

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 43/11(503), 117-127

1999

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.

NAJNOWSZE ORZECZENIA

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 czerwca 1998 r., sygn. akt OPS 2/98

Zagadnienie prawne:

W wydanej na podstawie art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego nie można ustalić terminu jej wykonania z powołaniem się na art 15 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r., poz. 161 ze zm.).

Z uzasadnienia uchwały: Występując o wyjaśnienie wątpliwości prawnej „czy ustalenie w ostatecznej decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego (art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; Dz.U. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.) terminu jej wykonania znajduje podstawę w art. 15 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 16 z późn. zm.)” przez skład siedmiu sędziów, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi w uzasadnieniu postanowienia z 11 grudnia 1997 r. sygn. akt SA-L 2553/95 przedstawił następujący stan faktyczny.

Decyzją z 27 czerwca 1995 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim nakazał stronie postępowania wykonanie rozbiórki samowolnie budowanego budynku gospodarczego, na podstawie art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zwane dalej Prawo budowlane. W decyzji wskazano jednocześnie, że nałożony obowiązek rozbiórki należy wykonać w terminie do dnia 31 lipca 1995 r.

W odwołaniu od tej decyzji strona wniosła o jej uchylenie, podnosząc między innymi, że nie wiedziała o konieczności uzyskania pozwolenia na budowę.

Decyzją z 31 sierpnia 1995 r. Wojewoda Piotrkowski utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i ustalił termin wykonania decyzji do 30 września 1995 r.

W skardze na powyższą decyzję Wojewody Piotrkowskiego podniesiono, że bezwzględny nakaz rozbiórki obiektu gospodarczego, na który zdaniem skarżącej nie potrzeba pozwolenia budowlanego jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. W ocenie skarżącej powinno się znaleźć jakieś wyjście, aby zalegalizować tę niewielką budowę.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Rozpoznając przedstawione wątpliwości prawne Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Sprawa dopuszczalności zamieszczenia w decyzji administracyjnej, której rozstrzygnięcia dotyczy orzeczenie o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego (jego części) na podstawie art. 48 Prawa budowlanego, orzeczenia o terminie wykonania tego nakazu, wymaga dokonania analizy możliwości zamieszczenia w decyzji administracyjnej różnego rodzaju klauzul, m.in. klauzuli ubocznej (postanowienia dodatkowego).

W uzasadnieniu pytania w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi przytacza się wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 25 maja 1994 r. SA/Gd 2562/93, w którym zawarta jest następująca teza: „Określenie terminu wykonania rozbiórki obiektu budowlanego nie znajduje oparcia w przepisach prawa materialnego będących podstawą wydania orzeczenia w sprawie”.

W glosie do tego wyroku W. Chróścielewski akceptując stanowisko wyrażone w powyższej tezie podkreśla, iż nauka prawa administracyjnego jest zgodna co do tego, że decyzja administracyjna poza elementami określonymi w art. 107 § 1 k.p.a. może zawierać również klauzule dodatkowe, zwane także postanowieniami dodatkowymi, takie jak: termin, warunek i zlecenie. Mogą być one jednak składnikami decyzji tylko w przypadku, gdy przepisy szczególnie przewidują możliwość ich włączenia do decyzji.

Termin, jako dodatkowy element decyzji, zgodnie z poglądami piśmiennictwa, może być traktowany wyłącznie jako termin ważności decyzji, to znaczy może ograniczać czasowo uprawnienia lub obowiązki wypływające z decyzji. „Dodanie do decyzji administracyjnej postanowienia określającego (termin) jej obowiązywania stanowi ograniczenie mocy wiążącej decyzji, która bez tego dodatkowego postanowienia stanowiłaby podstawę do nieograniczonych w czasie zachowań się jej adresata. Przydanie terminu ogranicza moc wiążącą decyzji w ten sposób, że albo zaczyna ona obowiązywać po upływie określonego czasu (termin początkowy), albo też przestaje wiązać po upływie ustalonego okresu (termin końcowy)”. Por. T. Woś: Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym, PiP 1994 r., z. 6, s. 22 i n.).

Przyjmując takie znaczenie analizowanego pojęcia W. Chróścielewski stwierdza, że nie mieści się w nim określenie daty wykonania obowiązku –

np. przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego. Określenie terminu wykonania decyzji nie mieści się także w pozostałych klauzulach dodatkowych decyzji.

