziego nie zachodzi.

Naczelny Sąd Administracyjny podejmując uchwałę zważył, co następuje: Odnosząc się do przedstawionego wyżej wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego należy stwierdzić, iż jest on w pełni uzasadniony tak wagą problemu, jak i rozbieżnościami występującymi w tym zakresie w orzecznictwie sądowym.

Instytucja wyłączenia sędziego stanowi gwarancję procesową bezstronności sędziego. Tym samym realizuje konstytucyjne prawo obywateli do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Bezstronność sądu jest też elementem prawa do przeprowadzenia rzetelnego postępowania sądowego w rozumieniu art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Na konieczność takiej wykładni przepisu art. 48 § 1 pkt 5 k.p.c. dotyczącego wyłączenia sędziego, który w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powołanym w uzasadnieniu wniosku, wyroku z 20 lipca 2004 r. w sprawie SK 19/02 /OTK-A 2004, nr 7, poz. 67, ogłoszonym w Dz.U. 2004, Nr 169, poz. 1783). Także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnośnie do bezstronności sędziego w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji wyraźnie wskazuje na konieczność unikania sytuacji rodzących wątpliwości co do bezstronności sędziego.

Wymienione w art. 18 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyczyny wyłączenia sędziego oparte są na stosunkach sędziego z podmiotem lub przedmiotem postępowania. Pkt 6 tego przepisu odnosi się do przedmiotowego rodzaju wyłączenia, określając, iż sędzia jest wyłączony w sprawach, w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznawanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator.

Wszystkie ujęte w tym przepisie przyczyny wyłączenia można sprowadzić do jednego mianownika, a mianowicie sędzia jest wyłączony w sprawach, w których podejmował określone ustawowo czynności na wcześniejszym etapie postępowania i to niezależnie czy to było postępowania sądowe.

Ratio legis przepisu art. 18 § 1 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odnosi się zatem do gwarancji bezstronności sędziego przy kontrolowaniu zaskarżonego orzeczenia w sądzie wyższej instancji.

Skoro bowiem w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym mowa jest o wyłączeniu sędziego „w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia”, to niewątpliwie chodzi o relację: udział sędziego w wydaniu orzeczenia w pierwszej (niższej) instancji – udział tego sędziego w drugiej (wyższej) instancji w tej samej sprawie wskutek zaskarżenia tego orzeczenia.

Art. 48 § 1 pkt 5 k.p.c. był przedmiotem wykładni w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym utrwalił się już pogląd, że sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia nie podlega wyłączeniu z mocy ustawy od badania wymagań formalnych środka odwo-

ławczego od tego orzeczenia, w tym od wydania postanowienia o odrzuceniu tego środka (np. postanowienia z 3 października 2002 r., V CZ 162/01, 22 kwietnia 2002 r., I PZ 21/02).

Jeżeli chodzi o problematykę wyłączenia sędziego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, to podkreślić w tym miejscu należy, że zagadnienie bezstronności sędziego w kontekście podejmowania przez tego samego sędziego czynności na różnych etapach postępowania rozpatrywane jest kazuistycznie, tj. z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, a także racjonalizacji procedur sądowych w kierunku poszanowania wymogu rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Przepis art. 178 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi daje podstawę sądowi pierwszej instancji do kontroli skargi kasacyjnej z punktu widzenia zachowania wymogów formalnych i do jej odrzucenia w przypadku wniesienia po upływie terminu, niezuzupełnienia w wymaganym terminie braków skargi, lub z innych przyczyn niedopuszczalnej.

Czynności podejmowane przez sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, sprowadzają się do kontroli formalnej wniesionego środka zaskarżenia także wówczas, gdy chodzi o badanie, czy skargę kasacyjną wniósł uprawniony podmiot, oraz czy skarga czyni zadość warunkom określonym w art. 176 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dla prawidłowego kierunku wykładni przepisu art. 18 § 1 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi istotne jest zatem odniesienie się także do pojęcia „sprawy”, wszak w tym przepisie chodzi o wyłączenie sędziego „w sprawie”, podczas gdy art. 178 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczy badania pod względem warunków formalnych skargi kasacyjnej, tj. kontroli pisma procesowego będącego środkiem odwoławczym od zaskarżonego orzeczenia wydanego „w sprawie” przez wojewódzki sąd administracyjny – sąd pierwszej instancji.

