

HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

Iwona Dąbrowska
Joanna Kube

ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO
W PRAKTYCE ORZECZNICZEJ
NACZELNEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa 1997

Wydanie sponsorowane przez
The German Marshall Fund
oraz
Fundację Stefana Batorego

© by Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996

ISBN 83-87300-02-0

Wydawnictwo: EXIT
Wydanie I. Nakład 600 egz. Warszawa 1996

SPIS TREŚCI

SŁOWO WSTĘPNE	6
OD AUTOREK	7
I. POZYCJA CUDZOZIEMCA	8
1. Uprawnienia zawodowe cudzoziemca	8
Dyskryminacja ; prawo do wykonywania zawodu zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami, niezależnie od obywatelstwa	
2. Granice uznania administracyjnego	9
Sprawiedliwość proceduralna ; obowiązek uzasadniania decyzji uznaniowych jako przesłanka kontroli sądowej – prawo do sądu ; ochrona przed arbitralnością administracji; osiedlanie się cudzoziemców na terytorium państwa goszczącego w celu podjęcia pracy zarobkowej – w świetle Europejskiej Karty Socjalnej i Układu o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi .	
3. Ochrona małżeństwa, macierzyństwa i rodziny – jako prawa prywatności cudzoziemca	11
4. Nabywanie obywatelstwa polskiego przez repatriację	12
Prawo do tożsamości i obywatelstwa polskiego jako czynniki decydujące o kierunku wykładni przepisów administracyjnego prawa materialnego.	
5. Poświadczenie obywatelstwa w świetle przepisów nieobowiązujących	15
Prawo do tożsamości i obywatelstwa polskiego jako czynniki decydujące o kierunku wykładni przepisów administracyjnego prawa materialnego.	
II. PRAWO DO UŻYWANIA IMIENIA I NAZWISKA W BRMIENIU OJCZYSTYM	17
Prawo do prywatności; prawo do tożsamości; prawa mniejszości narodowych; kwestia bezpośredniego stosowania praw międzynarodowego przez sądy.	
III. OCHRONA STOSUNKU PRACY PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWYCH	19
Zasada interpretacji przepisów – w wypadku istnienia wątpliwości – na rzecz umacniania i rozszerzania praw i wolności indywidualnych; prawo obywatela dostępu do służby publicznej; właściwe uzasadnienie decyzji administracyjnej jako przesłanka realizacji prawa do sądu.	
IV. TRWAŁOŚĆ STOSUNKU SŁUŻBOWEGO POLICJANTA	21
Prawo do sądu; zasada zaufania : konieczność rzetelnego pouczenia o możliwości sądowego zaskarżenia decyzji, interpretacji zwrotów niedookreślonych i motywacji decyzji uznaniowych; obowiązek uzasadniania decyzji uznaniowych jako przesłanka sądowej kontroli takich decyzji; niedopuszczalność zwolnienia ze służby z uwagi na przekonania religijne – wolność przekonań religijnych; dyskryminacja religijna.	
V. DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH W SFERZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	25
Samorząd zawodowy – jako postać wykonywania zleconych funkcji administracji państwowej i jako emanacja wolności zrzeszania się ; konflikty obu funkcji; ograniczenia wolności samorządowego działania w pierwszej sferze; prawo do rzetelnej procedury wraz z prawem do sądu w wypadku odwołań od decyzji indywidualnych samorządu; wolność słowa a krytyka samorządu zawodowego; obowiązek rzetelnego uzasadniania decyzji uznaniowych samorządu zawodowego jako przesłanka praw do sądu przysługującego zrzeszonym; wolność wykonywania zawodu a przynależność do samorządu ; niezawisłość sędziowska a swoboda ocen dokonywanych przez samorząd zawodowy.	

