

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 49/1-2(553-554), 221-235

2004

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

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 21 stycznia 2003 r., sygn. akt II S.A./Wr 1619/00

Zagadnienie prawne:

Do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy należy przekazywanie jednostkom pomocniczym składników mienia do korzystania. Nie musi on uzyskiwać, w razie braku zasad ustalonych przez radę gminy, zgody rady na przekazanie składników mienia gminnego dla jednostek pomocniczych gminy.

Z uzasadnienia wyroku: Uchwałą nr XIX/63/2000 z 20 kwietnia 2000 r. Rada Gminy, na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 74 ze zm.) i § 27 załącznika do uchwały nr XIX/127/96 Rady Gminy z 21 czerwca 1996 r. w sprawie statutu sołectwa L., przekazała sołectwu L. do korzystania stanowiącą mienie gminy działkę nr 303 wraz z posadowionym na niej budynkiem.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy wskazała, iż zasady korzystania ze składników mienia komunalnego, o których mowa w § 1, określa statut gminy oraz statut sołectwa L. Rada postanowiła, iż Zarząd Gminy przekaze sołectwu składniki mienia, o których jest mowa w § 1, w formie protokołu zdawczo-odbiorczego określającego stan przekazywanej nieruchomości. Rada Gminy w przedmiotowej uchwale powierzyła jej wykonanie Zarządowi Gminy i sołectwu L.

Skargę na tę uchwałę wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego Wojewoda, zarzucając, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

Przepis § 27 statutu sołectwa L. stanowi, iż „sołectwo zarządza i korzysta ze skomunalizowanego mienia gminnego przekazanego w drodze odrębnej uchwały rady gminy oraz rozporządza dochodami z tego źródła na zasadach, o których mowa w niniejszym rozdziale”.

Natomiast § 49 ust. 3 Statutu Gminy stanowi, że rada odrębną uchwałą może przekazać sołectwu wyodrębnioną część mienia komunalnego, którym sołectwo zarządza, korzysta z niej oraz rozporządza pochodzącymi z niej określonymi dochodami na cele określone uchwałą zebrania wiejskiego.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym w sposób niebudzący wątpliwości określa wyłączną kompetencję rady gminy do ustalenia zasad przekazywania składników mienia gminnego do korzystania przez jednostki pomocnicze. Oznacza to, że rada gminy jest władna wyłącznie do określenia zasad, według których zarząd gminy będzie przekazywał składniki mienia do korzystania przez sołectwa.

Zdaniem organu nadzoru powołane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rady Gminy przepisy statutu sołectwa L., jak również Statutu Gminy nie mają charakteru zasad, o których jest mowa w art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowią one jedynie, iż sołectwo korzysta i zarządza składnikami mienia przekazanymi przez radę gminy. Nie określają natomiast zasad, według których ma się odbywać przekazywanie składników mienia gminnego jednostkom pomocniczym gminy.

Ponadto należy zauważyć, że wskazane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zapisy zarówno statutu sołectwa, jak i statutu Gminy pozostają w oczywistej sprzeczności z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym.

Z tych też powodów, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Rady Gminy została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z czym organ wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W art. 23 powołanej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie zostały określone rodzaje naruszenia prawa w uchwale organu gminy, które dają podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Według bowiem art. 23 „Sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu gminy lub związku gmin lub na akt prawa miejscowego stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części”. Do oceny sądu będzie należało ustalenie, jakie naruszenie prawa jest podstawą stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, przy czym przy rozpoznaniu skargi sąd nie jest związany granicami skargi (art. 31 powołanej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Do naruszeń prawa, które sąd uwzględnia, rozpoznając skargę, należy zaliczyć przepisy wyznaczające kompetencje do podjęcia uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, które są zawarte w przepisach prawa ustrojowego i przepisach prawa materialnego, zgodność z prawem treści uchwały ocenianej na podstawie przepisów prawa ustrojowego i przepisów prawa materialnego oraz zachowania przepisów regulujących procedurę podjęcia uchwały i wejścia jej w życie. Przepisy te są zawarte w ustawach oraz w statutach gmin. Niezgodna z prawem jest zatem uchwała organu gminy podjęta z naruszeniem przepisów ustawy lub wbrew przepisom statutu.

Rozpatrując stan faktyczny i prawny przedmiotowej sprawy, Sąd uznał, że skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy: ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Gdy mowa jest o zasadach, należy mieć na względzie podstawowe reguły postępowania obowiązujące w określonej dziedzinie. Natomiast według art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy do zadań zarządu należy w szczególności gospoda-

rowanie mieniem komunalnym. Zarząd nie musi zatem uzyskiwać zgody rady, w razie braku zasad ustalonych przez radę gminy, na przekazanie składników mienia gminnego dla jednostek pomocniczych gminy. W niniejszej sprawie doszło zatem do naruszenia przez radę kompetencji ustawowych, które należą do zarządu. Naruszenie tej kompetencji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Nie można podzielić stanowiska strony przeciwnej, która upatruje tych zasad przekazywania mienia w statucie sołectwa, albowiem te postanowienia pozostają w sprzeczności z ustawą i nie mają takiego charakteru, o jakim mowa w art. 18 ust. 2 pkt 7. Zasady statutu sołectwa nie mogą zmieniać zakresu ustawowych kompetencji organów gminy.

W tej sytuacji, uznając skargę za zasadną, sąd na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdził niezgodność zaskarżonej uchwały z prawem.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2003 r., sygn. akt S.A./Bk 666/02

Zagadnienie prawne:

Za zobowiązania podatkowe rozwiązanej spółki cywilnej powstałe z tytułu zaniżenia wartości importowanego towaru odpowiadają te osoby, które były współnikami w dacie odprawy celnej towaru (art. 115 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – Dz.U. Nr 137 poz. 926 ze zm.).