Tym samym należy dojść do wniosku, że klauzula określająca termin wykonania obowiązku nałożonego na stronę na mocy tej decyzji stanowi element osnowy decyzji.

Określenie takiej granicznej daty wykonania obowiązku będzie dopuszczalne jedynie wtedy, gdy przepis prawa materialnego stanowiący podstawę prawną decyzji administracyjnej będzie przewidywał możliwość określenia w tejże decyzji daty wykonania obowiązku. Jeżeli w określonej sytuacji przepisy nie przewidują działania administracji, oznacza to, że nie może ona działać w legalny sposób. Wynika to z zasady praworządności – art. 6 i 7 k.p.a. [por. Starościak: Prawne formy i metody działania administracji, (w:) System prawa administracyjnego, t. II, Ossolineum 1978, s. 50; J. Świątkiewicz: Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, PIP 1980, z. 3, s. 9 i n.; W. Chróścielewski: Akt administracyjny generalny, Łódź 1994, s. 43]. Co do kwestii wymagalności nałożonego obowiązku przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego należy zauważyć, że nie ulega wątpliwości, iż z dniem, w którym decyzja nakładająca obowiązek staje się ostateczna, podlega ona wykonaniu. Pojawia się jednak problem, w którym momencie „w razie niedokonania tej rozbiórki przez stronę, można mówić o „uchylaniu się zobowiązanego do wykonania obowiązku” w rozumieniu art. 6 ustawy z 17 czerwca 1996 r., kiedy może być wysłane do zobowiązanego upomnienie, wzywające go do dokonania orzeczonej rozbiórki pod rygorem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Oznacza to, że „Teoretycznie więc następnego dnia po doręczeniu stronie ostatecznej decyzji administracyjnej, w przypadku gdy nie przystąpiono do nakazanej rozbiórki, należy wysłać do niej upomnienie, wzywające ją do natychmiastowej rozbiórki”.

Również na tle Prawa budowlanego liczne składy orzekające NSA uznając, iż przepis art. 48 tej ustawy nie upoważnia do określenia w decyzji nakazującej rozbiórkę terminu wykonania tej rozbiórki – stwierdzają nieważność decyzji o rozbiórce (por. wyrok z 3 września 1996 r., SA/Gd 2336/95, wyrok z 27 czerwca 1997 r., II SA/Po 1456/96, wyrok z 14 marca 1997 r. II SA/Kr 791/96) w częściach określających termin wykonania rozbiórki.

Przepis art. 48 Prawa budowlanego przewiduje jedynie, iż w razie spełnienia przesłanki określonej w tym artykule właściwy organ administracji orzeka o obowiązku strony dokonania rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części. Nie określono więc ustawowo terminu wykonania tego obowiązku, nie przewidziano też możliwości orzeczenia o terminie wykonania obowiązku w decyzji administracyjnej.

W postanowieniu przedstawiającym wątpliwości prawne zwraca się uwagę na to, że legalność rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie terminu rozbiórki w decyzjach ostatecznych nakładających ten obowiązek nie zawsze była kwestionowana przez sąd administracyjny, jak też nie zawsze sąd ten oceniał tego rodzaju rozstrzygnięcia jako niezgodne z prawem, rażąco naruszające prawo, bądź wydane bez podstawy prawnej. Uprawnienie do orze-

kania o terminie wykonania rozbiórki mogłoby wynikać z treści art. 15 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r., Nr 36, poz. 161 z późn. zm.).

W związku z poglądem, iż przepis art. 15 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. miałby stanowić podstawę prawną do orzekania o terminie wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę należy opowiedzieć się przeciwko takiemu rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Zakres stosowania cyt. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym jednoznacznie wynika z art. 1 tej ustawy, który stanowi, że „Ustawa określa postępowanie i środki przymusowe, stosowane przez organy administracji rządowej i organy gminy w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym, a także sposób zabezpieczenia wykonania tych obowiązków”. Przepisy tej ustawy nie mogą więc stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organy administracji rozstrzygnięć w postaci decyzji administracyjnych tak co do udzielania uprawnień czy nakładania obowiązków, zawierania w decyzji administracyjnej klauzul dodatkowych (termin, warunki, zlecenie) jak też określenia terminu wykonania decyzji administracyjnej. Jak to wskazano wyżej w orzecznictwie i w piśmiennictwie przyjmuje się, iż tego rodzaju treści decyzji mogą być oparte wyłącznie na przepisach prawa administracyjnego materialnego nie zaś na przepisach normujących postępowanie egzekucyjne w administracji.

