

# Zbigniew Szonert

---

## Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

Palestra 41/3-4(471-472), 234-241

---

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](http://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 9 września 1996 r.  
Sygn. akt FPS 2/96

Zagadnienie prawne:

„Pojęcie środka trwałe”, o którym mowa w art. 14 ust. 1 pkt 39 ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (tj. środki stanowiące przedmiot wkładu niepieniężnego podmiotu zagranicznego podlegające zwolnieniu od cła), nie jest tożsame z pojęciem „środki trwałe” w ujęciu § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 marca 1992 r. w sprawie składników majątkowych uznawanych za środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, zasad i stawek ich amortyzacji oraz aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz.U. Nr 30, poz. 130 ze am.).

Z uzasadnienia uchwały: Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę na decyzję organów celnych dot. zwolnienia towarów od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 39 ustawy prawo celne, powziął wątpliwość co do treści pojęcia „środki trwałe” użytego w tym przepisie i wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym o wyjaśnienie tego pojęcia przez skład siedmiu sędziów tego sądu.

W motywach postanowienia wskazano, że w powyższej kwestii, w orzecznictwie sądu administracyjnego wystąpiły rozbieżności. Naczelny Sąd Administracyjny z jednej strony stoi na gruncie ścisłego związku pojęciowego między wyrażeniem użytym w przytoczonym artykule prawa celnego a definicją, wynikającą z rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.) zawartą w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 marca 1992 r. w sprawie składników majątkowych uznawanych za środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, zasad i stawek ich amortyzacji oraz trybu i terminów aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz.U. Nr 30, poz. 130 ze zm.) – a z drugiej strony sąd ten odmawia doniosłości przepisom prawa podatkowego rangi podstawowej wobec ustawowych unormowań prawa celnego... Wykładnia systemowa art. 14 ust. 1 pkt 39, dokonana w płaszczyźnie wewnętrznej, prowadzi więc do

wniosku, że katalog zwolnień przewidzianych w tym przepisie obejmuje zwłaszcza środki trwałe przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej w podobnym sensie jak maszyny, urządzenia i wyposażenie, stanowiącej aport (jego uzupełnienie) wspólnika zagranicznego.

Przy ustalaniu treści wyjaśnianego pojęcia (środki trwałe) zajdzie niejednokrotnie potrzeba odpowiedniego zastosowania wykładni systemowej w płaszczyźnie zewnętrznej. W takim przypadku uzasadnione będzie odpowiednie wykorzystanie unormowań zawartych w innych gałęziach prawa, w szczególności w prawie podatkowym lub finansowym. Dokonując stosownych ustaleń należy oczywiście zawsze uwzględniać pozycję konkretnego aktu w systemie źródeł prawa.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 1996 r.  
**Sygn. akt VSA 966/95**

**Zagadnienie prawne:**

**Skoro w art. 14 ust. 1 pkt 39 ustawy z 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 74, poz. 445 ze zm.) posłużono się nieokreślonym w sensie prawnym pojęciem „środki trwałe”, to istnieje konieczność zdefiniowania tego pojęcia w drodze wykładni sądowej przy zastosowaniu wszystkich dostępnych metod wykładni prawa.**

Z uzasadnienia wyroku: Biorąc pod uwagę wszystkie metody wykładni prawniczej, omawiane powyżej pojęcie „środków trwałych” podlegających zwolnieniu od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 39 Prawa celnego należy określać każdorazowo na podstawie stanu faktycznego konkretnej sprawy.

W ogólnym zarysie pojęcie „środków trwałych” w Prawie celnym można interpretować następująco:

środkami trwałymi podlegającymi zwolnieniu od cła są towary, a więc rzeczy ruchome, mogące stać się towarem celnym, (art. 2 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo celne), sprowadzone z zagranicy w stanie kompletnym lub w częściach, mające cechy kompletności, czyli zdatności do użytku w momencie przyjęcia ich do użytkowania oraz trwałości, czyli o przewidywanym okresie dłuższym niż rok i zgłoszone do odprawy celnej na podstawie dowodu nabycia obejmującego kompletny środek trwały, który ze względów technicznych może być wprowadzony na polski obszar celny jednorazowo lub wielorazowo.