Z uzasadnienia wyroku: Decyzją Dyrektora Urzędu Celnego w B. z 27 lipca 2001 r. organ uznał zgłoszenie celne dokonane przez spółkę cywilną „C.” – Tomasz T. i Lecha Tomasza S. w dniu 9 marca 2000 r. za nieprawidłowe oraz określił kwotę długu celnego w wysokości 60 procent podstawy, to jest 7 166 zł w miejsce „0” stawki cła. Spółka cywilna „C.” w S. kilkakrotnie zmieniała swój skład osobowy i od 30 sierpnia 2000 r. działała w składzie Tomasz T., Grzegorz B. i Leokadia Krystyna T., a od dnia 15 września 2000 r. do rozwiązania i wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej z dniem 15 lipca 2001 r. w składzie: Tomasz T. i Leokadia Krystyna T.

W dniu 5 listopada 2001 r. Urząd Skarbowy w S. wszczął postępowanie podatkowe przeciwko ostatnim współnikom zlikwidowanej spółki „C.” o ustalenie zobowiązania w podatku od towarów i usług z tytułu importu sortowanej odzieży używanej zgłoszonej do odprawy celnej w dniu 9 marca 2000 r. Następnie dwiema decyzjami z 14 stycznia 2002 r. kierowanymi do Tomasz T. i Leokadii Krystyny T. ustalił ich zobowiązania w podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów w wysokości 22 procent podstawy opodatkowania, to jest w kwocie 4 404,60 zł.

Od wymienionej decyzji Leokadia Krystyna T. wniosła odwołanie zarzucając, iż organ wadliwie ustalił, że jest ona stroną postępowania i ponosi odpowiedzialność za wadliwe zgłoszenie towaru w dniu 9 marca 2000 r., gdy nie była ona wówczas współnikiem spółki „C.” Odwołująca się podniosła, iż zaskarżona przez nią decyzja została wydana bez podstawy prawnej i wniosła o jej uchylenie i umorzenie postępowania.

Decyzją z 15 kwietnia 2002 r. Izba Skarbowa w B. utrzymała w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy stwierdził w uzasadnieniu, że podatnikiem tego podatku jest spółka cywilna „C.” i mimo zmian zachodzących w jej składzie osobowym stanowi ona ten sam podmiot gospodarczy. Zgodnie z art. 115 Ordynacji podatkowej współnik spółki cywilnej odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie ze spółką i pozostałymi współnikami za zaległości podatkowe spółki i współników, wynikające z działalności spółki. Bez znaczenia przy tym jest, zdaniem Izby, fakt, że skarżąca nie była zarejestrowana jako współnik w dacie im-

portu towarów oraz, że nie wymienia jej decyzja organu celnego weryfikująca pierwotne zgłoszenie celne.

Decyzję Izby Skarbowej Leokadia Krystyna T. zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zarzuciła jej naruszenie Ordynacji podatkowej, ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym. Skarżąca podniosła, że podatnikiem spornego podatku była nieistniejąca już spółka cywilna, to jest jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Wobec jej rozwiązania niemożliwe jest obciążenie byłych wspólników tej spółki obowiązkiem uiszczenia podatku należnego od tej spółki i ustalenie ich zobowiązania podatkowego. Podniosła też, że skoro nie była ona współnikiem w dacie importu towaru i nie do niej była skierowana decyzja Dyrektora UC w B. z 27 lipca 2001 r., to również nie może ona ponosić odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe wynikłe z tego importu. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji a także poprzedzającej ją decyzji organu I instancji i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania.

W odpowiedzi na tę skargę Izba Skarbowa w B. wniosła o jej oddalenie.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Nie można uznać zasadności podniesionego w skardze zarzutu, iż po rozwiązaniu spółki cywilnej nie może już być wydana decyzja o odpowiedzialności byłych wspólników tej spółki za jej zobowiązania podatkowe. Zgodnie z przepisem art. 115 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137 poz. 926 ze zm.) wspólnik spółki cywilnej odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie ze spółką i z pozostałymi wspólnikami za zaległości podatkowe spółki. Odpowiedzialność wspólników nie ustaje, mimo rozwiązania spółki (art. 115 § 2 Ordynacji podatkowej). Podstawą wydania zaskarżonej decyzji były przepisy art. 11c ust. 1 i ust. 3 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11 poz. 50 ze zm.) stanowiące, że w razie stwierdzenia w toku kontroli, iż wartość celna towarów została zaniżona, po wydaniu przez organ celny stosownej decyzji, właściwy organ podatkowy wydaje decyzję ustalającą podatek w prawidłowej wysokości.

Wobec zmieniającego się składu osobowego spółki „C.” organy skarbowe uznały, iż za sporne zobowiązanie podatkowe tego podmiotu powinni odpowiadać jej ostatni wspólnicy. Przemawia za tym, zdaniem tych organów fakt, że spółka ta zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym była podatnikiem podatku VAT i mimo zmian w jej składzie osobowym istniała prawna ciągłość tego podmiotu. Stanowisko to nie jest przekonywujące, gdyż pomija brzmienie przepisu art. 115 § 2 Ordynacji podatkowej. Przepis ten stanowi, że były wspólnik spółki cywilnej odpowiada całym swym majątkiem solidarnie z pozostałymi byłymi wspólnikami, jeżeli wynikające z działalności spółki zaległości podatkowe spółki oraz innych wspólników powstały w okresie, gdy był on współnikiem.

Zgodnie ze wskazanym przepisem za podwyższony podatek od towarów i usług od importowanego w dniu 9 marca 2000 r. przez spółkę „C.” towaru winni odpowiadać wspólnicy tej spółki z dokonania odprawy celnej towaru, którego dotyczy podatek. Z ich to działalnością wiąże się powstanie zobowiązania i w okresie ich uczestnictwa w spółce powstał obowiązek zapłaty podatku od prawidłowej a nie zaniżonej wartości towaru. W stosunku do nich też organ celny wydał decyzję z 27 lipca 2001 r. uznającą dokonane w dniu 9 marca 2000 r. zgłoszenie celne za nieprawidłowe i określającą kwotę długu celnego.

