

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 49/5-6(557-558), 166-174

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

Przeгляд orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 maja 2003 r., sygn. akt OPK 31/02

Zagadnienie prawne:

Od decyzji w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości, wydanej na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2000 Nr 100, poz. 1086 ze zm.), umarzającej postępowanie administracyjne i przekazującej sprawę z urzędu do rozpatrzenia sądowi, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

Z uzasadnienia uchwały:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R., na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 856 ze zm.), zwróciło się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie prawne:

Czy od decyzji umarzającej postępowanie administracyjne i przekazującej sprawę z urzędu do rozpatrzenia sądowi, o jakiej mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2000 Nr 100, poz. 1086 ze zm.) wydanej w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości służy prawo wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego?

Przytoczone wyżej pytanie prawne przedstawione zostało przez pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. w następującym stanie faktycznym sprawy:

Burmistrz Miasta L. postanowieniem z 22 kwietnia 2002 r. wszczął postępowanie rozgraniczeniowe, a następnie decyzją z 2 września 2002 r. wydana na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2000 Nr 100, poz. 1086 ze zm.), umorzył postępowanie administracyjne w tej sprawie i przekazał ją z urzędu do

rozpatrzenia sądowi. W uzasadnieniu tej decyzji Burmistrz podniósł, że wskazany przez geodetę przebieg granicy między działkami w oparciu o dane archiwalne z obowiązującej ewidencji gruntów nie został zaakceptowany przez właściciela jednej z działek, co w rezultacie spowodowało, że strony nie zawarły ugody, zaś przebieg granicy nie został ustalony na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia woli stron. W decyzji tej zostało zamieszczone pouczenie, że stronom służy od niej odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. Po wniesieniu odwołania organ ten powziął wątpliwość co do tego, czy od decyzji wydanej na podstawie art. 34 ust. 2 powołanej ustawy służy prawo odwołania w administracyjnym toku instancji. W związku z tym pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. zwrócił się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące tej wątpliwości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W przedstawionym pytaniu trafnie wskazano na rozbieżność interpretacyjną, jaka wystąpiła w tym przedmiocie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zajęcie stanowiska w kwestii powyższych wątpliwości i rozbieżności w dotychczasowym orzecznictwie w tego rodzaju sprawach wymaga przede wszystkim zwrócenia uwagi na obowiązujący w polskim systemie prawnym dwuinstancyjny model postępowania administracyjnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 78, dotyczącym środków ochrony wolności i praw, ustanawia zasadę, że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, dopuszczając ustawowe wyjątki od tej zasady. Temu konstytucyjnemu wymogowi odpowiada zawarta w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, a jej konkretyzacja jest dokonana w art. 127 k.p.a. Tak więc, w postępowaniu administracyjnym zasadą jest, że od decyzji organu pierwszej instancji służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Odstąpienie od tej zasady, jej ograniczenie lub wyłączenie bądź wprowadzenie innego środka ochrony prawnej, może nastąpić tylko w drodze ustawy, a jako wyjątek od zasady musi być wyraźne i jednoznaczne.

Wyłączenie odwołania od decyzji w administracyjnym toku instancji powiązane jest najczęściej z przejściem sprawy z drogi administracyjnej do rozpoznania przez sąd powszechny. Przykładem takich regulacji ustawowych są m.in.: art. 477[8] k.p.c. oraz art. 83 ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) – od decyzji organów rentowych i ubezpieczeń społecznych służy odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych; art. 6 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) – od decyzji zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych; art. 10 ust. 1 ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. 1997 Nr 49, poz. 318 ze zm.) – od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów służy odwołanie do sądu antymonopolowego; art. 160 § 5 k.p.a. – strona niezadowolona z decyzji w przedmiocie odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego; art. 80 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.) – od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego służy sprzeciw będący żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego; art. 186 ustawy z 18 lipca 2002 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) – jednoinstancyjna decyzja wojewody w przedmiocie odszkodowania jest niezaskarżalna a

stronie niezadowolonej z tej decyzji przysługuje droga sądowa. Powyższe regulacje w sposób wyraźny i jednoznaczny wyłączają dopuszczalność odwoływania się od decyzji w administracyjnym toku instancji.