Przedmiotem wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy, tj. badanie co do zgodności z prawem określonej działalności organu administracji publicznej, czyli sprawy w znaczeniu materialnoprawnym.

Od tych orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje środek odwoławczy w postaci skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 173 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), co oznacza, że orzeczenia te podlegają kontroli wyłącznie tego Sądu.

Zasadność tych orzeczeń, ich zgodność z prawem, tj. z przepisami prawa procesowego i materialnego, a tym samym także zasadność skargi kasacyjnej nie mogą być badane, kontrolowane, oceniane przez wojewódzki sąd administracyjny.

Natomiast wojewódzki sąd administracyjny, stosownie do art. 178 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, bada dopuszczalność skargi kasacyjnej, czy wniesiona została w terminie i czy spełnia wymagania formalne, o których mowa w art. 176. Przedmiotem tego badania nie jest zatem ani zasadność skargi kasacyjnej, ani zaskarżone orzeczenie.

Trzeba też przypomnieć, że postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi kasacyjnej podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co niweczy zastrzeżenia odnośnie do braku bezstronności sędziego tylko z tego powodu, że bierze udział w badaniu okoliczności, o których mowa w art. 176 i art. 178 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Nie można też pominąć art. 185 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który stanowi, że w razie uchylecia zaskarżonego wyroku wojewódzkiego sądu admini-

stracyjnego w celu ponownego rozpoznania sprawy przez ten sąd, przekazanie następuje do ponownego rozpoznania sprawy w innym składzie.

Na koniec zaznaczyć trzeba, że celem instytucji wyłączenia sędziego jest zapewnienie bezstronności orzekania i nie powinna być ona wykorzystywana do innych celów, jak np. do przewlekania postępowania sądowego i podważania sprawnego funkcjonowania sądów, dlatego stosowanie w tym przedmiocie rozszerzającej wykładni przepisów tylko dla usunięcia pozorów braku bezstronności powinno być ostrożne, wyważone i racjonalne.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił przedstawioną wątpliwość prawną, jak w niniejszej uchwale.

Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2005 r., sygn. akt FPS 6/04

Zagadnienie prawne:

1. Niezastosowanie w danej sprawie trybu określonego w art. 200 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60) nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że jest podstawa wznowienia postępowania wymieniona w art. 240 § 1 pkt 4 tej ustawy.

2. Naruszenie przez organ odwoławczy art. 200 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa jest naruszeniem przepisów postępowania, które może doprowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), jeżeli wspomniane naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z uzasadnienia do uchwały:

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskiem z 15 grudnia 2004 r. wystąpił o podjęcie przez skład 7 sędziów NSA uchwały w przedmiocie konieczności uchylania przez sądy administracyjne decyzji z powodu naruszenia przez organ odwoławczy art. 200 § 1 w związku z art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej.

W uzasadnieniu wniosku Prezes NSA podał, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych występują rozbieżności w interpretacji art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej. Kontrowersje dotyczą zwłaszcza tego, czy w postępowaniu podatkowym wydanie decyzji zawsze powinno być uzależnione od wyznaczenia stronie terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, czy też dopuszczalne są pewne wyjątki, inne niż w sposób wyraźny przewidziane w § 2 tego artykułu.

Wątpliwość dotyczy tego, czy organ odwoławczy w każdym przypadku ma obowiązek wyznaczyć stronie termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, czy też tylko wtedy, gdy zgromadził dodatkowe dowody.

W uzasadnieniu wniosku Prezes podkreślił, iż w dotychczas rozpoznanych sprawach zawierających zarzuty naruszenia art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej zaprezentowano dwa odmienne stanowiska.