Spółka cywilna zdefiniowana w art. 860 § 1 k.c. jest umową przewidzianą w kodeksie cywilnym zawieraną dla osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego i zasadniczo różni się

od spółek prawa handlowego, w szczególności mających charakter majątkowy, gdzie odpowiedzialność można powiązać z majątkiem spółki. Wspólnik spółki cywilnej występujący ze spółki definitywnie rozlicza się z pozostałymi wspólnikami z roszczeń z tytułu swojego udziału w spółce i należnych mu zysków (art. 871 k.c.).

Argumenty te przemawiają za tym, że za zobowiązania podatkowe spółki cywilnej „C.” powstałe z tytułu zaniżenia w dniu 9 marca 2000 r. wartości importowanego towaru odpowiadają te osoby, które były wspólnikami w dacie odprawy celnej towaru (art. 115 § 2 Ordynacji podatkowej). Nie może, przy tym być decydujący argument, że decyzja ustalająca odpowiedzialność tych osób jest wydawana w czasie, gdy nie są oni już wspólnikami. Jest bezsporne, że skarżąca stała się wspólnikiem wymienionej spółki dopiero dnia 30 sierpnia 2000 r. Brak było więc podstaw do wydania w stosunku do niej zaskarżonej decyzji podatkowej. Dlatego na mocy art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 55 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) Sąd uchylił zaskarżoną decyzję.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 2003 r., sygn. akt II SA 4162/01

Zagadnienie prawne:

Kryterium braku winy, jako przesłanki przywracającej termin do uiszczenia wpisu, wiąże się z obowiązkiem do szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowej.

„Ważny powód” musi być związany z uchybieniem terminu, nie zaś ze skutkiem tego uchybienia.

Z uzasadnienia wyroku: Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji decyzją z 2 sierpnia 2001 r. (...) w sprawie zmiany koncesji (...) z 2 lutego 1999 r., działając na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 oraz art. 36 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993 Nr 7 poz. 32 ze zm.), odmówił Prowincji Zakonu Braci Mniejszych Konwentalnych (Ojcowie Franciszkanie) z siedzibą w W. dokonania rozszerzenia koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych ze stacji nadawczej w W., rozszerzając ją jednocześnie na rzecz „TVN” Sp. z o.o. z siedzibą w W. i w uzasadnieniu podał, że wnioskodawca nie uzasadnił dostatecznie w zakresie programowym zamiaru rozszerzenia działalności nadawczej o stację nadawczą w W. i nie wykazał jednoznacznie posiadania możliwości sfinansowania rozszerzenia działalności w podanym zakresie.

Po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji decyzją z 19 listopada 2001 r. (...), działając na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z 2 sierpnia 2001 r.

Powyższa decyzja została doręczona Prowincji Zakonu Braci Mniejszych Konwentalnych (Ojcowie Franciszkanie) z siedzibą w W. oraz jej pełnomocnikowi dniu 26 listopada 2001 r. Stąd też termin do złożenia skargi, zważywszy na treść art. 35 ust. 1 i art. 59 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) w zw. z art. 57 § 1 i 4 k.p.a. upływał w dniu 27 grudnia 2001 r.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 grudnia 2001 r. Prowincja Zakonu Braci Mniejszych Konwentalnych (Ojcowie Franciszkanie) reprezentowana przez radcę prawnego wniosła o uchylenie powyższej decyzji w całości oraz poprzedzającej ją decyzji z 2 sierpnia 2001 r., zarzucając im naruszenie art. 32, art. 2, art. 7, art. 14 w zw. z art. 213 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 36 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z 29 grudnia

1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993 Nr 7 poz. 34 ze zm.) i art. 7, art. 11, art. 77, art. 107 oraz art. 155 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wniósł o jej oddalenie, wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne.

Postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2002 r. II SA 4162/01 skargę odrzucono i w uzasadnieniu podano, że w niniejszej sprawie skarga podlega opłacie sądowej w wysokości stałej w kwocie 100 zł zgodnie z treścią § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 października w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.U. Nr 117, poz. 563 ze zm.). Natomiast zgodnie z § 7 powołanego rozporządzenia oraz art. 17 ustawy z 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) w związku z art. 36 ust. 3 cyt. już ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wpis stały od skargi wnoszonej przez radcę prawnego należy uiścić bez wezwania przewodniczącego wydziału (prezesa ośrodka zamiejscowego). Ponieważ obowiązek opłacenia skargi nie został dopełniony przez radcę prawnego wnoszącego skargę w imieniu skarżącej, przeto postanowiono jak w sentencji.

We wnioskach z 21 stycznia 2002 r. i 13 marca 2002 r. pełnomocnik skarżącej wniósł o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu w rozpoznawanej sprawie. W uzasadnieniu podał, że skarga została wniesiona w terminie, a ponieważ termin do wniesienia skargi upływał dopiero w dniu 27 grudnia 2001 r., nie ciążył na nim obowiązek wniesienia skargi jednocześnie z dokonaniem wpisu. Ze względu na okres świąteczny wniesienie wpisu zamierzał uczynić osobiście w następnych dniach, jednak z powodu nagłej i bardzo poważnej choroby, która rozpoczęła się już wcześniej, ale gwałtownie i groźnie dla niego rozwinęła się w dniach pozostających do upływu terminu, powinności tej nie dokonał.

Zatem uchybienie terminowi nastąpiło za jego przyczyną, choć bez jego winy w rozumieniu art. 58 § 1 k.p.a. Na dowód swej choroby przedstawił zaświadczenie wystawione przez lecznicę „MAG” w W. z 13 marca 2002 r. w którym stwierdza się, że w okresie od 17 grudnia 2001 r. do 30 stycznia 2002 r. przebył on przewlekłe schorzenie i w wyniku leczenia antybiotykami doszło do powikłań ze strony przewodu pokarmowego. Z tego powodu był przez cały ten okres niezdolny do pracy z zaleceniem bezwzględnej leżalności.

Wpis od skargi w wysokości 100 zł został uiszczony w dniu 21 stycznia 2002 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.). Sąd z ważnych powodów przywróci na wniosek strony termin do wniesienia skargi i zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Sądu Najwyższego, Sąd uprawniony jest również do przywrócenia terminu do uiszczenia wpisu od złożonej skargi (*vide*: postanowienie Sądu Najwyższego z 11 marca 1999 r. III RN 137/98 – OSNAPU 2000 nr 1 poz. 4).