Taka wyraźna i jednoznaczna regulacja zawarta jest też w ustawie z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2000 Nr 100, poz. 1086 ze zm.) w zakresie spraw o rozgraniczenie nieruchomości. Sprawy te rozpatrywane są najpierw w postępowaniu administracyjnym. W postępowaniu tym może dojść do zawarcia przez strony umowy o ustaleniu przebiegu granicy, mającej moc ugody sądowej, stosownie do art. 31 ust. 4 tej ustawy, i w takim przypadku postępowanie administracyjne podlega umorzeniu decyzją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jako bezprzedmiotowe. Jeżeli zaś zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli umowy, a przebieg granicy ustalony został na podstawie zebranych dowodów (art. 31 ust. 2 ustawy) lub zgodnego oświadczenia stron (art. 31 ust. 3 ustawy), wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje na podstawie art. 33 ust. 1 tej ustawy decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości i wówczas, stosownie do art. 33 ust. 3 ustawy strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji przekazania sprawy sądowi. Jeżeli natomiast nie dojdzie do zawarcia umowy i nie ma podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu, wójt (burmistrz, prezydent miasta), wydaje na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego i przekazaniu sprawy z urzędu do rozpoznania sądowi.

Tylko decyzja wydana na podstawie art. 33 ust. 1 tej ustawy jest decyzją o rozgraniczeniu nieruchomości, czyli decyzją administracyjną o ustaleniu przebiegu granicy i tylko w stosunku do tej decyzji wyłączone zostało w odrębnym przepisie ustawy (w art. 33 ust. 3) odwołanie administracyjne przez zastąpienie go prawem strony do żądania przekazania sprawy do sądu powszechnego. Natomiast treścią decyzji wydanej na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy jest umorzenie postępowania administracyjnego i przekazanie sprawy z urzędu do rozpatrzenia sądowi, a zatem to przekazanie jest istotnym elementem rozstrzygnięcia zawartego w tej decyzji w rozumieniu art. 107 § 1 k.p.a. Z samej tylko treści decyzji administracyjnej nie można zaś wywodzić niedopuszczalności odwoływania się od tej decyzji na ogólnych zasadach, gdyż taka niedopuszczalność musi wynikać wprost z regulacji ustawowej – to przepis ustawy a nie decyzja organu administracji wydana w indywidualnej sprawie może wyłączyć dopuszczalność odwoływania się od niej w administracyjnym toku instancji. Takiego przepisu w odniesieniu do decyzji, o jakiej mowa w art. 34 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, w przeciwieństwie do decyzji, o jakiej mowa w art. 33 ust. 1, ustawa ta nie zawiera.

Decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego i przekazaniu sprawy z urzędu sądowi, o jakiej mowa w art. 34 ust. 2 ustawy, może być wydana dopiero wówczas, gdy nie doszło do zawarcia umowy, o jakiej mowa w art. 31 ust. 4 ustawy oraz nie ma podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron w rozumieniu art. 31 ust. 3 ustawy. Warunki te przeciwdziałają przedwczesnemu przekazywaniu sprawy do sądu powszechnego oraz wyznaczają zakres rozpatrywania sprawy o rozgraniczenie także w administracyjnym postępowaniu odwoławczym, a następnie kontroli legalności takiej decyzji przed sądem administracyjnym.

Podniesiona w pytaniu prawnym obawa dwutorowości postępowania w tej samej sprawie jednocześnie w postępowaniu administracyjnym i przed sądem powszechnym jest bezprzedmiotowa, skoro przy dwuinstancyjności postępowania administracyjnego zasadą jest,

że decyzja organu pierwszej instancji nie podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, zaś wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 1 i § 4 k.p.a.). Decyzja, o której mowa w art. 34 ust. 2 ustawy, będzie podlegała zatem wykonaniu dopiero wówczas, gdy stanie się ostateczna. Wykonanie tej decyzji stosownie do jej treści, będzie zaś polegało na przekazaniu akt sprawy do sądu powszechnego.

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 19 maja 2003 r., sygn. akt OPS 1/03**

Zagadnienie prawne:

W sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu, prezydent tego miasta jako organ wykonawczy miasta i reprezentujący je na zewnątrz oraz także jako pracownik urzędu miasta, a jednocześnie sprawujący funkcję starosty, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a., co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta.