Według pierwszego nich – zdaniem NSA – naruszenie przez organy podatkowe art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej poprzez niewyznaczenie stronie terminu na wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, w sytuacji gdy organ odwoławczy nie dokonywał żadnych uzupełniających czynności procesowych (wyrok z 31 maja 2004 r., FSK 111/04).

Odmienne zaś poglądy wyrażono w wyroku z 15 września 2004 r., FSK 467/04 i w wyroku z 4 sierpnia 2004 r., FSK 156/04.

NSA w powyższych sprawach stwierdził, iż art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej dotyczy jednego z ważniejszych uprawnień podatnika, a mianowicie prawa do zajęcia stanowiska w postępowaniu dowodowym i próby obrony swoich racji przed wydaniem decyzji przez organ podatkowy. Ograniczenie prawa podatnika może mieć podstawę tylko w wyraźnym stwierdzeniu wyrażonym w przepisach przez samego ustawodawcę.

Składy orzekające wyprowadziły tezę, iż niezastosowanie się przez organ odwoławczy lub organ prowadzący postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji, do dyspozycji art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej jest istotnym uchybieniem proceduralnym i pociąga za sobą konieczność uchylenia przez sąd administracyjny decyzji wydanej w wyniku postępowania obarczonego tą wadą. Ponadto w wyroku z 15 września 2004 r., FSK 467/04 sąd zasygnalizował możliwość uruchomienia nadzwyczajnego trybu postępowania podatkowego w postaci wznowienia postępowania z uwagi na niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Przystępując do wyjaśnienia przepisów prawnych wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zacząć trzeba od wykładni art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej.

Po pierwsze stwierdzić należy, że przepis ten jest adresowany zarówno do organu podatkowego pierwszej, jak i drugiej instancji. Przemawia za tym okoliczność, że art. 235 Ordynacji podatkowej nakazuje w postępowaniu odwoławczym stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji w sprawach nieuregulowanych w art. 220–234.

W ostatnio wymienionych przepisach kwestia umożliwienia stronie wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego nie została uregulowana. Nie ulega zaś wątpliwości, że prawo takie przysługuje stronie także w postępowaniu odwoławczym, skoro wynika z ogólnej zasady uregulowanej w art. 123 § 1 *in fine*, a zasada dwuinstancyjności (art. 127) oznacza, że w wyniku złożenia odwołania sprawa podatkowa będzie w całości przedmiotem ponownego postępowania przed organem drugiej instancji.

Ponadto adresatem normy zawartej w art. 200 § 1 jest organ podatkowy, a art. 13 zalicza do organów podatkowych zarówno organy pierwszej, jak i drugiej instancji.

Po drugie podkreślenia wymaga, że art. 200 § 1 ma zastosowanie w postępowaniu odwoławczym także wówczas, gdy organ drugiej instancji nie prowadził żadnego postępowania dowodowego.

Skoro przepis ten mówi o materiale dowodowym zebranym w sprawie, to znaczy, że chodzi zarówno o materiał zebrany przed organem pierwszej, jak i drugiej instancji (por. M. Masternak, *Glosa do wyroku NSA z 5 maja 1999 r., SA/Sz 1046/98 – Przegląd Orzecnictwa Podatkowego 2001, nr 1, s. 86 i n.*).

Zauważyć dalej należy, że prawo strony do wypowiedzenia się „...w sprawie zebranego materiału...” oznacza także prawo do stwierdzenia, że materiał ten nie został zebrany w koniecznym zakresie (por. M. Masternak, *op. cit.*, s. 87–88).

Reasumując, zarówno organ odwoławczy, jak i organ pierwszej instancji nie mogą uchylić się od obowiązku wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego z innych przyczyn, niż wymienione w art. 200 § 2. W przeciwnym razie zawsze dojdzie do naruszenia art. 200 § 1.

Czym innym jednak jest stwierdzenie, że doszło do naruszenia wspomnianego przepisu, a czym innym zagadnienie, czy naruszenie to w każdym wypadku musi prowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny.