Rozpoznając wniosek o przywrócenie terminu sąd bada nie tylko przesłanki określone w cyt. wyżej przepisie. Zgodnie art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w sprawach nieunormowanych w ustawie, do postępowania przed sądem stosuje się odpowiednio również art. 58 k.p.a. Stosownie do treści tego przepisu przywrócenie terminu podlega ocenie pod kątem stwierdzenia uprawdopodobnienia, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy zainteresowanego (art. 58 § 1 k.p.a.) oraz czy zostały zachowane wymogi formalne (art. 58 § 2 k.p.a.).

W rozpoznawanej sprawie – w ocenie sądu – pełnomocnik skarżącej nie uprawdopodobnił braku swojej winy przy uchybieniu terminu. Faktem jest, że w ostatnim dniu do uisz-

czenia wpisu korzystał on ze zwolnienia lekarskiego, to jednak w doktrynie przyjmuje się (por. Kodeks postępowania administracyjnego – J. Borkowski i inni, Warszawa 1985 r., s. 141), że powołanie się na okoliczność korzystania ze zwolnienia lekarskiego od pracy nie potwierdza z całą pewnością, iż strona nie mogła rzeczywiście, w tej konkretnej sytuacji, uiścić wpisu sądowego. W rozpoznawanej sprawie, mimo że choroba pełnomocnika skarżącej przybrała gwałtowne i nieoczekiwane dla niego objawy, to jednak nie na tyle – jak sam oświadczył na rozprawie przed sądem mówiąc, że był w tym czasie przytomny, a „natomiast o wpisie najwyczejniej w świecie zapomniałem przez chorobę” – żeby nie wyręczyć się w tej czynności pracownikiem kancelarii, bądź domownikiem. Reasumując, kryterium braku winy, jako przesłanki przywracającej termin do uiszczenia wpisu, wiąże się z obowiązkiem do szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowej, czego pełnomocnik skarżącej – zdaniem Sądu – nie wykazał. Na marginesie zauważyć należy, że pełnomocnik skarżącej mimo choroby na którą się powołuje, do chwili złożenia wniosku o przywrócenie terminu w dniu 21 stycznia 2002 r., był w stanie wykonywać inne czynności procesowe a mianowicie w dniu 2 stycznia 2002 r. sporządził i przesłał do sądu wniosek o wstrzymanie zaskarżonej decyzji. Tytułem uzupełnienia podnieść należy, że powołany we wniosku „ważny powód” musi być związany z uchybieniem terminu, nie zaś ze skutkiem tego uchybienia.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 27 ust. 1 i art. 53 ust. 3 cyt. ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, należało orzec o odrzuceniu skargi.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2003 r., sygn. akt III SA 1838/01

Zagadnienie prawne:

Nakaz uwzględnienia interesu publicznego, o którym mowa w art. 67 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137 poz. 926 ze zm.) oznacza dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji.

Z uzasadnienia wyroku: Jadwiga H. pismem z 10 listopada 1999 r. zwróciła się do urzędu skarbowego o umorzenie zaległości podatkowych w podatku od towarów i usług za listopad i grudzień 1994 r. oraz od stycznia do października włącznie 1995 r. w kwocie 56 204,70 zł wraz z odsetkami. We wniosku podała, iż zaległość podatkowa w wyniku błędnej informacji uzyskanej w urzędzie skarbowym, gdzie podano jej, że dla podatku VAT znaczenie mają tylko przychody z działalności handlowej, a znaczenia nie mają przychody z podnajmowania części wynajmowanego lokalu. Ponadto wnioskodawczyni podała, że obecnie już nie prowadzi działalności gospodarczej, mąż natomiast pobiera rentę i oboje nie mają żadnych dóbr materialnych, są natomiast oboje poważnie chorzy. Urząd skarbowy odmówił wnioskowanego umorzenia zaległości podatkowej wraz z odsetkami.

W uzasadnieniu decyzji m.in. podano, iż podatnik nie może skutecznie powoływać się na swoją niewiedzę co do obowiązku uiszczenia podatku, gdyż obowiązek ten wynika z ustaw, z których treścią każdy obywatel prowadzący działalność gospodarczą i dbający o swoje interesy, powinien się zapoznać. Ponadto podano, iż w latach 1996–1998 sytuacja finansowa podatniczki była znacznie lepsza od obecnej, a mimo to nie wykonała ona obowiązku wynikającego z przepisów prawa podatkowego. Podano także, że podatniczka korzystała już z ulgi podatkowej, gdyż urząd decyzją z 15 kwietnia 1997 r. rozłożył na raty za-

płatę zaległości podatkowej, lecz Jadwiga H. nie wywiązała się z terminów płatności rat, mimo iż, zdaniem urzędu, sytuacja finansowa strony była wówczas na tyle dobra, że spłata rat nie zagrażała egzystencji podatniczki i jej rodziny.

W odwołaniu od tej decyzji Jadwiga H. ponowiła dotychczasową argumentację. Izba skarbową utrzymała w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując w jej uzasadnieniu na uznaniowy charakter decyzji wydawanych w trybie art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej oraz zasadę powszechności opodatkowania.

W skardze na tę decyzję do NSA wniesiono o umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należało przypominieć, że sąd nie jest uprawniony do zastępowania organów administracji państwowej w ich kompetencjach przez wydawanie zamiast tych organów decyzji, chyba że przepis prawa stanowi inaczej. Z tego względu wniosek skarżącej zawarty w skardze o umorzenie jej zaległości podatkowej w podatku VAT wraz z odsetkami oczywiście nie mógł być spełniony. Decyzja o umorzeniu (bądź odmowie umorzenia) zaległości podatkowej wraz z odsetkami ma charakter uznaniowy. Oznacza to, że do organu administracji państwowej należy wybór jednego z możliwych sposobów rozstrzygnięcia sprawy. Sądowa kontrola tego rodzaju decyzji obejmuje samo postępowanie poprzedzające jej wydanie, ale nie rozstrzygnięcie, będące wynikiem dokonania wyboru, o którym była wyżej mowa.