VI. GWARANCJE OCHRONY BEZROBOTNEGO	30
Zasada zaufania: zakaz przerzucania na jednostkę konsekwencji ignorowania przez pracodawcę podstawowych obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa w kwestii uzyskania zasiłku dla bezrobotnych; zakaz interpretacji prawa prowadzącej do jego wstecznego działania ; obowiązek informowania strony przez organ administracji o kwestiach dla strony istotnych; Sprawiedliwość proceduralna: zasady postępowania administracyjnego w sprawach o stwierdzenie statusu bezrobotnego.	
VII. POWSZECHAN SŁUŻBA WOJSKOWA A PRAWA I WOLNOŚĆ JEDNOSTKI	40
Wolność przekonań religijnych a służba zastępcza; sprawiedliwość proceduralna: wymagania dowodowe w postępowaniu administracyjnym o przyznanie służby zastępczej; rzetelna motywacja decyzji administracyjnych jako czynnik umożliwiający sądową kontrolę tych decyzji – prawo do sadu ; obowiązek informowania organów administracji wojskowej o przysługujących poborowym uprawnieniach i niedopuszczalność wykorzystywania błędu prawnego strony spowodowanego przez organ administracji; ochrona rodziny a służba wojskowa.	
VIII. RZETELNA I SPRAWIDLIWA PROCEDURA W SPRAWACH KOMBATANCKICH	45
Sprawiedliwość proceduralna jako komponent państwa prawa; konieczność interpretacji przepisów najbardziej odpowiadającej konstytucji na wypadek istnienia wątpliwości co do sposobu ich rozumienia; nakaz aktywnej postawy organu administracji w zakresie gromadzenia materiału dowodowego dotyczącego uprawnień kombatanckich.	
IX. DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACJI CELNEJ W ŚWIETLE ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI	48
1. Zaufanie do organów państwa	48
Zasada zaufania: niedopuszczalność zaskakiwania obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez stworzenia im możliwości dostosowania ich działań do nowego stanu prawnego; konieczność zachowania vacatio legis przy wprowadzaniu nowych przepisów; niedopuszczalność wprowadzania jednostek w błąd w wyniku składania zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego i niedotrzymywania tych zapowiedzi; niedopuszczalność przerzucania konsekwencji własnych błędów administracji na obywatela będącego w dobrej wierze; niedopuszczalność korzystania z konsekwencji „decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa”, usprawiedliwiającej uchylenie takiej decyzji w każdym czasie – z każdym wypadkiem niedoboru cła, niezależnie od przyczyn powodujących wadliwość decyzji; konieczność jednakowego traktowania identycznych błędów strony i organu administracji popełnionych przy zastosowaniu niewłaściwej stawki celnej.	
2. Swoboda działalności gospodarczej	52
Konstytucyjny charakter zasady wolności gospodarczej bez względu na formę własności.	
3. Wykładnia prawa celnego	53
Zasada zaufania: konieczność zrównania kradzieży samochodu przed wprowadzeniem go do obrotu z innymi wypadkami trwałej utraty towaru dającymi prawo do zwolnienia od obowiązku zapłaty cła; niedopuszczalność nakładania na obywateli ograniczeń i ciężarów nie mających ustawowego upoważnienia lub z naruszeniem granic takiego upoważnienia; konieczność oparcia rozstrzygnięcia na wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisów, jeśli wykładnia gramatyczna prowadziła do naruszenia konstytucyjnej zasady niedyskryminacji.	
X. POLITYKA FISKALNA A OCHRONA PODATNIKA	58
1. Wykładnia przepisów prawa podatkowego	58
Niedopuszczalność posługiwania się regułą: in dubio pro fisco ; niedopuszczalność uzupełniania niedostatków i luk unormowań prawa wykładnią celowościową organów administracji; obowiązek podatkowy musi wynikać z ustawy wprost, a nie w sposób dorozumiany.	
2. Relacje między prawem podatkowym a cywilnym	61
Brak swobody umów charakterystycznej dla prawa cywilnego w zakresie umów, których prawny reżim wyznaczają przepisy prawa podatkowego.	

