

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 41/11-12(479-480), 190-197

1997

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

■ Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 września 1997 r.,
FPS 7/97

Teza uchwały:

Wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie organu odwoławczego o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

Z uzasadnienia uchwały: Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) do Prezesa Sądu o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów wątpliwości prawnej przedstawionej w pytaniu: „Czy od postanowienia ostatecznego, wydanego przez organ odwoławczy (zażaleniowy) strona jest zobowiązana – przed wniesieniem skargi do sądu – zwrócić się do tego organu w trybie art. 34 ust. 3 ustawy o NSA z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa”.

Przedstawiona przez skład orzekający wątpliwość prawna powstała na tle stosowania art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, który to przepis zobowiązuje stronę przed wniesieniem skargi do sądu do wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych. Na postanowienie wydane przez organ II instancji stwierdzające niedopuszczalność odwołania lub uchybienie terminu do wniesienia odwołania (art. 134 k.p.a.) i postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia (art. 59 § 2 k.p.a.) stronie nie przysługuje środek zaskarżenia.

Istota problemu, zdaniem składu orzekającego, sprowadza się do zagadnienia, czy warunkiem dopuszczalności skargi w takiej sytuacji jest wcześniejsze wyczerpanie trybu przewidzianego w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, a mianowicie zwrócenie się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. W uzasadnieniu postanowienia wskazano na rozbieżności w tej kwestii w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zasadnie wskazuje się w po-

stanowieniu, że przepis art. 34 ust. 3 ma zastosowanie do innych form działania lub bezczynności administracji publicznej, niż decyzje i postanowienia wydane w postępowaniu jurysdykcyjnym (B. Adamiak, J. Borkowski: Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 293). Wyrażany jest także pogląd odmienny, według którego przepis art. 34 ust. 3 ustawy o NSA ma zastosowanie do tych aktów wydanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, od których nie przysługuje środek odwoławczy (T. Woś: Postępowanie sądownictwo administracyjne, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996, s. 101).

Problem, czy do postanowienia, o którym mowa w art. 134 k.p.a. stosuje się art. 34 ust. 3 ustawy o NSA wymaga na wstępie wyjaśnienia wzajemnej relacji między dwoma przesłankami określonymi w art. 34 ustawy o NSA, których spełnienie jest warunkiem wniesienia skargi do sądu. W przypadku pierwszej przesłanki chodzi o wyczerpanie środków odwoławczych, a w przypadku drugiej o wykorzystanie wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Celem unormowania przyjętego w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie było uzupełnienie systemu środków prawnych służących weryfikacji decyzji i postanowień wydanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, lecz wprowadzenie ogólnej normy odnoszącej się do innych aktów i czynności wydawanych, lub podejmowanych poza postępowaniem jurysdykcyjnym. Chodziło raczej o to, ażeby na wzór postępowania jurysdykcyjnego, które przewiduje postępowanie odwoławcze, także w innych sprawach załatwianych w postępowaniu pozajurysdykcyjnym wprowadzić środek prawny umożliwiający ponowne rozpoznanie sprawy przez organ administracji publicznej bez potrzeby uruchamiania postępowania sądowego.

Unormowanie w art. 34 ustawy o NSA wyraźnie nawiązuje do przyjętego wcześniej unormowania w art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). W tym kontekście należy interpretować przepis art. 34 ustawy o NSA, który z uwagi na to, że ma zastosowanie do różnych rodzajów spraw, różnicuje przesłanki, od których spełnienia uzależnione jest wniesienie skargi do sądu.

Najogólniej można powiedzieć, że przepis art. 34 ustawy o NSA wyodrębnia sprawy załatwiane w postępowaniu, które przewiduje środki odwoławcze i w tych sprawach dopuszczalność skargi wiąże z przesłanką wyczerpania środków odwoławczych (art. 34 ust. 1 i 2) oraz sprawy, które są załatwiane w trybie, który w ogóle nie przewiduje środków odwoławczych i w tych sprawach dopuszczalność skargi wiąże się z przesłanką wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 34 ust. 3). Do pierwszej grupy spraw należą sprawy indywidualne

rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych rozpoznawane w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym to postępowaniu przewidziane są środki odwoławcze (odwołanie, zażalenie, wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy) oraz w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Natomiast do drugiej grupy spraw należą sprawy, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA oraz – z modyfikacjami wynikającymi z przepisów szczególnych – uchwały organów gmin i akty terenowych organów administracji rządowej stanowiące przepisy prawa miejscowego, w których to sprawach ustawy nie przewidują środków odwoławczych.