Jeżeli więc organ administracyjny stwierdzi, iż w sprawie nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 67 Ordynacji podatkowej, tj. ważny interes podatnika lub interes publiczny, przepis ten w ogóle nie może mieć zastosowania. Dopiero wystąpienie takich przesłanek nakazuje rozważenie, czy w ogóle, a jeżeli tak, to w jakiej części, zaległość (odsetki) może być umorzona. Użyte w powołanym przepisie pojęcie „ważny interes podatnika” jest pojęciem nieostrym, natomiast pojęcie „interes publiczny”, to pojęcie niedookreślone.

O istnieniu ważnego interesu podatnika, jak podnosi się w piśmiennictwie przedmiotu, nie decyduje subiektywne przekonanie podatnika, lecz decydować powinny kryteria zobiektywizowane, zgodne z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości, w której wysoką rangę mają zdrowie i życie, a także możliwości zarobkowe w celu zdobycia środków utrzymania dla siebie i rodziny.

Natomiast przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp.

Oceniając okoliczności faktyczne sprawy, orzekające organy, powinny analizować także przyczyny powstania zaległości podatkowej, to jednak nie powinny abstrahować od tego, że powinny brać przede wszystkim pod uwagę sytuację, w jakiej podatnik znajduje się w dacie wniosku, czy też nawet w dacie wydawania decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowej.

Tymczasem w rozpatrywanej sprawie, jak się wydaje, analiza możliwości skarżącej w latach 1996–1998 przesłoniła jej obecną sytuację, i materialną, i zdrowotną. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że 4 maja 2001 r., a więc przed wydaniem zaskarżonej decyzji weszła nowela Ordynacji podatkowej (Dz.U. Nr 39 poz. 459) przewidująca możliwość umorzenia zaległości z urzędu, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. A więc ustawodawca

kierując się względami pragmatycznymi (opłacalność egzekucji) niejako wskazał jak organy podatkowe powinny analizować położenie podatnika.

Ponadto orzekające organy skupiły swoje zainteresowanie na „ważnym interesie podatnika”, tymczasem w art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej, jak to już wspomniano, zawarty jest drugi człon – „interes publiczny”. Interes ten, jak to już podano wyżej, może przejawiać się w swego rodzaju korekcie wydanych decyzji. Wydaje się, iż tego rodzaju sytuacja wystąpiła w sprawie niniejszej, a mianowicie, jak wynika ze skargi, skarżącej na podstawie art. 27 ust. 5 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11 poz. 50 ze zm.) wymierzono dodatkowe zobowiązania podatkowe. Tymczasem Prezes Trybunału Konstytucyjnego obwieszczeniem z 9 listopada 1998 r. (Dz.U. Nr 139 poz. 905) ogłosił o utracie mocy obowiązującej art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy o VAT w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe. W tym zakresie sprawa nie była analizowana, mimo iż jak to już wspomniano powinna, gdyż usuwanie skutków zastosowania wadliwych przepisów leży w interesie publicznym.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2003 r., sygn. akt VSA 753/02

Zagadnienie prawne:

1. Zgodnie z art. 265[2] pkt 2 ustawy z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (t.j. Dz.U. 2001 Nr 75 poz. 802), jeżeli upłynęły 3 lata od dnia powstania długu celnego, organ celny nie wznawia postępowania.

2. W stosunku do postępowań zakończonych decyzją ostateczną termin 3-letni należy liczyć od dnia wejścia w życie art. 265[2] Kodeksu celnego, gdyż przepis ten zawiera samodzielne uregulowanie, niezależne od treści przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137 poz. 926 ze zm.).

Z uzasadnienia wyroku: Decyzją z 31 sierpnia 1995 r., zawartą w JDA SAD (...), Dyrektor Urzędu Celnego w C. dopuścił do obrotu na polskim obszarze celnym i wymierzył cło od tkaniny obciowej sprowadzonej z Belgii przez Jana S. – Firma Handlowa „D.”.

Wymiar cła został dokonany na podstawie dołączonej do zgłoszenia celnego faktury nr 6532 z 30 sierpnia 1995 r., wystawionej na kwotę 75 400,00 BEF.

W wyniku kontroli przeprowadzonej na wniosek polskich władz celnych przez belgijskie służby celne w firmie „A.” ujawniona została faktura nr 6532 z 30 sierpnia 1995 r. opiewająca na kwotę wyższą, niż podana w fakturze nr 6532, dołączonej do zgłoszenia celnego.

W związku z ujawnieniem tej okoliczności Dyrektor UC w C. postanowieniem z 6 czerwca 1997 r., na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., wznowił postępowanie zakończone decyzją ostateczną zawartą w zgłoszeniu celnym, a następnie decyzją z 20 czerwca 1997 r. (...) uchylił tę decyzję w części dotyczącej wartości celnej i należności celnych i dokonał ponownego wymiaru cła.

Po rozpatrzeniu odwołania Jana S., Prezes Głównego Urzędu Ceł decyzją z 27 maja 1998 r. (...) utrzymał w mocy decyzję Dyrektora UC w C. z 20 czerwca 1997 r.

Skargę Jana S. na decyzję Prezesa GUC z 27 maja 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach oddalił wyrokiem z 21 lutego 2000 r. I S.A./Ka 1213/98.

W podaniu z 18 czerwca 2001 r. Jan S. wniósł, na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną Prezesa GUC z 27 maja 1998 r.

wskazując, że właściciel firmy „A.” złożył w dniu 21 maja 2001 r. oświadczenie, w którym wyjaśnił przyczyny, dla których sporządzał „podwójne” faktury i stwierdził, że nieprawdą jest, że czynił to na prośbę właściciela Firmy „D.”. Oświadczenie to Jan S. dołączył do podania z 18 czerwca 2001 r. twierdząc, że jego treść stanowi podstawę do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Decyzją z 31 grudnia 2001 r. (...) Prezes GUC odmówił wznowienia postępowania zakończonemu swoją decyzją z 27 maja 1998 r. wskazując, że strona wystąpiła z żądaniem wznowienia postępowania po upływie terminu określonego w art. 265[2] Kodeksu celnego.