Warunkiem zwolnienia od cła środków trwałych, o których mowa, jest aby uprzednio ich wartość uwzględniona była w kapitale zakładowym spółki, jako wkład niepieniężny wspólnika zagranicznego lub też, aby o ich wartość podwyższony został udział w kapitale zakładowym spółki wspólnika zagranicznego. Warunkiem jest także ich nieodstępowanie w okresie lat 3 od daty odprawy celnej.

Tak rozumiany zakres zwolnień od cła spółek z udziałem zagranicz-

nym wyklucza zwolnienie środków trwałych będących nieruchomościami w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, które z naturalnych i prawnych powodów nie mogą być przedmiotem importu.

Przyjęta na tle niniejszej sprawy definicja pojęcia „środka trwałego” pomocna być może dla praktyki organów celnych w sprawach dotyczących zwolnień od cła towarów sprowadzanych przez spółki z udziałem zagranicznym i znajdując oparcie w wyżej wymienionej uchwale siedmiu sędziów NSA, może usunąć dotychczasowe wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym wynikające z braku zdefiniowania pojęcia środków trwałych w prawie celnym.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 1996 r.  
Sygn. akt IV SA 578/96

**Zagadnienie prawne:**

W demokratycznym państwie prawa nie ma i nie może być *a priori* założonego prymatu interesu ogólnego nad interesem jednostkowym. Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym należy interpretować w świetle art. 1 Konstytucji w ten sposób, aby w toku całej procedury planistycznej organy gminy rozważały wszystkie wchodzące w grę interesy, a sytuacje konfliktowe rozstrzygały zgodnie z obowiązującym prawem, w tym przestrzegając obowiązku uzasadnienia swoich rozstrzygnięć.

Naruszenie przepisów art. 24 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) zobowiązujących do uzasadnienia faktycznego i prawnego uchwały o uwzględnieniu, a zwłaszcza odrzuceniu, wniesionego zarzutu nie może pozostać bez wpływu na ocenę legalności uchwały rady gminy w tej sprawie i może stanowić przesłankę do stwierdzenia jej nieważności.

Z uzasadnienia wyroku: Skarżąca zarzuciła Radzie Miejskiej, że uchwałą w sprawie rozpatrzenia protestów i zarzutów wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla mieszkaniowego naruszyła prawo, bowiem działka, której właścicielką jest skarżąca, została przeznaczona pod zielen miejską mimo wniesionego przez nią zarzutu, w którym wniosła o przeznaczenie jej działki pod zabudowę mieszkalno-usługową.

W konsekwencji takich ustaleń działka jej nie może być nie tylko wykorzystana ani pod budowę budynku mieszkalnego, ani w żaden inny sposób, co oznacza, że znacznie została obniżona wartość nieruchomości, a jej prawa właścicielskie w istotny sposób zostały naruszone.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w (...) wniosła o oddalenie skargi twierdząc, że podjęta uchwała jest zgodna z ustaleniami obowią-

zującego planu ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego miasta, zaś grunty przewidziane w projekcie kwestionowanego planu jako teren zieleni miejskiej są terenami publicznymi i podlegają wykupieniu przez urząd miejski, a tym samym nie tracą na wartości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna. Stosownie do przepisu art. 24 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszają interes prawny lub uprawnienia określonej osoby fizycznej albo jednostki organizacyjnej to mogą one wnieść zarzut do rady gminy. Ta zaś rozstrzyga w sprawie w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Ustawowy obowiązek uzasadnienia uchwały jest szczególnie ważny wówczas, gdy rada gminy odrzuca wniesiony zarzut.

Rada gminy spełnia wymogi art. 24 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy wówczas, gdy m.in. uzasadnia w sposób nie budzący wątpliwości brak możliwości uwzględnienia żądanego przeznaczenia określonego obszaru w świetle prowadzonej przez organy gminy polityki przestrzennego zagospodarowania gminy.