Już z tego tylko względu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie może mieć zastosowania w sprawie, w której postępowanie jest unormowane przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, albowiem w tym postępowaniu są przewidziane środki odwoławcze. Nie zmienia tego stanu rzeczy w niczym okoliczność, iż w przypadku niektórych rozstrzygnięć podejmowanych w tym postępowaniu, są to rozstrzygnięcia ostateczne, od których nie przysługuje żaden środek odwoławczy (np. postanowienie organu odwoławczego stwierdzające niedopuszczalność odwołania). Chodzi bowiem nie o to, czy od określonego rozstrzygnięcia przysługuje środek odwoławczy lecz o to, czy rozstrzygnięcie to zostało wydane w postępowaniu, które przewiduje środki odwoławcze.

Przedstawione stanowisko wynika także z uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 9 grudnia 1996 r., OSP 4/96 (ONSA 1997, Nr 2, poz. 44), w którym podniesiono, że unormowanie art. 34 ust. 3 ustawy o NSA odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy administracja może podejmować czynności lub akty poza procedurami uregulowanymi przepisami k.p.a. oraz przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W uchwale tej, nawiązując porównawczo do poprzednio obowiązującego art. 198 k.p.a., wyrażono pogląd, że ustawodawca wprowadził w art. 34 ustawy o NSA regułę dzielącą sprawy będące przedmiotem skargi na takie, w których są przewidziane środki odwoławcze i na takie, w których ustawa nie przewiduje środków odwoławczych, przy czym jak to wyjaśniono, jest to podział spraw zupełny w tym znaczeniu, że albo mamy do czynienia ze skargą w sprawie, w której są przewidziane środki odwoławcze, albo ze skargą w sprawie, w której środki odwoławcze nie są przewidziane.

Przedstawione wyżej rozważania prowadzą do wniosku, że przepis art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie ma zastosowania do zaskarżenia do sądu administracyjnego postanowienia organu odwoławczego stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania wydanego na podstawie art. 134 k.p.a.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 stycznia 1997 r., III SA 537/96.

Zagadnienie prawne:

Uchwała zgromadzenia izby adwokackiej, nakładająca obowiązek uiszczenia opłaty wpisowej i określająca jej wysokość, stanowi wewnętrzny akt prawny samorządu zawodowego adwokatów, który nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnej.

Z uzasadnienia postanowienia: Organy samorządu adwokackiego (okręgowe rady adwokackie. Naczelna Rada Adwokacka) z mocy ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124 z późn. zm.), wykonują w określonym zakresie zadania z dziedziny administracji publicznej.

Przedmiotem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego mogą być jednak wyłącznie akty prawne organów samorządowych wydawane w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 16 w zw. z art. 20 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.). Niezbędnym elementem takiej decyzji jest, by akt prawny organu samorządowego sprawującego w danej dziedzinie władztwo, skierowany był do imiennie oznaczonego adresata, z którym nie łączy organu więź organizacyjna lub służbowa, rozstrzygający o uprawnieniach lub obowiązkach tego adresata – na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Nie będą więc podlegały kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego akty prawne dotyczące spraw należących do sfery wewnętrznej działalności samorządu zawodowego adwokatów.

Przedmiotem rozpoznania w sprawie niniejszej jest odmowa zwolnienia od uiszczenia części opłaty wpisowej.

Powołana wyżej ustawa z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze nie stanowi bezpośrednio o obowiązku uiszczenia opłaty wpisowej, jej wysokości ani nie przewiduje indywidualnego trybu wymierzania opłaty, bądź orzekanie w przedmiocie zwolnienia od obowiązku jej uiszczenia. Stanowi jedynie, że do zgromadzenia izby adwokackiej należy m.in. podejmowanie innych uchwał (art. 40 pkt 7) oraz to, że od uchwały okręgowej izby adwokackiej podjętej w pierwszej instancji służy zainteresowanemu odwołanie do Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 46, 58 pkt 8). Należało więc przyjąć, iż uchwała zgromadzenia izby adwokackiej nakładająca obowiązek uiszczenia opłaty wpisowej i określająca jej wysokość stanowi wewnętrzny akt prawny samorządu zawodowego adwokatów, który nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnej, zaś wezwanie przez okręgową radę adwokacką do uiszczenia opłaty wpisowej, czy też odmowa zwolnienia z części opłaty wpisowej nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 16 w zw. z art. 20 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie

Administracyjnym i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Opłata wpisowa od wpisu na listę adwokatów nie jest również świadczeniem, które podlega egzekucji administracyjnej. Przepisy art. 2 i 3 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 z późn. zm.) nie przewidują dopuszczalności ściągania w tym trybie należności z tego tytułu.