Po rozpatrzeniu odwołania Jana S., Prezes GUC decyzją z 27 lutego 2002 r. (...) utrzymał w mocy swoją decyzję z 31 grudnia 2002 r.

W uzasadnieniu decyzji Prezes GUC stwierdził, że bieg terminu określonego w art. 265[2] Kodeksu celnego należy liczyć od dnia 31 sierpnia 1995 r., w którym towar został wprowadzony na polski obszar celny i w którym zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo celne (Dz.U. 1994 Nr 71 poz. 312 ze zm.), powstał obowiązek zapłaty cła. Liczony od tej daty trzyletni termin do wznowienia postępowania określony w art. 265[2] pkt 2 Kodeksu celnego, zdaniem Prezesa GUC, upłynął w sytuacji, gdy strona złożyła wniosek o wznowienie w piśmie z 18 czerwca 2001 r.

Wydówł strony, że przepis art. 265[2] Kodeksu celnego nie ma zastosowania w sprawie, ponieważ dług celny w wysokości ustalonej w decyzji Dyrektora UC w C. z 20 czerwca 1997 r. nie istniał w dacie wydania tej decyzji, Prezes GUC uznał za całkowicie błędny wskazując, że decyzją z 20 czerwca 1997 r. organ celny pierwszej instancji skorygował jedynie kwotę cła wymierzonego decyzją zawartą w zgłoszeniu celnym według stanu towaru i jego wartości celnej w dniu dokonania zgłoszenia celnego.

Prezes GUC nie podzielił stanowiska strony, iż pkt 2 art. 265[2] Kodeksu celnego dotyczy jedynie zakazu wznowienia postępowania z urzędu i stwierdził, że brak w tym przepisie zwrotu „z urzędu” świadczy jednoznacznie o tym, iż przepis ten dotyczy zarówno odmowy wznowienia postępowania na wniosek strony, jak i z urzędu.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Jan S. wniósł o uchylenie decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cef z 27 lutego 2002 r. zarzucając, że została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy oraz z naruszeniem Kodeksu celnego i Ordynacji podatkowej.

Dyrektor Izby Celnej w C. wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko i argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Do rozpatrzenia wniosku skarżącego z 18 czerwca 2001 r. zastosowanie miały przepisy ustawy z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (t.j. Dz.U. 2001 Nr 75 poz. 802) oraz na podstawie art. 262 tegoż kodeksu odpowiednio przepisy działu IV ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137 poz. 926 ze zm.), z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów Prawa celnego.

Zgodnie z art. 265[2] pkt 2 Kodeksu celnego, jeżeli upłynęły 3 lata od dnia powstania długu celnego organ celny nie wznowia postępowania.

Zdaniem sądu, Prezes GUC prawidłowo ustalił, że przepis art. 265[2] dotyczy odmowy wznowienia postępowania na wniosek strony, jak i z urzędu.

Za przyjęciem takiej wykładni tego przepisu przemawiają zarówno względy wykładni gramatycznej i systemowej. Okoliczność, iż ustawodawca nie użył w tym przepisie zwrotu „z urzędu” wskazuje, jak prawidłowo zinterpretował to Prezes GUC, że norma ta dotyczy

obydwu form wznowienia postępowania (z urzędu i na wniosek strony). Za przyjęciem takiej interpretacji tego przepisu przemawiają także względy wykładni systemowej, wywiezione z przepisów normujących wznowienie postępowania, zawartych w dziale IV Ordynacji podatkowej, a w szczególności treść normy art. 241, która ustanawia generalną zasadę, że wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony.

Sąd nie podzielił prezentowanego w zaskarżonej decyzji stanowiska co do tego, od jakiej daty należy liczyć początek biegu terminu ustalonego w art. 265[2] Kodeksu celnego.

W uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2002 r. FPS 7/02 wyrażony został pogląd, który skład orzekający w niniejszej sprawie podziela, że w stosunku do postępowań zakończonych decyzją ostateczną termin 3-letni należy liczyć od dnia wejścia w życie art. 265[2] Kodeksu celnego, gdyż przepis ten zawiera samodzielne uregulowanie, niezależne od treści przepisów Ordynacji podatkowej.

Przepis art. 265[2] został dodany do Kodeksu celnego przez art. 1 pkt 79 lit. b ustawy z 10 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny (Dz.U. Nr 42 poz. 402) i wszedł w życie z dniem 21 maja 1999 r.

Liczony od tej daty 3-letni termin do wznowienia postępowania zakończony decyzją Prezesa GUC z 27 maja 1998 r. został zachowany przez skarżącego wobec złożenia wniosku o wznowienie postępowania w dniu 18 czerwca 2001 r.

Oznacza to w konsekwencji, że dokonana przez Prezesa GUC odmowa wznowienia postępowania z powodu upływu terminu przewidzianego w art. 265[2] Kodeksu celnego nastąpiła z naruszeniem tego przepisu, które miało wpływ na wynik sprawy.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, art. 29 i art. 55 ust. 1 ustawy o NSA, orzekł jak w sentencji.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lutego 2003 r., sygn. akt II SA 1620/01

Zagadnienie prawne:

W razie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej nakazuje administratorowi danych w drodze decyzji administracyjnej przywrócić stan zgodny z prawem, a w szczególności usunięcie danych osobowych.

Z uzasadnienia wyroku: W dniu 2 czerwca 2000 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych decyzją (...) nakazał Generalnemu Inspektorowi Celnemu usunięcie danych zebranych w drodze badań i zaprzestania ich zbierania z powodu nieadekwatności w stosunku do celu ich przetwarzania. Jako podstawę rozstrzygnięcia wskazał art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych.

W wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy GIODO decyzją z 8 sierpnia 2000 r. (...) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Generalny Inspektor Celny złożył wówczas skargę do NSA, która została przez sąd odrzucona z powodu niezachowania terminu – postanowieniem NSA z 16 listopada 2000 r. II SA 2497/00.

Generalny Inspektor Celny złożył następnie wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji GIODO z 2 czerwca 2000 r. Wskazał, że art. 26 ustawy nie ma charakteru enumeratywnego. Nie można zaś uznać, że pozyskiwanie danych narusza interes osób, których dotyczy.

Wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności. GIODO decyzją z 22 lutego 2001 r. (...) odmówił stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji. Stwierdził, że

wydał ją w związku ze zbyt daleko posuniętą ingerencją w sferę prywatności. Nie dopatrzył się zaś rażącego naruszenia prawa w swoim rozstrzygnięciu.

Generalny Inspektor Celny złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wskazał, że badania poligraficzne nie mają wpływu na treść zdobytej za ich pośrednictwem informacji. Są niezbędne w procesie rekrutacji. Nakaz zaprzestania ich prowadzenia narusza zaś art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych.

W dniu 10 kwietnia 2001 r. GIODO decyzją (...) utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie. Wskazał, że w kwestionowanej decyzji odnosił się nie do prowadzenia badań poligraficznych, ale gromadzenia za ich pomocą danych osobowych. Nie dopatrzył się zaś w zaskarżonej decyzji rażącego naruszenia prawa.

W dniu 11 maja 2001 r. Generalny Inspektor Celny zaskarżył tę decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wskazał, że powołany jako podstawa prawna decyzji art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy nie daje uprawnienia do zawartego w decyzji rozstrzygnięcia w części nakazującej zaprzestanie zbierania przez badania poligraficzne danych jako nieadekwatnych do celów ich przetwarzania. Mimo że GIODO to kwestionuje, to w istocie nie zakwestionował zbioru danych zebranych przy użyciu ankiety personalnej czy rozmowy kwalifikacyjnej, ale zbiór danych powstały przy użyciu badań poligraficznych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest niezasadna. Jej podstawą był zarzut rażącego naruszenia prawa przez GIODO przy wydawaniu decyzji z 2 czerwca 2000 r. Zdaniem Generalnego Inspektora Celnego naruszenie to było związane po pierwsze z wydaniem decyzji w oparciu o art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133 poz. 883 ze zm.), który nie daje podstaw do takiego rozstrzygnięcia.

Po drugie rażące naruszenie prawa polegało na tym, że uznano za nieadekwatne dane z uwagi na sposób ich uzyskania, tj. badania poligraficzne, a nie z uwagi na ich zakres.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu, należy podkreślić, że podstawą wydania decyzji przez GIODO był art. 18 ust. 1 ustawy. W razie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej nakazuje administratorowi danych w drodze decyzji administracyjnej przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności usunięcie danych osobowych. Jeżeli więc stwierdził on naruszenie obowiązków administratora danych, wynikłych z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy, czyli naruszenie w tym zakresie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, mógł zastosować środki przewidziane w art. 18 ust. 1 ustawy.

W odniesieniu do drugiego zarzutu należy podkreślić, że zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest zobowiązany zapewnić, aby dane te były merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów w jakich są przetwarzane. Tymczasem GIODO uznał, że dane zebrane przy pomocy badań poligraficznych są nie tylko nieadekwatne do celów z uwagi na ich zakres, ale budzi również wątpliwości ich merytoryczna poprawność z uwagi na sposób zbierania. Zakres danych zbieranych przy pomocy badań poligraficznych był bowiem dużo szerszy niż danych zbieranych przy pomocy innych środków. Wskazuje na to chociażby porównanie pytań z ankiety i pytań zadawanych przy okazji badań poligraficznych. Po drugie, co niejako na marginesie stwierdził GIODO, celowość takich badań była wielokrotnie kwestionowana w literaturze przedmiotu, co może budzić wątpliwości z uwagi na ich merytoryczną poprawność.

Generalny Inspektor Celny nie wykazał, aby taka wykładnia art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy rażąco naruszała prawo. Cechą rażącego naruszenia prawa jest bowiem to, że występuje ono w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu, bądź gdy jego skutków społeczno-gospodarczych nie można akceptować z punktu widzenia wymagań praworządności (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2000 r., s. 660).

Stąd też ponieważ GIODO nie dopatrzył się w przedmiotowej decyzji rażącego naruszenia prawa, odmówił stwierdzenia jej nieważności zgodnie z art. 158 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Naczelny Sąd Administracyjny uznał natomiast, iż przy podejmowaniu tej decyzji GIODO nie naruszył prawa.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2003 r., sygn. akt V SA 1131/02

Zagadnienie prawne:

Zwłoka organów administracji publicznej w załatwieniu sprawy i naruszenie terminów określonych w art. 35 k.p.a. nie może powodować ujemnych skutków dla strony, która dopełniła swoich obowiązków, wszczynając prawidłowo postępowanie administracyjne w sprawie o uzyskanie zezwolenia na osiedlenie się [art. 19 ustawy z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz. 739 ze zm.)].

Z uzasadnienia wyroku: Ivan D. wnioskiem z 26 czerwca 2001 r. zwrócił się do Wojewody D. o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się i wydanie karty stałego pobytu. Decyzją z 24 września 2001 r. Wojewoda D. odmówił udzielenia zezwolenia, uznając, że dochody uzyskiwane przez cudzoziemca nie gwarantują pokrycia kosztów związanych z utrzymaniem rodziny. Powyższą decyzję uchylił Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia i stwierdził, że decyzja organu I instancji nie została należycie uzasadniona w zakresie ustaleń co do braku wystarczających środków na pokrycie kosztów utrzymania. Nadto – zdaniem organu II instancji – błędny jest pogląd, że cudzoziemiec spełnia przesłankę dotyczącą przebywania w Polsce przez okres trzech lat przed złożeniem wniosku, bowiem tę datę należy liczyć od 1 września 1998 r., kiedy uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, natomiast wniosek o zezwolenia na osiedlenie się złożył w dniu 26 czerwca 2001 r. Decyzją z 8 lutego 2002 r. Wojewoda D. ponownie odmówił wydania zezwolenia na osiedlenie się w RP, uznając tym razem, że cudzoziemiec nie spełnił przesłanki dotyczącej trzyletniego okresu przebywania w Polsce przed datą złożenia przedmiotowego wniosku, na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Na skutek odwołania, Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z 8 kwietnia 2002 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, powołując jako podstawę prawną rozstrzygnięcia przepisy art. 23 pkt 1 w zw. z art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz. 739 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 42 poz. 475). W uzasadnieniu powyższej decyzji organ II instancji stwierdził, że Ivan D. nie udokumentował trzyletniego nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższą decyzję zaskarżył Ivan D., wnosząc o jej uchylenie. W skardze podniósł, że organy administracji publicznej zobowiązane są rozpatrzyć sprawę w terminie określonym