Z uzasadnienia uchwały:

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z 20 listopada 2002 r. w sprawie II SA/Gd 1552/00, przedstawił do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) następującą wątpliwość prawną:

Czy jest dopuszczalne wyłączenie prezydenta miasta na prawach powiatu oraz wszystkich jego zastępców i innych pracowników urzędu gminy upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu prezydenta, od udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, będącej własnością gminy (miasta na prawach powiatu), którą ten prezydent reprezentuje, na podstawie art. 24 § 1 pkt 1, art. 24 § 1 pkt 4 i art. 24 § 3 k.p.a. z tego powodu, że prezydent miasta, jego zastępcy oraz pracownicy urzędu gminy pozostają z gminą będącą właścicielem nieruchomości, której dotyczy żądanie zwrotu, w stosunku zatrudnienia oraz z tego powodu, że prezydent miasta z mocy ustawy reprezentuje tę gminę na zewnątrz?

Przedstawiona wątpliwość prawna została uzasadniona między innymi następująco:

Skarżące Ewa S. oraz Barbara G. wniosły skargę na decyzję Wojewody K.-P. z 9 czerwca 2000 r. (...), którą utrzymano w mocy decyzję Prezydenta Miasta B. z 15 marca 2000 r. (...). Tą ostatnią decyzją, powołując się na art. 136 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.), odmówiono zwrotu skarżącym wywłaszczonej nieruchomości położonej w B. przy ul. T. nr 59, stanowiącej część działki nr 3/1, zapisanej w księdze wieczystej nr 45309.

Z decyzji organu pierwszej instancji oraz ze znajdujących się w aktach sprawy odpisu z księgi wieczystej Kw 45309, prowadzonej przez Sąd Rejonowy w B., i wykazu zmian gruntowych wynika, że działka nr 3/1, powstała z działek nr 2 i nr 3, stanowi własność Gminy B. Gmina B. jest zatem stroną postępowania administracyjnego, które dotyczy zwrotu części działki nr 3/1. Ze względu na przysługujące tej gminie prawo własności nieruchomości postępowanie dotyczące jej zwrotu poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom dotyczy bowiem interesu prawnego Gminy B. Uprawnienia strony dla tego podmiotu wynikają zatem z art. 28 k.p.a.

Przytoczono wypowiedzi doktryny, poczynszyszy od glosy W. Chróścielewskiego i Z. Kmiecika do cytowanego wyroku Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r. (głosa opublikowana

wraz z orzeczeniem). Zdaniem tych autorów „(...) nie może być wątpliwości co do tego, iż w rozpatrywanej sytuacji (dysponowania przez gminę w sprawie, która stała się przedmiotem postępowania administracyjnego, interesem prawnym), organ gminy – na mocy art. 26 § 3 w związku z art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. – traci zdolność do załatwienia sprawy”. Podstawą utraty przez organ administracyjny zdolności do załatwienia sprawy jest w ocenie tych głosatorów wyłączenie wszystkich pracowników organu z tego powodu, że pozostają oni z jedną ze stron (gminą) w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na ich prawa lub obowiązki. Tym stosunkiem prawnym jest, jak piszą, stosunek zatrudnienia. W. Chróścielewski na możliwość wyłączenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz innych pracowników urzędu gminy od udziału w postępowaniu administracyjnym, którego wynik dotyczy interesu prawnego gminy, wskazywał wcześniej w artykule zatytułowanym „Gmina jako strona postępowania administracyjnego – konsekwencje prawne uchylecia art. 27a k.p.a.” (Samorząd Terytorialny 1995, nr 4, s. 21–29). Wówczas autor ten podniósł też możliwość wyłączenia przewodniczącego zarządu gminy, jako przedstawiciela osoby prawnej, mianowicie gminy, od załatwiania sprawy dotyczącej gminy. Podstawą prawną tego wyłączenia autor upatrywał w art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Należy przyjąć, iż rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Może być ona – jako osoba prawna – stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy k.p.a. przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa może jednak organowi jednostki samorządu terytorialnego wyznaczyć rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Wtedy będzie on „bronił” interesu jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie.

Powierzenie zatem organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy sądownoadministracyjnego. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji procesowej strony w tym postępowaniu, nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA, ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego.