Obowiązek zatem uiszczenia przez skarżącą opłaty wpisowej od wpisu na listę adwokatów nie podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego także w granicach określonych przez art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA (por. post. NSA z 12 czerwca 1995 r., SA/Wr 1040/95 ONSA 1996, z. 3, poz.).

Z tych względów na podstawie art. 27 ust. 2 powołanej wcześniej ustawy, skargę jako niedopuszczalną „z innych przyczyn” w rozumieniu wskazanego przepisu należało odrzucić.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 1997 r. Sygn. akt. VSA 1288/95

Zagadnienie prawne:

O cło nienależnym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Prawa celnego można mówić wtedy, gdy towar zgłoszony do odprawy celnej z mocy ustawy był zwolniony od cła. Nienależnym cłem będzie również różnica w należnościach celnych, która powstała w wyniku błędów rachunkowych powstałych przy obliczaniu jego wysokości przez organ celny, mimo podania przez stronę prawidłowej wartości celnej.

Z uzasadnienia wyroku: W toku postępowania odwoławczego skarżąca dostarczyła kontrakt zawarty z zagranicznym dostawcą i jego wyjaśnienie o zaistniałej pomyłce w fakturze, co potwierdziło, że wymieniona faktura w rzeczywistości wystawiona była w markach niemieckich, a nie w dolarach amerykańskich. W tej fazie postępowania przedstawiono również dokumenty bankowe potwierdzające płatność importowanego towaru w markach niemieckich. Dopiero tak uzupełnione postępowanie dowodowe stanowiło podstawę korekty wartości celnej towaru, a następnie wymiaru cła. A więc organ odwoławczy uwzględnił żądanie skarżącej zawarte w odwołaniu.

Na gruncie stanu faktycznego ustalonego w sprawie należy odnieść się do kwestii tak mocno akcentowanej w skardze, a mianowicie, czy różnica w wysokości cła powstała w wyniku korekty dokonanej przez organ odwoławczy, jest cłem „nadpłaconym”, czy też nienależnym. W odwołaniu strona skarżąca wniosła o zwrot cła „nadpłaconego”. Dopiero po otrzymaniu decyzji organu odwoławczego skarżąca w piś-

mie procesowym, a następnie w skardze podniosła, że jest to cło „nienależne”. Ustawa Prawo celne wymienia pojęcia cło „nienależne” (art. 79 ust. 1) oraz cło „nadpłacone” (art. 83 ust. 2), przy czym nie zawiera definicji tych pojęć. Z kolei zgodnie z art. 81 ust. 2 od należności celnych zwracanych na podstawie art. 79 ust. 1 (nienależnych) płaci się odsetki.

Organ celny dokonuje wymiaru należności celnych w oparciu o dokumenty przedstawione do odprawy celnej przez podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą. W rozpoznawanej sprawie skarżąca w dokumencie SAD jako walutę płatności kontraktu podała dolary amerykańskie. W załączonej do tego dokumentu fakturze wymieniono również tę walutę, a nie marki niemieckie. W tej sytuacji organowi celnemu I instancji nie można postawić zarzutu, że z jego winy nastąpiło zawyżone obliczenie należności celnych. Każdy bowiem podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą musi sobie здаwać sprawę z ujemnych konsekwencji wynikających z błędnych danych dotyczących towaru przedstawionego do odprawy celnej.

W sytuacji więc, gdy w oparciu o dokumenty przedstawione przez stronę do odprawy celnej cło zostało prawidłowo wymierzone, a następnie dopiero w postępowaniu odwoławczym strona przedstawiła inne dokumenty dające podstawę do niższego wymiaru cła, nie można mówić o należnościach celnych „nienależnych” w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy Prawo celne.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 1997 r., II SA/WR 1013/96

Zagadnienie prawne:

Przepis art. 3 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr. 54, poz. 288 ze zm.) nie uzasadnia udziału członka spółdzielni w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony, jeżeli postępowanie to dotyczy interesów prawnych spółdzielni wynikających z jej własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Z uzasadnienia wyroku: Wnioskodawcy wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wznowienie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, zakończonego decyzją podnosząc, że bez własnej winy nie brali udziału w tym postępowaniu.

Wnioskodawcy wyjaśnili, że są właścicielami mieszkania w budynku spółdzielczym i zarazem wieczystymi użytkownikami działki, na której położony jest ten budynek. Naprzeciw, po drugiej stronie ulicy, ma być realizowany budynek mieszkalny przez inną spółdzielnię. Okoliczność ta, zdaniem wnioskodawców, uzasadnia ich udział w postępowaniu

dotyczącym ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania dla tej inwestycji.