Nie stanowi również uzasadnienia dla przyjęcia tezy, iż dopuszczalne jest orzeczenie w decyzji nakazującej rozbiórkę o terminie wykonania tej decyzji przy braku wyraźnego uregulowania w tym zakresie w przepisach prawa administracyjnego materialnego, argument, iż w orzecznictwie administracyjnym rzeczywiście pierwotnie nie zwracano uwagi na tego rodzaju odstępstwo od przepisów, a następnie, w czasie gdy niektóre składy orzekające NSA stwierdzały nieważność decyzji administracyjnych o rozbiórce obiektu budowlanego w części dotyczącej terminu wykonania tych decyzji, inne składy oddalały skargi na takie decyzje milcząco akceptując orzecznictwo administracyjne, a tym samym w sposób dorozumiany uznając, iż jest ono zgodne z prawem.

Na tle powyższych rozważań wyjaśnienie przedstawionych przez skład orzekający wątpliwości należy sprowadzić do stwierdzenia, że określenie terminu wykonania rozbiórki obiektu budowlanego nie znajduje oparcia w przepisie art. 48 Prawa budowlanego, ani też w przepisie art. 15 § 1 cyt. ustawy z 17 czerwca 1966 r.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt VSA 2393/98

Zagadnienie prawne:

Do postępowania w sprawach celnych stosuje się odpowiednio przepisy działu IV ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083), z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów prawa celnego.

Z uzasadnienia wyroku: Decyzją z 13 listopada 1998 r. Prezes Głównego Urzędu Cei utrzymał w mocy decyzję własną z 20 maja 1998 r. dotyczącą klasyfikacji taryfowej modyfikowanego mleka w proszku Gerber 3, przeznaczonego dla dzieci powyżej 12 miesięcy.

Powyższą decyzję strona postępowania celnego zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosząc o jej uchylenie oraz decyzji WIT.

W skardze zarzucono obrazę przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa oraz obrazę przepisów prawą materialnego.

W uzasadnieniu zarzutów strona skarżąca podaje, że w 25 marca 1998 r. złożyła w trybie art. 5 § 1 Kodeksu celnego wniosek w sprawie udzielenia Wiążącej Informacji Taryfowej (WIT) dla towaru – modyfikowane mleko w proszku Gerber 3, powyżej 12 miesiąca życia, wzbogacone w żelazo.

Strona skarżąca wносиła o zaklasyfikowanie przedmiotowego mleka w proszku do kodu PCN 1901 10 00 0.

Prezes GUC wydał decyzję o Wiążącej Informacji Taryfowej, w której zaklasyfikował opisany towar do kodu PCN 1901 90 99 9.

W decyzji tej zawarto pouczenie o możliwości zwrócenia się do Prezesa GUC z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy i decyzją z 13 listopada 1998 r., traktując wniosek jako odwołanie, Prezes GUC utrzymał swoją decyzję z 20 maja 1998 r. w mocy.

Strona skarżąca twierdzi, że w związku z błędnym pouczeniem i możliwości zaskarżenia decyzji z 20 maja 1998 r., była pozbawiona złożenia odwołania od tej decyzji; nie podniosła zarzutów przeciwko decyzji, nie określiła istoty i zakresu żądania – jak miałyby to miejsce w przypadku odwołania – nie wskazała także dowodów uzasadniających to żądanie.

Powyższa sytuacja, zdaniem skargi, powoduje naruszenie art. 128 Ordynacji podatkowej z uwagi na fakt, iż stwierdzenie, że „niniejsza decyzja jest ostateczna w postępowaniu administracyjnym” w decyzji WIT (decyzja wydana w pierwszej instancji), a następnie potraktowanie wniosku strony jako odwołania od decyzji ostatecznej i wydanie po jego rozpatrzeniu decyzji utrzymującej w mocy decyzję WIT stawia pod znakiem zapytania treść tego przepisu, naruszając jednocześnie zasadę zaufania do organów celnych.

Prezes GUC traktując wniosek strony jako odwołanie miał ułatwione zadanie proceduralne, gdyż w uzasadnieniu decyzji utrzymującej w mocy decyzję WIT nie odniósł się, zdaniem skarżącej, do zarzutów strony, a jedynie dał właśnie uzasadnienie, którego zabrakło w poprzedniej decyzji.