Art. 145 § 1 pkt 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że uchylenie przez sąd decyzji lub postanowienia możliwe jest w razie stwierdzenia co najmniej jednego z trzech niżej wymienionych naruszeń prawa: a) naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że poza przypadkiem wymienionym pod literą „b”, warunkiem *sine qua non* uchylenia zaskarżonej decyzji jest stwierdzenie, że naruszenie prawa, którego dopuścił się organ administracyjny miało lub mogło mieć wpływ na wynik sprawy. W przypadku opisanym pod literą „c” wymaga się nadto, aby wpływ ten był istotny. Jedynie w razie stwierdzenia naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) możliwe jest uchylenie zaskarżonej decyzji w oderwaniu od faktu, czy dokonane naruszenie mogło albo nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy. Powyższa konstatacja nie pozostaje bez znaczenia dla kolejności udzielanych odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W razie bowiem przesądzenia, że niezastosowanie w danej sprawie trybu z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej stanowi podstawę do wznowienia postępowania, o co Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zapytał w pytaniu drugim, odpowiedź na pytanie pierwsze stałaby się zbędna. W każdym bowiem przypadku naruszenia wspomnianego przepisu zachodziłaby potrzeba uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Podstawa wymieniona pod literą c nie musiałaby w ogóle być badana.

Jeżeli zatem szukamy odpowiedzi na pytanie, czy naruszenie art. 200 § 1 może jednocześnie stanowić przesłankę z art. 240 § 1 pkt 4, należy dokonać analizy ostatnio wymienionego przepisu.

Art. 240 § 1 pkt 4 stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona nie z własnej winy nie brała udziału w tym postępowaniu.

Pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu stanowi przesłankę wznowienia tego postępowania, gdyż narusza podstawową zasadę postępowania podatkowego, a mianowicie zasadę czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania, wyrażoną w art. 123 § 1. Tym samym ustawodawca daje do zrozumienia, że realizacja wspomnianej zasady jest wartością wyższą niż przestrzeganie innej zasady ogólnej, wyrażonej w art. 128, czyli zasady trwałości decyzji administracyjnej.

Trzeba jednak zauważyć, że art. 123 § 1 odrębnie wymienia prawo strony do udziału w każdym stadium postępowania i odrębnie prawo do umożliwienia stronie wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Tylko do pierwszego z tych praw nawiązuje art. 240 § 1 pkt 4, drugiego *expressis verbis* nie wymieniając.

Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca wyżej stawia prawo strony do udziału w każdym stadium postępowania od prawa strony do wypowiedzenia się w trybie przewidzianym w art. 200 § 1. Ponadto nie można stawiać znaku równości pomiędzy stanem faktycznym, w którym strona nie brała udziału w całym postępowaniu albo w jego istotnych czynnościach, a sytuacją, w której strona uczestniczyła w postępowaniu od początku do końca, z tym tylko, że w sprawie nie doszło do czynności przewidzianych w art. 200 § 1. O ile naruszenie ostatnio wymienionego przepisu może doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decy-

zji, to jednak brak jest racjonalnych podstaw do przyjęcia, że ustawodawca dopuszcza wzruszenie z tego powodu każdej ostatecznej decyzji w trybie wznowienia postępowania.

Wypowiedzenie się przez stronę w sprawie zebranego materiału dowodowego jest niewątpliwie czynnością istotną. Tyle tylko, że trzeba odróżnić sytuację, w której przeprowadzono daną czynność bez udziału strony, od sytuacji, w której w ogóle nie przeprowadzono danej czynności.

Innymi słowy, w omawianym wypadku nie mamy do czynienia z brakiem udziału strony w przeprowadzanej czynności, lecz z nieprzeprowadzeniem tej czynności.

Jest to zupełnie inny rodzaj naruszenia prawa. Nie stanowi on podstawy wznowienia postępowania. Można go porównać z nieprzesłuchaniem istotnego w sprawie świadka. Nikt nie ma wątpliwości, że pominięcie nawet istotnego dowodu nie uzasadnia wznowienia postępowania. Gdyby jednak dowód przeprowadzono, ale strona nie brałaby udziału w tej czynności, mielibyśmy klasyczny przypadek przewidziany w art. 240 § 1 pkt 4.