W rezultacie, naruszenie przepisów art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązujących do uzasadnienia faktycznego i prawnego uchwały o uwzględnieniu, a zwłaszcza odrzuceniu wniesionego zarzutu, nie może pozostać bez wpływu na ocenę legalności uchwały rady gminy w tej sprawie i może stanowić przesłankę do stwierdzenia jej nieważności.

Przesłanka ta wystąpi wówczas, gdy wyżej wymienione uzasadnienie jest na tyle lakoniczne, że nie wynika z niego jednoznacznie, że wszystkie istotne okoliczności sprawy zostały przez organy gminy wyjaśnione i ocenione, a Sąd nie ma możliwości weryfikacji postępowania organów gminy w ramach art. 52 ust. 2 ustawy o NSA. Sąd orzeka w myśl art. 52 ust. 2 przywołanej ustawy na podstawie akt sprawy z tym, że może na wniosek uczestnika postępowania lub z urzędu przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (art. 52 ust. 2 ustawy o NSA). Ten przepis nie oznacza jednak zastępowania przez Sąd organu zobowiązanego do podjęcia rozstrzygnięcia i orzekania o jego zastępstwie...

Stosownie do przyjętej przez ustawodawcę zasady władztwa planistycznego gminy, wyrażającej się w tym, iż ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1) wynika, że gmina samodzielnie gospodarując przestrzenią

nie może czynić tego dowolnie, a przysługujące jej władztwo doznaje ograniczeń, wynikających z konstytucyjnie chronionego prawa własności (art. 7 Konstytucji).

Niezależnie od powyższego trzeba podnieść, że istotne zastrzeżenia budzi uzasadnienie prawne, w którym Rada Miejska powołuje się na ustalenia dotychczasowego planu ogólnego, wykluczające możliwość przeznaczenia działki skarżącej pod zabudowę. Plan ten jest co prawda w dalszym ciągu obowiązującym aktem prawnym w myśl art. 67 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ale w żadnym razie nie może być traktowany jako podstawa do sporządzenia pod rządami nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym planu szczegółowego, nawet jeżeli dotychczasowy plan ogólny zawierałby takie ustalenia.

Artykuł 74 ustawy *expressis verbis* przesądza, iż traci moc ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, a wraz z całością zawartych tam norm prawnych również podział planów miejscowych na ogólne i szczegółowe oraz dotychczasowa procedura ich sporządzania i uchwalania. W to miejsce wchodzi odmienna regulacja nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które przewidują jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Sąd wobec braku możliwości uchylenia kwestionowanej uchwały stwierdził jej nieważność.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 1996 r.  
Sygn. akt SA/Lu 2316/95

**Zagadnienie prawne:**

**W świetle art. 39 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymaga tylko budowa obiektu budowlanego określona w art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414), dla realizacji której przepisy Prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Dla dokonania innych robót budowlanych w tym również robót remontowych, nie jest wymagane ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.**

Z uzasadnienia wyroku: Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymaga budowa, dla której przepisy Prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Bezsporne jest w sprawie, że na przedmiotowej nieruchomości jest budynek mieszkalny wymagający przeprowadzenia kapitalnego remontu i na jego wykonanie w świetle art. 29 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę.

Pojęcie „budowa”, o którym stanowi art. 39 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie jest tożsamym z pojęciami „robót budowlanych” i „remontów” mimo, że na dokonywanie ich niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę (z wyłączeniem przypadków przez ustawę zwolnionych od tego obowiązku). Wynika to wyraźnie z definicji tych pojęć dokonanych przez art. 3 pkt 6, 7 i 8 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

W myśl tego przepisu „budową” jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowa, rozbudowa, nadbudowa, przebudowa, a także modernizacja, zaś „remontem” jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji. Natomiast w zakresie pojęcia robót budowlanych wchodzi zarówno „budowa”, jak też „prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego”.