Widać z tego niezbiecnie, że włączenie organów samorządowych do systemu organów administracji publicznej prowadzących postępowanie w konkretnej sprawie znacznie ogranicza zakres uprawnień procesowych tych jednostek jako osób prawnych. Co więcej, w zakresie, w jakim organ jednostki samorządu terytorialnego wykonuje funkcję organu administracji publicznej nie jest on (ani też żaden z pozostałych organów danej jednostki) uprawniony do reprezentowania jej interesu prawnego, rozumianego jako interes osoby prawnej. Uprawnienie do korzystania z władztwa administracyjnego przez samorząd terytorialny następuje zatem kosztem znacznego ograniczenia jego dominium. Niemniej należy pamiętać, że jest to następstwem celowego działania ustawodawcy. Niekiedy czyni on to tak wyraźnie, że nie może to budzić najmniejszych wątpliwości. Przykładowo z art. 2 ust. 1 i 2 powołanej wcześniej ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności wynika, że o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego orzeka wójt (burmistrz, prezydent

miasta) tej właśnie gminy, która jest właścicielem nieruchomości, na której ustanowiono użytkowanie wieczyste. Tego rodzaju rozwiązania prawne nie powinny budzić wątpliwości, tym bardziej że prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego zostało im przyznane w celu realizacji postawionych przed nimi zadań z zakresu administracji publicznej i z tego powodu podlega licznym ograniczeniom, płynącym z przepisów prawa publicznego. Wystarczy tu wspomnieć, że prowadzenie działalności gospodarczej przez te jednostki podlega licznym rygorom, a jego podstawowym celem nie może być w zasadzie osiągnięcie zysku.

W sprawach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości – stosownie do art. 142 ustawy o gospodarce nieruchomościami – rolę organu prowadzącego postępowanie ustawodawca powierzył staroście. Jest on organem właściwym w tej sprawie bez względu na to, czyją własnością jest nieruchomość, której dotyczy żądanie zwrotu (Skarbu Państwa, gminy, powiatu czy województwa). Natomiast stronami w tym postępowaniu są: właściciel nieruchomości (z wyjątkiem powiatu), podmiot ubiegający się o jej zwrot oraz osoby posiadające inne tytuły prawnorzeczowe do tej nieruchomości. Zatem gminie, o ile jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem tego postępowania, została wyznaczona rola strony. Ta rola procesowa gminy nie może być zmieniona tylko dlatego, że wszędzie tam gdzie nie wyodrębniono struktur powiatowych – organ gminy (w tym wypadku prezydent miasta) wykonuje zadania starosty (art. 92 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Wskazane przepisy mają bowiem charakter reguł kolizyjnych i jako takie nie mogą zmieniać ról, które poszczególnym podmiotom zostały wyznaczone w procesie orzekania przez przepisy prawa materialnego. Mówiąc innymi słowy, skoro gmina jest stroną w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, to nie może być pozbawiona tego statusu tylko dlatego, że prezydent miasta – będąc równocześnie starostą w znaczeniu funkcjonalnym – staje się organem prowadzącym postępowanie w tej sprawie. Organem właściwym w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest bowiem starosta, a nie prezydent miasta.

Prezydent sprawujący funkcję starosty nie może jednocześnie występować w imieniu gminy jako strony w tej sprawie i jako organ rozpoznający tę sprawę. Podstawę do wyłączenia prezydenta miasta mogą stanowić również przepisy zawarte w art. 24 k.p.a., ponieważ prezydent jest pracownikiem gminy (art. 2 pkt 1 lit. c ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych), z tym że pracownikiem sprawującym równocześnie funkcję organu gminy (miasta).

W omawianej sprawie należy przyjąć, że po pierwsze zachodzi określona w art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. przyczyna wyłączenia prezydenta miasta od udziału w postępowaniu w sprawie. Pozostawanie z gminą w stosunku zatrudnienia, a ponadto sprawowanie funkcji organu wykonawczego miasta i pełnienie funkcji jego ustawowego przedstawiciela można uznać za pozostawanie ze stroną w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć chociażby pośredni wpływ na prawa lub obowiązki prezydenta miasta.