Z tych względów na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, to znaczy, że niezastosowanie w danej sprawie trybu z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że zaistniała podstawa do wznowienia postępowania wymieniona w art. 240 § 1 pkt 4 tej ustawy. Przecząca odpowiedź na pytanie drugie czyni konieczne udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze. Jeżeli bowiem nie zachodzi podstawa do wznowienia postępowania, ewentualne uchylene zaskarżonej decyzji mogłoby nastąpić jedynie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wymienionego w pytaniu pierwszym. Jednakże treść tego przepisu jednoznacznie stanowi, iż uchylene decyzji możliwe jest tylko wówczas, gdy naruszenie przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie można z góry zakładać, że każde naruszenie art. 200 § 1 mogło taki wpływ wyrzucić. Przeciwnie, niekiedy ewentualność wpływu można wręcz wykluczyć.

Wynika z tego, że w każdej sprawie sąd indywidualnie bada, czy naruszenie art. 200 § 1 mogło mieć wpływ na jej wynik.

Z tych przyczyn na pytanie pierwsze należało odpowiedzieć jak w pkt 2 sentencji uchwały.

Mając na względzie wszystkie przytoczone wyżej okoliczności, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 1 i § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podjął uchwałę jak w sentencji.

Wyrok składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 2005 r., sygn. akt OPS 2/05

Zagadnienie prawne:

1. Prawnie usprawiedliwiony cel, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) może być oparty także na przepisach prawa cywilnego.

2. Ustalenie, iż administrator danych osobowych realizuje cel prawnie usprawiedliwiony, nie może przesądzać o dopuszczalności przetwarzania danych osobowych (udostępniania tych danych innemu podmiotowi) bez zgody osoby, której dane dotyczą. Konieczne jest dokonanie oceny, czy jest to niezbędne dla realizacji tego celu, a co najważniejsze, dokonanie wyważenia interesów administratora danych i osoby, której dane dotyczą, przy uwzględnieniu celu ustawy o ochronie danych osobowych, którym jest ochrona prywatności w rozumieniu art. 47 Konstytucji RP.

Z uzasadnienia wyroku:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaskarżonym wyrokiem oddalił skargę P. S.A. w W. na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 13 czerwca 2003 r. (...), którą organ utrzymał w mocy swą poprzednią decyzję z 17 stycznia 2003 r. nakazującą P. S.A. nieudostępnianie danych osobowych abonenta Zbigniewa C., przetwarzanych w związku z przelewem wierzytelności bez spełnienia warunków określonych, w art. 385¹ § 1 w zw. z art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego, tj. bez zgody abonenta.

W uzasadnieniu wyroku sąd podzielił ustalenia i stanowisko Generalnego Inspektora.

Organ ustalił, że 14 maja 1999 r. została zawarta pomiędzy Zbigniewem C., a P. S.A. umowa o świadczenie usług telekomunikacyjnych, następnie rozwiązana 7 lipca 2000 r., bez uregulowania wynikających z niej należności.

W dniu 24 czerwca 2002 r. P. S.A. zawarła umowę o przelew z P. Sp. z o.o. z siedzibą w P., która dotyczyła również wierzytelności Z. C. i w wykonaniu tej umowy udostępniła tej Spółce jego dane osobowe. Jako podstawa udostępnienia danych osobowych wskazany został przepis art. 509 i n. Kodeksu cywilnego.

Pismem z 2 września 2002 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował Generalnego Inspektora, że w jego opinii cesja długu abonenta będącego konsumentem pomiędzy przedsiębiorcą (kontrahentem konsumenta) a firmą windykacyjną jest dopuszczalna jedynie za zgodą konsumenta, w przeciwnym razie przyjęcie dopuszczalności takiej cesji na podstawie art. 385¹ § 1 Kodeksu cywilnego spełnia ogólne przesłanki niedozwolonego postanowienia umownego. Wydając decyzję z 17 stycznia 2003 r. Generalny Inspektor przyjął, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 101, poz. 926 ze zm.), przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy osoba, której dane dotyczą wyrazi na to zgodę.