w kodeksie postępowania administracyjnego. Natomiast terminy te zostały przekroczone zarówno w sprawie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jak i przy rozpoznaniu wniosku o zezwolenie na osiedlenie się, co miało negatywne skutki dla wyniku sprawy, o czym nie został poinformowany. W odpowiedzi na skargę, organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Podstawę prawną omawianego rozstrzygnięcia stanowi przepis art. 19 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 1997 r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2001 r. Zgodnie z jego treścią zezwolenie na osiedlenie się może być udzielone cudzoziemcowi, jeżeli łącznie spełnia następujące warunki: 1) wykaze istnienie trwałych więzów rodzinnych lub ekonomicznych z Rzeczpospolitą Polską, 2) ma zapewnione mieszkanie i utrzymanie, 3) bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 3 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Po kolejnych decyzjach, organy obu instancji uznały, że skarżący wykazał istnienie trwałych związków emocjonalnych, ponieważ ożenił się z obywatelką polską, co wskazuje na związki rodzinne i od szeregu lat mieszka i pracuje w Polsce, nadto ma zapewnione mieszkanie i utrzymanie w RP. Nie spełniona została, zdaniem organu administracji, przesłanka dotycząca trzyletniego okresu przebywania na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony bezpośrednio przed złożeniem wniosku. Poza sporem w niniejszej sprawie pozostaje kwestia uznaniowego charakteru przepisu, będącego podstawą rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonej decyzji. W większości typowych spraw załatwianych na podstawie tego przepisu organy administracji publicznej mają swobodę w podejmowaniu decyzji. Kontrola sądu ogranicza się w tego typu sprawach do zbadania czy właściwie zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające i czy z ustaleń wyciągnięto prawidłowe wnioski. W sprawie niniejszej stan faktyczny sprawy wskazuje, że nadużyto uznania administracyjnego. Przy ustaleniu, że datę od której zaczyna biec termin trzyletni nieprzerwanego pobytu w Polsce stanowi data decyzji o zezwoleniu na zamieszkanie na czas oznaczony, tj. 1 września 1998 r., organy obu instancji pominęły fakt, że wniosek o zezwolenie skarżący złożył już w dniu 23 marca 1998 r. Organ orzekający w tej sprawie dopiero po upływie 5 miesięcy podjął wnioskowaną decyzję, naruszając w ten sposób unormowania z art. 35 i n. kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten zawiera rozwiązanie prawne, które ma zapewnić niezbędną szybkość działania administracji publicznej, nakładając na organy obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie więc powinny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę; w ciągu miesiąca – sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a w ciągu dwóch miesięcy – sprawy szczególnie skomplikowane. Początek biegu terminu do załatwienia sprawy należy określić datę wszczęcia postępowania, czyli datę złożenia wniosku przez stronę. Obowiązek zawiadomienia strony o wszelkiej zwłoce w załatwieniu sprawy, wynikający z treści art. 36 k.p.a., rozciąga się na przypadki zależne od organu administracyjnego, jak również od niego niezależne. O tym, że ustawodawca wielkie znaczenie przypisał terminowości działania organów administracji świadczy przepis art. 37 k.p.a., określający środki przysługujące stronie do zwalczania przejawów bezczynności organów, jak również obciążał odpowiedzialnością pracownika, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie (art. 38 k.p.a.). Podnieść należy, że w uchwale Sądu Najwyższego z 28 września 1990 r., III CZP 33/90 (OSNCp 1991, z. 1, poz. 3), znalazła się teza, w której przyjmuje się, że zwłoka w załatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 2 może stano-

wiść podstawę odpowiedzialności za szkodę na podstawie art. 417 k.c. Nawiązać należy również do tezy Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanej wprawdzie na tle prawa celnego, lecz wyraźnie wskazującej na znaczenie jakie należy przywiązywać do terminów określonych w art. 35 k.p.a. Zgodnie z wyrokiem z 6 października 1993 r., S.A./Kr 2632/92 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że opłata manipulacyjna dodatkowa nie może być wymierzona za okres przypadający po terminie, do którego – zgodnie z art. 35 k.p.a. – organ celny zobowiązany był do wydania decyzji o jej ustaleniu. W związku z powyższym należy przyjąć, że uchybienie terminów określonych w art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego przez organy administracji publicznej nie może wywoływać negatywnych konsekwencji dla strony, która zgodnie ze swoimi uprawnieniami wynikającymi z ustawy z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114 poz. 739 ze zm.) stara się o pozytywne załatwienie sprawy. Uznania administracyjne, co było już podnoszone w orzecnictwie sądowym, nie ma we współczesnym państwie dowolnego charakteru. Organy działające w ramach uznania muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji i nie mogą ograniczać się przy prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie. W sprawie niniejszej stan faktyczny nie budzi wątpliwości. Gdyby organ I instancji rozpoznał wniosek skarżącego o zezwolenie na osiedlenie się w terminach określonych w art. 35 k.p.a., wówczas skarżący mógłby wykazać, że bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał w RP co najmniej przez 3 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

W związku z powyższym należało uznać, że zaskarżona decyzja narusza prawo i należy ją uchylić.