Wnioskodawcy mieszkają w budynku jedenastokondygnacyjnym, w którym znajdują się 132 mieszkania. Cały sąsiedni teren miasta jest gęsto zabudowany i w tych warunkach budowa nowego bloku mieszkalnego z 40 mieszkaniami pogorszy znacznie obecne trudne warunki zamieszkiwania, a w szczególności w zakresie zaopatrzenia w wodę, zasilania gazem i elektrycznością, miejsc postojowych dla samochodów, przewietrzania terenu i terenów zielonych.

Decyzją z dnia Prezydent Miasta w trybie art. 145 § 1, art. 147, art. 149 § 3 i art. 150 k.p.a. odmówił wznowienia postępowania wyjaśniając, że wnioskodawcy jako mieszkańcy osiedla spółdzielczego nie są stronami w sprawie zagospodarowania i zabudowy nieruchomości sąsiednich.

W odwołaniu od tej decyzji zarzucono, że sprawa budowy obiektów budowlanych w obrębie zabudowy mieszkaniowej, a w szczególności liczba kondygnacji budynku, rzut i kubatura budynku nie należy do wyłącznej sfery uznania właściciela gruntu i musi uwzględniać uzasadnione interesy wszystkich mieszkańców budynków sąsiednich, którzy z tego tytułu uprawnieni są do udziału w postępowaniu poprzedzającym ustalenie warunków zabudowy i wydania pozwolenia na budowę.

Po rozpatrzeniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Zdaniem Kolegium odwołującym się, jako członkowi spółdzielni mieszkaniowej, służy jedynie spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, natomiast prawo wieczystego użytkowania gruntu pod budynkiem przysługuje wyłącznie spółdzielni. Zatem stroną w tym postępowaniu mogłaby więc być jedynie zainteresowana spółdzielnia.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego zaskarżona została do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skarżący wyjaśnił, że zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków i z tego tytułu każdemu członkowi służy z mocy art. 28 k.p.a. prawo udziału w postępowaniu administracyjnym, jeśli jednocześnie prawo takie służy również spółdzielni.

O wszczęciu postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ani spółdzielnia ani jej członkowie nie byli zawiadamiani. W konsekwencji tego odmowa wznowienia postępowania narusza rażąco art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., a nadto art. 77 k.p.a. i art. 5 Prawa budowlanego.

Na rozprawie przed NSA skarżący oświadczył, że jest właścicielem garażu samochodowego, położonego na sąsiedniej działce i jest współ-

użytkownikiem wieczystym niewydzielonej części tej działki. Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Należy zgodzić się z poglądem Samorządowego Kolegium Odwoławczego, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, na które powołuje się skarżący, nie uzasadnia jego udziału w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, położonego w sąsiedztwie gruntów, będących w użytkowaniu wieczystym spółdzielni mieszkaniowej.

Przedmiotem własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu, objętego regulacjami art. 204 do 239 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288) jest bowiem sam lokal. Własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu nie obejmuje natomiast ani współwłasności części budynku, przeznaczonych do wspólnego korzystania, ani współwłasności bądź współużytkowania wieczystego gruntu, na którym budynek się znajduje.

Legitymacji skarżącego w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie uzasadnia również art. 3 Prawa spółdzielczego. Treść tego przepisu stanowi jedynie o zakwalifikowaniu własności spółdzielczej jako formy własności grupowej do typu własności prywatnej (por. Z. Niedbała: Komentarz do znowelizowanego Prawa Spółdzielczego – wyd. 1994, s. 12), nie przyznaje natomiast członkom spółdzielni bezpośredniego prawa do korzystania z majątku spółdzielczego, pobierania pożytków i innych dochodów oraz do rozporządzania rzeczą w sensie art. 140 k.c.

Majątkiem spółdzielczym może rozporządzać tylko spółdzielnia jako osoba prawna przez swoje organy.

Oznacza to, że również przepis art. 3 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo Spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr. 54, poz. 288 ze zm.) nie uzasadnia udziału członka spółdzielni w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony, jeżeli postępowanie to dotyczy interesów prawnych spółdzielni wynikających z jej własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Organy rozstrzygające sprawę nie dostrzegły jednak, że skarżący, jako współużytkownik wieczysty części działki oraz właściciel garażu na tej działce, miał interes prawny do udziału w postępowaniu dotyczącym ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania tej działki, jest więc stroną postępowania w niniejszej sprawie.

Z tego względu zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu I instancji należało uchylić.