P. S.A. poprzez zawarcie umowy z Z. C. nabyła prawo do przetwarzania jego danych osobowych w granicach określonych postanowieniami tej umowy i w celu jej realizacji, jak również w celu dochodzenia ewentualnych roszczeń z tytułu niewłaściwego wykonania tej umowy.

W ocenie organu wskazana przez P. S.A. przesłanka z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 509 Kodeksu cywilnego nie stanowi podstawy prawnej dla udostępnienia danych osobowych Spółce P. w sytuacji, gdy Z. C. nie wyraził na to zgody.

Organ powołał się przy tym na treść art. 358¹ § 1 i art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego prezentując pogląd, że niedopuszczalne jest udostępnienie osobom (podmiotom) trzecim przez P. S.A., w drodze przelewu wierzytelności, danych osobowych Z. C. wyłącznie na podstawie art. 509 Kodeksu cywilnego. Takie działanie, niepoprzedzone jego zgodą, przyjmuje bowiem charakter niedozwolonego postanowienia umownego, o którym mowa w art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego, te zaś zgodnie z art. 385¹ § 1 Kodeksu nie są dla konsumenta wiążące.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy P. S.A. zarzuciła niewłaściwą wykładnię przepisów Kodeksu cywilnego i ustawy o ochronie danych osobowych.

W decyzji ostatecznej utrzymującej w mocy decyzję z 17 stycznia 2003 r. organ podtrzymał poprzednią argumentację, stwierdzając nadto, że nie wystąpiła w tej sprawie żadna z okoliczności, o których mowa w art. 105 § 1 k.p.a., uzasadniająca umorzenie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając skargę P. S.A., w której powtórzono argumentację i zarzuty z wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy (rozbudowując je

o dodatkowe rozważania prawne), podzielił pogląd organu podkreślając jednakże, iż nie ocenia ważności czy skuteczności umowy, do czego powołany jest sąd powszechny, lecz ocenia jedynie legalność przetwarzania danych osobowych, bowiem to należy do kompetencji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i sądu administracyjnego.

Odnosząc się do przesłanki przetwarzania danych osobowych, wskazanej w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, a więc gdy zezwalają na to przepisy prawa, sąd stwierdził, że art. 509 Kodeksu cywilnego takiej dyspozycji nie zawiera. Stanowi on jedynie o przelew wierzycelności, zatem nie może być samoistną podstawą przekazania danych osobowych.

Skargę kasacyjną wniosła skarżąca Spółka P, zaskarżając wyrok w całości.

W skardze kasacyjnej zawarto wniosek o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę wyroku w całości przez uchylenie obu decyzji Generalnego Inspektora.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Generalny Inspektor wniósł o jej oddalenie.

W toku rozpoznawania skargi kasacyjnej skład orzekający NSA, na podstawie art. 187 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przedstawił do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów zagadnienie prawne wyrażone w pytaniu, czy w przypadku przetwarzania danych osobowych abonenta, będącego stroną umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, w związku z zawartą umową o przelew wierzycelności, oceny legalności podstawy przetwarzania danych osobowych, wskazanej w art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych można dokonywać w oparciu o regulacje zamieszczone w art. 385¹ § 1, w zw. z art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, na podstawie art. 187 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przejął sprawę do rozpoznania i zważył, co następuje.

Rozpoznanie podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów wymaga przede wszystkim dokonania wyjaśnienia rzeczywistej treści przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie danych osobowych, w kontekście pozostałych przepisów tej ustawy, z uwzględnieniem dyrektyw Unii Europejskiej, a w szczególności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L281 z 23 listopada 1995 r., załącznik A).