Zgodnie z art. 31 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) prezydent miasta kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z unormowania tego wynika jednoznacznie, że w omawianej sprawie prezydent miasta jest także ustawowym przedstawicielem strony. Oznacza to, że w omawianej sprawie zachodzi również określona w art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. przyczyna wyłączenia prezydenta miasta od udziału w postępowaniu w sprawie zwrotu nieruchomości, której właścicielem jest gmina.

W konsekwencji uznać należy, że bezprzedmiotowy jest problem wyłączenia innych pracowników urzędu miasta. Zastępcy prezydenta oraz pozostali pracownicy urzędu miasta nie mogą wydać decyzji w tej sprawie, ponieważ nie są władni do podejmowania jakichkolwiek czynności w sprawie z upoważnienia prezydenta miasta, który z mocy prawa podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w tej sprawie.

Skoro prezydent sprawujący funkcję starosty podlega wyłączeniu od rozpoznania takiej sprawy, to jako organ nie może w niej podejmować żadnych czynności, np. nie może dać upoważnienia do jej załatwienia jakimkolwiek z podległych sobie pracowników.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że wyłączenie osoby prezydenta miasta od udziału w postępowaniu czyni organ wykonawczy gminy niewładnym do działania. Jako organ administracji publicznej staje się on niezdolny do załatwienia sprawy (art. 26 § 3 k.p.a.). W omawianej sytuacji będzie więc miał odpowiednie zastosowanie art. 26 § 2 k.p.a. Sprawa będzie podlegała załatwieniu przez organ wyższego stopnia nad prezydentem miasta (w tym przypadku przez wojewodę), z tym że organ ten będzie mógł wyznaczyć do załatwienia sprawy inny podległy sobie organ.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2003 r., sygn. akt III SA 3489/01

Zagadnienie prawne:

Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzone. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości materiału dowodowego, zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego, jako warunku niezbędego wydania decyzji o przekonującej treści.

Z uzasadnienia wyroku:

Zaskarżoną decyzją wydaną na podstawie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 109, poz. 1245 ze zm.), Izba Skarbowa w W. utrzymała decyzję Inspektora Kontroli Skarbowej z 30 kwietnia 2001 r. (...) określającą Spółkę z o.o. „E.-M. B.”, z siedzibą w W., kwotę do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy, nienależnie otrzymany zwrot podatku traktowany na równi z zaległością podatkową oraz odsetki za zwłokę.

Z uzasadnienia decyzji wynika, że Inspektor stwierdził, iż Spółka poprzez odliczenie podatku zawartego w otrzymanych fakturach zakupu usług, traktowanych jako inwestycje, naruszyła § 50 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 109 poz. 1245 ze zm.), poprzez obejście przepisów prawa podatkowego, a w szczególności art. 19 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.).

W ocenie Inspektora Kontroli Skarbowej Spółka odliczała podatek naliczony zawarty w otrzymanych fakturach dokumentujących poniesione wydatki, związane bezpośrednio lub pośrednio z realizowaną budową centrum handlowego, niezgodnie z obowiązującymi

przepisami gdyż nie była właścicielem gruntu na którym trwała budowa, stąd nie mogła być nabywcą usług budowlanych, których nabywcą była TKD będąca właścicielem gruntu, nie mogła zatem rozliczać podatku zawartego w otrzymanych fakturach.

Podpisana umowa przedwstępna sprzedaży tego gruntu z 28 czerwca 1999 r. – w ocenie Inspektora nie miała w sprawie żadnego znaczenia, bowiem dopiero przeniesienie własności w prawnie przepisanej formie (aktu notarialnego) zmieniłoby stan sprawy. Ponadto Inspektor zauważył, iż odliczanie podatku z faktur dotyczących prowadzonej budowy galerii handlowej, otrzymanych przez Stronę przed dniem zawarcia umowy z TDK nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Zdaniem Inspektora należności rozliczane jako koszty robót budowlanych w świetle stanu faktycznego i prawnego sprawy mogły jedynie stanowić zaliczki na poczet ceny nabycia towaru, tj. galerii handlowej i gruntu i tak należałoby je oceniać w świetle przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.