Uznając wniosek strony skarżącej jako odwołanie, Prezes GUC, zdaniem skargi, winien w trybie art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej wezwać skarżącą do uzupełnienia wniosku, czego nie uczynił. Zarówno we wniosku jak i wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona podniosła fakty i okoliczności wskazujące na prawidłowość postulowanej przez nią klasyfikacji taryfowej. Prezes GUC nie odniósł się jednak do tych argumentów...

W odpowiedzi na skargę organ orzekający wniósł o oddalenie skargi. Podniósł, że co do zarzutów merytorycznych nadal popiera swoje stanowisko o prawidłowości kodu PCN 1901 10 00 0.

Co do zarzutów zawartych w polu 11 decyzji WIT wyjaśnił, że zarządzenie Prezesa GUC z 17 września 1997 r. w sprawie szczegółowych warunków wydawania wiążącej informacji taryfowej, wzoru wniosku i niezbędnych dokumentów, które należy do niego dołączyć, a także wzoru formularza wiążącej informacji taryfowej (M.P. z 1997 r., Nr 66, poz. 647) przygotowane były w oparciu o obowiązujący w I połowie 1997 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. W związku z wejściem w życie 1 stycznia 1998 r. ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926) pouczenie zawarte w formularzu wiążącej informacji taryfowej stało się nieprawidłowe. Na mocy Konstytucji RP, która weszła w życie 17 października 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), a więc przed wejściem w życie ustawy – Ordynacja podatkowa, Prezes GUC został pozbawiony możliwości znowelizowania swojego zarządzenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Strona skarżąca zawarła w skardze zarzuty dotyczące zastosowanej przez organ orzekający procedury jak i naruszenia prawa materialnego. Rozważając w pierwszej kolejności zarzuty natury procesowej, stwierdzić należy, że strona skarżąca ma rację twierdząc, że pouczenie zawarte w decyzji WIT jest niezgodne z obowiązującym stanem prawnym. Ustawa z 12 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny (Dz.U. Nr 160, poz. 1084) w art. 1 stanowi, że art. 262 otrzymuje następujące brzmienie „Do postępowania w sprawach celnych stosuje się odpowiednio przepisy działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083), z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów prawa celnego”.

W tej sytuacji stronie skarżącej przysługiwał środek odwoławczy, zgodnie z Działem IV, Rozdz. 15 Ordynacji podatkowej, nie zaś wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. Strona skarżąca zarzuca, że była ograniczona w swoim prawie do obrony, bowiem nie mogła skorzystać z treści art. 229 Ordynacji podatkowej. Z przepisu tego wynika, że organ odwoławczy może przeprowadzić, na żądanie strony lub z urzędu, dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję.

Podnieść należy, że są różne metody interpretacji art. 127 § 3 k.p.a. Jedną z nich wywodzi, że organ celny przy ponownym rozpatrzeniu sprawy winien ograniczyć się do powtórnej oceny zebranego wcześniej materiału dowodowego oraz sprawdzenia podstawy prawnej wydanego orzeczenia. Jest to bowiem forma autokontroli organu. Za takim rozumieniem tego przepisu przemawia zdanie ostatnie art. 127 § 3, z którego wynika, że przepisy dotyczące odwołań od decyzji stosuje się odpowiednio do wniosku, a nie całego postępowania wywołanego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zwolennicy odmiennej interpretacji twierdzą, że przepisy dotyczące odwołań w kpa mają zastosowanie do całego postępowania wszczętego wnioskiem i ponowne rozpatrzenie sprawy.

W tej sytuacji za uzasadnione należy uznać wątpliwości strony skarżącej dotyczące zakresu rozpatrzenia sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz zarzut dotyczący ograniczenia możliwości wykorzystania treści art. 222 i 229 Ordynacji podatkowej, co mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

W związku z powyższym, ustosunkowywanie się obecnie do zarzutów natury merytorycznej zdaniem Sądu jest przedwczesne.