W okolicznościach tej sprawy istota sporu prawnego dotyczy tego, czy wskazane przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie danych osobowych pozwalały skarżącemu, jako administratorowi danych osobowych, na ich przetwarzanie przez udostępnienie innemu podmiotowi bez zgody osoby, której dane te dotyczą. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku, dokonując oceny legalności zaskarżonej decyzji, podzielił stanowisko organu, że przepisy te nie mogły być podstawą udostępnienia danych bez zgody osoby, której dane te dotyczą. Stanowisko to jest konsekwencją przyjęcia poglądu, że w rozpoznawanej sprawie, z uwagi na przepis art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego, ogólny przepis art. 509 § 1 tego Kodeksu nie uzasadnia dokonania przelewu wierzycelności na rzecz innego podmiotu, jeżeli dłużnikiem jest konsument, który nie wyraził zgody na przelew, a tym samym jest niedopuszczalne udostępnienie danych osobowych konsumenta temu podmiotowi.

Inaczej mówiąc, skoro niedozwolony jest przelew takiej wierzycelności na rzecz innego podmiotu, to tym samym nie można w ogóle mówić o istnieniu podstaw do przekazania temu podmiotowi danych osobowych konsumenta, z powołaniem się na przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Analizując przepis art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych należy stwierdzić, że przepis ten pozwala na przetwarzanie danych osobowych (co obejmuje udostępnianie danych osobowych) w ściśle określonych przypadkach.

Przed wszystkim dozwolone jest przetwarzanie danych osobowych za zgodą osoby, której dane dotyczą (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy). Ustawa zezwala na przetwarzanie danych także bez zgody osoby, której dane dotyczą w przypadkach określonych w art. 23 ust. 1 pkt 2–5, co ma służyć zasługującym na ochronę interesom administratora danych osobowych lub osób trzecich, bądź ze względu na ochronę interesu publicznego.

W szczególności przekazanie danych osobowych bez zgody osoby, której dotyczą jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2) oraz gdy jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratora danych albo odbiorcę danych, a przetwarzanie danych nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą (art. 23 ust. 1 pkt 5).

Przesłanka, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2, odnosi się niewątpliwie do takich przypadków, gdy przepis prawa powszechnie obowiązującego określa uprawnienie lub obowiązek, których spełnienie nie jest możliwe bez udostępnienia danych osobowych. Natomiast przesłanka, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 5, odnosi się wprost do administratora danych osobowych lub odbiorcy danych, którzy, aby zrealizować prawnie dopuszczalne cele, muszą udostępnić dane osobowe, pod warunkiem wszakże, że nie naruszy to praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Już samo użycie określenia „jeżeli jest to niezbędne” wskazuje, że stosowanie tych przepisów wymaga nie tylko wykazania, że chodzi o realizowanie uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa lub prawnie usprawiedliwionego celu, ale także dokonania oceny, czy dla realizacji tego konieczne jest (jest niezbędne) przekazanie danych, pomimo że brak jest na to zgody osoby, której dane dotyczą. Ocena ta to wyważenie racji i interesów, z jednej strony, osoby, której dane dotyczą, mającej objęty ochroną prawną interes, aby jej dane nie były przetwarzane bez jej zgody, a z drugiej strony administratora danych, który ma także objęty ochroną prawną interes polegający na tym, że ma prawo realizować prawnie usprawiedliwione cele i uprawnienia, co w przypadku administratora danych, będącego wierzycielem, obejmuje jego prawo do uzyskania należnego świadczenia od dłużnika.

Wyważenie tych interesów jest warunkiem koniecznym przy stosowaniu art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych, przy uwzględnieniu rangi tych interesów w realiach konkretnej sprawy.

Tak też rozumiane są postanowienia powołanej dyrektywy 95/46/WE z 24 października 1995 r. Przepis art. 7 lit. f dyrektywy dopuszcza przetwarzanie danych osobowych przez administratora, gdy jest to konieczne z punktu widzenia potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora lub osoby trzeciej, chyba że interesy te są podporządkowane interesom związanym z podstawowymi prawami i wolnościami osoby, której dane dotyczą.