W związku z tym w świetle art. 39 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymaga tylko „budowa” obiektu budowlanego określona w art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, dla realizacji której przepisy prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Dla dokonywania innych robót budowlanych, w tym również robót remontowych, nie jest wymagane ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 1996 r.  
Sygn. II SA/Lu 117/96

**Zagadnienie prawne:**

**Z przepisu art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368) wynika, że Sąd ten orzeka w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie. Na postanowienie organu pierwszej instancji o odmowie wydania zaświadczenia, bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie, przysługuje zażalenie (art. 219 k.p.a.). Konsekwencją tego jest, że na postanowienie organu odwoławczego, utrzymujące w mocy postanowienie zaskarżone zażaleniem, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.**

Z uzasadnienia wyroku: Samorządowe Kolegium Odwoławcze, postanowieniem wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 k.p.a. i art. 3 ust. 2 ustawy z 20 lipca 1990 r. o wliczeniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, po rozpatrzeniu zażalenia na postanowienie wójta odmawiające wydania zaświadczenia stwierdzającego zatrudnienie

składającego zażalenie w indywidualnym gospodarstwie rodziców – orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia.

Postanowienie to zostało zaskarżone do NSA, a w odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

Na rozprawie strony podtrzymały stanowisko w sprawie, zaś Prokurator wniosła przede wszystkim o odrzucenie skargi, a w przypadku nie uwzględnienia tego wniosku o jej oddalenie.

Wniosek o odrzucenie skargi uzasadniony został tym, że aczkolwiek postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia jest zaskarżalne zażaleniem, ale wydane jest ono poza ramami ogólnego postępowania administracyjnego i przeto w świetle art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego.

Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę zważył co następuje: Rozważając wniosek podnieść należy, że w literaturze pogląd zaprezentowany przez Prokuratora wyrażony został przez prof. J. Borkowskiego w opracowaniu „Polskie Postępowanie Administracyjne i Sądowoadministracyjne” jego autorstwa i prof. B. Adamiaka, wydanie III, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 376, gdzie podniesiono, że „od ostatecznego postanowienia, tzn. od niezaskarżonego w terminie postanowienia wydanego na skutek zażalenia, żaden środek zaskarżenia nie służy ani w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, ani też na drodze sądowej, ponieważ nie jest ono wydane w postępowaniu ogólnym”.

Odmienne poglądy wyraził J. Świątkiewicz, według którego na postanowienie ostateczne wydane w następstwie zażalenia od postanowienia organu pierwszej instancji odmawiającego wydania zaświadczenia i utrzymującego w mocy, w świetle art. 16 ust. 1 pkt 2 powołanej już ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, przysługuje skarga sądowa (J. Świątkiewicz. Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wyd. BWP, Iustitia 1995, s. 52). W ocenie Sądu skoro z przepisu art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika, że Sąd ten orzeka w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, a na postanowienie organu pierwszej instancji o odmowie wydania zaświadczenia, bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie, przysługuje zażalenie (art. 219 k.p.a.), to na postanowienie organu odwoławczego utrzymujące w mocy postanowienie zaskarżone zażaleniem, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Za poglądem tym przemawia zarówno wykładnia gramatyczna, jak też celowościowa art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o NSA, który nie stanowi, iż zaskarżalne skargą sądową mogą być tylko postanowienia wydane w postępowaniu administracyj-



nym ogólnym, lecz stanowi, iż tym środkiem prawnym zaskarżone być mogą wszelkie postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, a więc zarówno ogólnym jak i uproszczonym, do których należy postępowanie związane z wydawaniem zaświadczeń, o ile służy na nie zażalenie w toku postępowania administracyjnego. W analogicznej sprawie wydany został również inny wyrok 27 września 1996 r. Sygn. akt I SA 1321/96, w którym Naczelny Sąd Administracyjny wyraził odmienny pogląd, stojąc na stanowisku, że postanowienia wymienione w art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o NSA nie obejmują postanowień wydawanych na podstawie art. 219 k.p.a., te ostatnie bowiem nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. W tym stanie rzeczy, wobec skrajnej różnicy stanowisk jaka zarysowała się na ten temat w orzecznictwie należy sądzić, że kwestia tu poruszona znajdzie wyraz w stanowisku NSA wyrażonym w trybie przewidzianym w art. 59 ustawy o NSA.