Z tych względów należało na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA (Dz.U. Nr 74, poz. 368) zaskarżoną decyzję uchylić.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 września 1999 r., sygn. akt VSA603/98

Zagadnienie prawne:

Art. 80 Prawa celnego, przewidujący zwrot należności celnych pobranych od towarów przywiezionych z zagranicy w postaci surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych, zużytych przy wyrobieniu towarów wywiezionych za granicę, wymaga stwierdzenia, że nastąpiło przetworzenie importowanych towarów w taki sposób, którego efektem było wytworzenie innej postaci wyrobu.

Z uzasadnienia wyroku: Zaskarżoną decyzją z 13 lutego 1998 r. Prezes Głównego Urzędu Ceł utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w Warszawie z 5 listopada 1997 r. Tą ostatnią decyzją odmówiono stronie skarżącej zwrotu należności celnych od sprowadzonego ekstraktu kawy, wywiezionego następnie za granicę w postaci kawy instant w różnych odmianach.

Podstawę odmowy zwrotu cła stanowił zarzut, że użyte w treści art. 80 Prawa celnego pojęcie „zużyte przy wyrobieniu” oznacza, że przywiezione surowce i materiały powinny zostać w trakcie procesu produkcyjnego poddane czynnościom przerobu – konsekwencją czego byłaby utrata ich indywidualnych cech i właściwości oraz powstanie wyrobu gotowego...” W związku z tym w stosunku do towarów sprowadzanych z zagranicy w celu wykonania procesu konfekcjonowania (rozdrabniania, pakowania, rozlewania itp.) nie stanowi działalności wytwórczej, lecz jest wykonywaną usługą. Natomiast art. 80 Prawa celnego odnosi się tylko do działalności wytwórczej.

Po przeprowadzeniu 6 października 1997 r. na polecenie GUC ekspertyzy w Instytucie Chemii Przemysłowej stwierdzono, że chemiczny skład jakościowy produktów wyjściowych i uzyskanego wyrobu finalnego jest identyczny.

Organy celne uznały to za dowód, że efektem zużycia ekstraktów kawy nie było wytworzenie nowego wyrobu.

Strona skarżąca podniosła zarzut, że analizy pojęcia „zużycia przy wyrobieniu” dokonano w zaskarżonej decyzji jednostronnie i nieobiektywnie, a nadto zaniedbano zebrania w tym celu wyczerpującego materiału dowodowego. W szczególności kwestionuje ekspertyzę Instytutu Chemii Przemysłowej przeciwstawiając jej opinię Polskiego Towarzystwa Towaroznaw-

czego Oddział Kraków, gdzie stwierdza się, że proces przygotowania kawy instant „należy zaliczyć do procesów wyrobu (produkcji) towarów”. Strona skarżąca podniosła także, że okoliczność, iż o „nowości produktu” rozstrzygają cechy organoleptyczne, a nie chemiczny skład kawy i tych właśnie kwestii powinna dotyczyć ekspertyza, a nie chemicznego składu mieszanki, który jest identyczny z chemicznym składem ekstraktów mieszanych ze sobą.

Prezes Głównego Urzędu Ceł w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest uzasadniona. Art. 80 ust. 1 Prawa celnego wymaga stwierdzenia, że nastąpiło wykorzystanie importowanych surowców, półfabrykatów, materiałów, elementów kooperacyjnych, w taki sposób, że powstał stąd nowy towar. W rozpatrywanej sprawie podstawową kwestią jest zatem ustalenie, że przygotowanie mieszanek ekstraktów kawy, ich wymieszanie oraz inne czynności objęte procesem technologicznym były działaniami, które doprowadziły do powstania towaru „nowej jakości”, nie zaś tylko usługą konfekcjonowania. Wymaga to ustalenia, że składniki wyjściowe uległy przetworzeniu, którego rezultatem jest wytworzenie innej postaci wyrobu.

Produkt (towar) będący rezultatem tego przetworzenia w rozumieniu art. 80 ust. 1 Prawa celnego nie może być identyczny z przedmiotami użytymi do jego uzyskania i tylko w takim przypadku zastosowanie przedmiotów importowanych może być poczytane za ich zużycie przy wyrobie towarów i w razie eksportu tych towarów może uzasadniać zwrot należności celnych w trybie powołanego przepisu.

Materiał procesowy zebrany w niniejszej sprawie nie pozwala na ocenę, czy konsekwencją podjętych przez skarżącą działań dotyczących zużycia ekstraktów kawy było wytworzenie towaru w podanym wyżej rozumieniu.