Ochrona prywatności powinna być rozpatrywana także w świetle art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że – zdaniem sądu – podstawy przetwarzania danych nie mógł stanowić przepis art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy, ponieważ jest niedopuszczalna cesja wiarygodności osoby, której dane dotyczą, gdyż osoba ta jest konsumentem, a bez zgody konsumenta nie można przenieść praw i przekazać obowiązków wynikających z umowy.

W skardze kasacyjnej trafnie podniesiono, że takie rozumienie przepisu art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 509 i art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego stanowi naruszenie tych przepisów.

Nie można więc przyjąć z góry założenia, że nie można przenieść wierzytelności na osobę trzecią, gdy dłużnikiem jest konsument, bez zgody dłużnika (art. 509 § 1 Kodeksu cywilnego), ponieważ sprzeciwiałoby się to ustawie (art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego).

Na takim założeniu zaś zostało oparte rozstrzygnięcie organu oraz sądu w zaskarżonym wyroku.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku sąd stwierdza, że przedmiotem rozstrzygnięcia w tej sprawie jest kwestia dotycząca legalności udostępniania danych osobowych, a nie ocena ważności czy skuteczności umowy przelewu wierzytelności, ponieważ w tym zakresie właściwy jest sąd powszechny, jednakże Sąd dokonuje oceny, że z mocy art. 385³ pkt 5 Kodeksu cywilnego zakazane jest w ogóle dokonywanie takich czynności bez zgody konsumenta.

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji jednoznacznie wynika, że zdaniem organu zawarcie umowy przelewu wierzytelności bez zgody dłużnika było prawnie niedopuszczalne, ponieważ dłużnik jest konsumentem i na tej podstawie organ przyjął, że skarżący nie realizuje prawnie usprawiedliwionego celu w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych.

Przyjęcie takiego założenia przez organ, a probowanego przez Sąd, jest wadliwe. Nie oznacza to jednak, że w sprawie administracyjnej nie jest możliwe ocenianie znaczenia i skutków umowy dla potrzeb rozstrzygnięcia administracyjnego, jeśli prawo administracyjne odsyła do prawa cywilnego.

W przypadku art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych takie odesłanie ma miejsce.

Należy z całą mocą podkreślić, że ustalenie, iż administrator danych osobowych realizuje cel prawnie usprawiedliwiony, nie może przesądzić o dopuszczalności przetwarzania danych osobowych (udostępniania tych danych innemu podmiotowi) bez zgody osoby, której dane dotyczą. Konieczne jest dokonanie oceny, czy jest to niezbędne dla realizacji tego celu, a co najważniejsze, dokonanie wyważenia interesów administratora danych i osoby, której dane dotyczą, przy uwzględnieniu celu ustawy o ochronie danych osobowych, którym jest ochrona prywatności w rozumieniu art. 47 Konstytucji RP.

Realizacja prawnie usprawiedliwionego celu przez administratora danych w żadnym razie nie może naruszać praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Dodać należy, iż przepisy ustawy z 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz.U. Nr 50, poz. 424 ze zm.) regulują zasady i tryb udostępniania przez przedsiębiorców informacji gospodarczych, a w tym i danych osobowych osób fizycznych, dotyczących wiarygodności płatniczej innych przedsiębiorców i konsumentów, w szczególności danych o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych osobom trzecim nieoznaczonym w chwili przeznaczenia tych danych do udostępnienia. Przepisy tej ustawy dobitnie wskazują, że ochrona danych osobowych na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych nie powinna być absolutyzowana, ponieważ jej przepisy muszą być stosowane i interpretowane łącznie z innymi przepisami ustawowymi służącymi ochronie także innych wartości.

Z tego względu, Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając skargę na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 lit. a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uchylił zaskarżoną decyzję, ponieważ jest konieczne ponowne rozpoznanie sprawy przy uwzględnieniu oceny prawnej i wskazań wyżej przedstawionych.