Izba Skarbowa utrzymała w mocy decyzję Inspektora, powołując się na regulację zawartą w art. 21 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, stwierdzając, iż żadna z wymienionych w tym przepisie sytuacji nie zaistniała w przedmiotowej sprawie.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na tę decyzję Spółka podniosła zarzuty naruszenia przez Izbę Skarbową przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a w szczególności: art. 10 ust. 2 oraz art. 21 ust. 3 ustawy VAT, § 54 ust. 4 pkt 5 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, § 50 ust. 4 pkt 5 lit. c, rozporządzenia Ministra Finansów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, jak również naruszenia przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności: art. 121 § 1 oraz art. 122 Ordynacji podatkowej.

Następnie w piśmie procesowym podtrzymując zarzuty skargi wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji ze względu na rażące naruszenie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług (...) oraz art. 210 § 1 i 4 Ordynacji podatkowej.

W odpowiedzi na skargę Izba Skarbowa wniosła o jej oddalenie, podtrzymując zajęte stanowisko.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył między innymi, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Przepis art. 19 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym zawiera generalną normę, zgodnie z którą podatnik ma prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług (ust. 1), następnie definiuje pojęcie podatku naliczonego (ust. 2) oraz określa terminy w których może nastąpić obniżenie. Z przepisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy wynikają ograniczenia możliwości odliczenia podatku. Artykuł 21 powołanej ustawy określa przypadki w których podatnikowi przysługuje prawo zwrotu różnicy podatku.

Faktem jest, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Izba Skarbowa, oddalając zarzuty Inspektora naruszenia przez Skarżącą § 54 ust. 4 pkt 5 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów z 15 grudnia 1997 r. oraz § 50 ust. 4 pkt 5 lit. c oraz rozporządzenia z 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, które stanowiły podstawę do stwierdzenia obejścia przepisów prawa

podatkowego, a w szczególności art. 19 ustawy o podatku od towarów i usług (...), odniosła się wyłącznie do art. 21 tej ustawy, nie wskazując na jakiegokolwiek naruszenie stanowiące podstawę do zakwestionowania prawa Skarżącej do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony wynikający z faktur wystawionych przez TKD. Decyzja ta, utrzymująca w mocy decyzję Inspektora Kontroli Skarbowej, skutkuje pozbawieniem Spółki prawa do odliczenia podatku naliczonego i w konsekwencji również prawa do zwrotu bezpośredniego nadwyżki podatku.

W związku z tym uzasadnione są zarzuty Skarżącej, że uzasadnienie decyzji pozostaje w sprzeczności z rozstrzygnięciem, a co najmniej o braku spójności pomiędzy rozstrzygnięciem i uzasadnieniem, gdyż Izba Skarbowa istotnie w uzasadnieniu decyzji nie podejmuje nawet próby wskazania, jakiego rodzaju naruszenie prawa skutkuje pozbawieniem Spółki praw wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy VAT.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że decyzja powinna wskazywać ustalony przez organ administracyjny stan faktyczny, określać przesłanki zastosowania tej, a nie innej kwalifikacji prawnej i ustalać jakie okoliczności stanu faktycznego odpowiadają którym z fragmentów normy prawnej zastosowanej w sprawie, a to zgodnie z art. 210 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej.

Organ odwoławczy rozpoznaje sprawę ponownie merytorycznie w jej całości. Oznacza to, że ma on obowiązek rozpoznać wszystkie żądania, wnioski i zarzuty strony oraz ustosunkować się do nich w uzasadnieniu swej decyzji. Decyzja wydana na podstawie art. 233 Ordynacji podatkowej jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 210 Ordynacji. Decyzja ta powinna więc odzwierciedlać proces subsumcji prawa w postępowaniu odwoławczym. Ocenie Sądu nie podlega sama osnova decyzji, ale decyzja jako całość, a więc łącznie z uzasadnieniem.

Brak należytego uzasadnienia, co słusznie podnosi Skarżący, pozbawia stronę możliwości ochrony swoich słusznych interesów i prowadzenia polemiki z organem, co wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności.

Zaniechanie przez organy administracji uzasadniania decyzji w sposób przekonujący i zgodny ze wskazanymi w art. 120, art. 121, art. 122 i art. 124 Ordynacja podatkowa powoduje ich wadliwość w stopniu przemawiającym za ich uchyleniem.

Naruszenie w rozpoznawanej sprawie przepisów postępowania uniemożliwia Sądowi dokonanie oceny legalności decyzji.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 55 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uchylił zaskarżoną decyzję.