Negatywne w tej kwestii stanowisko zajęte w zaskarżonej decyzji opiera się na opinii Instytutu Chemii Przemysłowej, który po zbadaniu trzech próbek kawy (dwa ekstrakty podlegające mieszaniu i produkt finalny) stwierdził tożsamość chemicznego ich składu. Wedle twierdzeń strony skarżącej, opinia, że skład jakościowy badanych przez Instytut Chemii Przemysłowej próbek kawy jest identyczny, nie wyjaśnia istoty charakteru procesów przygotowania mieszanek; akcentuje bowiem tylko tożsamość składu chemicznego, podczas gdy istotą przygotowania nowych mieszanek jest osiągnięcie ich „nowej jakości” smakowo-zapachowej.

W tym zakresie wątpliwości podniesione przez stronę skarżącą należy uznać za uzasadnione. Absolutyzacja tożsamości składu chemicznego eliminowałaby z procesu wytwarzania nowych wyrobów te wszystkie, gdzie obróbka czy przetwórstwo ma charakter mechaniczny i gdzie nie dochodzi do zmiany składu chemicznego wyrobu w porównaniu ze składem chemicznym składników. Z punktu widzenia znanego w fizyce prawa stałości składu także nie byłoby możliwe oparcie właśnie na nim definicji wyrobu „nowej jakości”. W prawie cywilnym znane jest pojęcie pomieszenia, przeisto-

czenia i połączenia, wpływające na powstanie „nowych jakości” (co owočuje m.in. znaczącymi skutkami prawnymi w zakresie prawa własności). Podane przykłady wskazują na to, że pojęcie wytworzenia „nowego produktu” nie ma za przesłankę tylko i wyłącznie – jak to przyjęto w zaskarżonej decyzji – kryterium chemicznego składu towarów wyjściowych, poddanych przetworzeniu i produktu powstałego z tego przetworzenia, lecz może się opierać na innych kryteriach.

Skarżąca uważa, że powinny to być kryteria towaroznawcze, skoro chodzi o wyrób (powstanie) nowego towaru, zaś w branży spożywczej cechy organoleptyczne są typowo stosowanymi kryteriami oceny nowości i jakości produktu. W tym zakresie należy podzielić pogląd, iż w razie korzystania z opinii biegłych właściwy w tym zakresie byłby biegły towaroznawca, a nie chemik.

W świetle zgromadzonego w sprawie materiału procesowego i luki w materiale dowodowym należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja została wydana bez wyczerpującego zgromadzenia właściwego materiału dowodowego i adekwatnego oraz dokładnego ustalenia stanu faktycznego z naruszeniem art. 7 i 77 k.p.a., mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Z tego względu Sąd uchylił zaskarżoną decyzję.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lipca 1999 r., sygn. akt 1367/98

Zagadnienie prawne:

Czy jednorazowe wykroczenie, polegające na krótkotrwałym prowadzeniu handlu bez wymaganego prawem zezwolenia, powinno stanowić podstawę wydalenia cudzoziemca? W ocenie Sądu drobne stosunkowo wykroczenie nie powinno skutkować zastosowaniem najbardziej rygorystycznej formy kary wobec cudzoziemca jaką jest wydalenie cudzoziemca bez prawa ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie nie krótszym niż 2 lata.

Z uzasadnienia wyroku: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez obywatelkę Socjalistycznej Republiki Wietnamu od decyzji Wojewody Przemyskiego z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie wydalenia ww. cudzoziemki wraz z małoletnim synem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, decyzją z 3 czerwca 1998 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, podając w jej uzasadnieniu co następuje.

Cudzoziemka przyjechała do Polski wraz z małoletnim synem 25 listopada 1997 r.

Wojewoda Krośnieński udzielił cudzoziemce wizy z terminem ważności do 10 lutego 1998 r., zaś kolejnej wizy z terminem ważności do 8 sierpnia 1998 r. udzielił zainteresowanej Wojewoda Rzeszowski.

W dniu 24 stycznia 1998 r. cudzoziemka zawarła związek małżeński z obywatelem polskim, mieszkańcem województwa rzeszowskiego, dopełniła obowiązku meldunkowego, meldując się pod adresem zamieszkania męża.

Zainteresowana pozostawała na utrzymaniu współmałżonka.

Podczas kontroli przeprowadzonej na terenie przemyskiego bazaru „Polonia” przez inspektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Przemyśle oraz funkcjonariuszy Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej stwierdzono, że cudzoziemka wykonuje pracę w charakterze sprzedawcy.

W związku z powyższym ustaleniem Komendant Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej wystąpił do Wojewody Przemyskiego z wnioskiem o wydalenie cudzoziemki wraz z małoletnim synem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do 7 kwietnia 1998 r. Wojewoda Przemyski 31 marca 1998 r. orzekł o wydaleniu ww. nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

Cudzoziemka odwołała się od powyższej decyzji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy.

Zdaniem Ministra podjęcie przez cudzoziemkę zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia na zatrudnienie stanowi naruszenie przepisów polskiego prawa, a w szczególności przepisów art. 64 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Z tego tytułu podlega ona karze grzywny.

Decyzja o wydaleniu jest konsekwencją łamania przez cudzoziemkę obowiązujących w Polsce przepisów prawa.

Na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skarżąca wraz z mężem wnieśli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, żądając jej uchylecia.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Podane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji motywy, stanowiące podstawę wydalenia skarżącej z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie są w ocenie Sądu przekonujące.

W aktach sprawy brak jest dowodów przesłuchania skarżącej z udziałem tłumacza i jej męża na okoliczność ich twierdzenia, że cudzoziemka podjęła zatrudnienie tylko na przeciąg jednego miesiąca do czasu zezwolenia na zatrudnienie i uzyskania karty stałego pobytu, o co wniosła do właściwych władz administracyjnych.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji mowa jest o tym, że z tytułu naruszenia art. 64 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu cudzoziemka podlega karze grzywny. Nie wyjaśniono przy tym, czy kara taka została na cudzoziemkę nałożona, co stanowiłoby adekwatną do popełnionego po raz pierwszy wykroczenia sankcję. Powstaje bowiem wątpliwość czy jednorazowe wykroczenie, polegające na krótkotrwałym prowadzeniu handlu bez wymaganego prawem zezwolenia, powinno stanowić podstawę wydalenia cudzoziemca. W ocenie sądu, drobne stosunkowo wykroczenie nie powinno skutkować zastosowaniem najbardziej rygorystycznej formy kary wobec cudzoziemca jaką jest wydalenie, bez prawa ponownego wjazdu na terytorium Polski w okresie nie krótszym niż 2 lata.

W sprawie niniejszej nie bez znaczenia jest fakt, że cudzoziemka jest żoną obywatela polskiego.

W związku z tym wydalenie cudzoziemki z terytorium Państwa Polskiego bez prawa powrotu w długim okresie czasu oznaczałoby spowodowanie rozpadu związku małżeńskiego skarżących.

Całkowite pominięcie tej okoliczności w toku postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie stanowi istotne naruszenie praw osób pozostających w związku małżeńskim, podlegających ochronie prawnej w prawie polskim i międzynarodowym.

Okoliczność, że skarżąca pozostaje w związku małżeńskim z obywatelem polskim daje jej podstawę do korzystania z praw zastrzeżonych dla ochrony interesów rodziny i małżeństwa w prawie polskim (art. 78 ust. 1 Konstytucji) oraz ratyfikowanych przez stronę polską umów międzynarodowych.

Z art. 23 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wynika, że rodzina jest naturalną, podstawową komórką społeczną i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa. Tak więc małżeństwo usankcjonowane prawnie podlega ochronie, co powinno być wzięte pod uwagę.

Przepis art. 52 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach dopuszcza wydalenie cudzoziemca w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 13 ust. 1; nie nakazuje zaś wydalenia.

Wprawdzie art. 52 ust. 1 cyt. ustawy o cudzoziemcach umożliwia organom administracyjnym, na podstawie swobodnego uznania, wybór najbardziej celowego rozstrzygnięcia w danej sprawie, to należy jednakże zauważyć, że swobodne uznanie nie może oznaczać dowolnego uznania.

W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd uznał, iż przekroczono zakres swobodnego uznania organów orzekających w niniejszej sprawie dochodząc do przekonania, że było to dowolne, a nie swobodne uznanie przesądzające o wydaleniu cudzoziemki i jej dziecka.

Mając zatem na względzie powyższe uchybienia, wskazujące na nie dość wnikliwe zbadanie całokształtu okoliczności sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) uchylił zaskarżoną decyzję i orzekł o kosztach postępowania sądowego zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o NSA.