3.	Przywileje podatkowe a zasada sprawiedliwości podatkowej	62
	Zasada sprawiedliwości podatkowej, tj. powszechności i równości opodatkowania nie dopuszcza wyjątków wynikających z rozszerzającej wykładni prawa, dokonanej przy pomocy interpretacji systemowej lub celowościowej.	
4.	Dotrzymanie zobowiązań przez państwo	63
	Zasada zaufania: rozstrzygnięcie przez organ administracji, uprawniony do wydawania takiego rozstrzygnięcia, wątpliwości co do przesłanek decydujących o opodatkowaniu, wiąże tak organy podatkowe, jak i podatnika do momentu zakomunikowania mu zmiany rozstrzygnięcia, a nie do momentu zmiany stanowiska organu; zmiana rozstrzygnięcia nie może działać z mocą wsteczną; błędne pouczenie podatnika o zakresie jego uprawnień przez organ administracji nie może powodować ujemnych następstw dla działającego w dobrej wierze zgodnie z treścią tego pouczenia.	
5.	Prawo do sądu w sprawach naruszenia dyscypliny budżetowej	65
	Istnienie możliwości odwołania się do sądu – prawo do sądu – w sprawach o ukaranie z uwagi na naruszenie dyscypliny budżetowej.	
	XI. GRANICE KORZYSTANIA Z UPRAWNIENÍ KONCESYJNYCH	66
	Zasada demokratycznego państwa prawa wymaga, aby korzystanie z własnych indywidualnych uprawnień – w tym wypadku koncesyjnych – nie naruszało konstytucyjnych zasad prawa ; „ściągnięcie długów” jest w istocie działalnością egzekucyjną, dotyczącą konstytucyjnych praw: ochrony własności, nietykalności osobistej, nienaruszalności mieszkań, wolności osobistej , a zatem nie może być przedmiotem koncesjonowanej działalności usługowej w zakresie „ochrony osób i mienia”.	
	XII. LEGALNOŚĆ NAŁOŻENIA OBOWIĄZKU	68
	Niedopuszczalność nakładania na obywateli obowiązków aktem wydanym bez ustawowej podstawy lub wykraczającym poza tę podstawę.	
	XIII. SAMORZĄD TERYTORIALNY W PRAWORZĄDNYM PAŃSTWIE	70
1.	Granice samodzielności	70
	Uchwały rady gminy nie mogą naruszać przepisów prawa; przepis kompetencyjny dotyczący zadań własnych gminy nie stanowi upoważnienie do stanowienia ogólnie obowiązujących nakazów, zakazów, ani ustanawiania takowych w sprawach indywidualnych, a także wstrzymywania wykonania decyzji administracyjnej; uchwała rady miejskiej nie może wprowadzać dodatkowych wymogów korzystania ze swobody gospodarczej, nie wynikających z ustawy rady gminy nie mogą prowadzić do różnicowania sytuacji obywateli bez podstawy ustawowej – dyskryminacji – w zakresie korzystania przez nich z ich uprawnień.	
2.	Procedury wyborcze	72
	Sprawiedliwość proceduralna: demokratyczne mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć przez ciała kolegialne w sprawach publicznych nie mogą służyć dyktatowi większości, lecz muszą pozwalać na artykułowanie i uwzględnianie w tym procesie także interesów mniejszości; konstytucyjne prawa i wolności obywateli mają charakter praw podstawowych, tworzą nieprzekraczalną granicę dla działań organów publicznych ; pełnienie funkcji w ramach samorządu terytorialnego znajduje podstawę w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego , a więc w akcie prawa międzynarodowe, wiążącym Polskę.	
3.	Skarga radnego na uchwały rady	74
	Brak legitymacji radnego do zaskarżenia uchwały rady na podstawie przepisu przewidującego taką legitymację dla obywateli, których interesu prawnego lub uprawnień uchwała dotyka.	
4.	Przeniesienie kompetencji między organami w drodze porozumienia	75
	Zasada zaufania: przeniesienie kompetencji między organami w drodze porozumienia nie może naruszać zasady jawności i jego należytego ogłoszenia jako gwarancji jego znajomości przez obywateli.	
5.	Organy pozaustawowe	76
	Niedopuszczalność powoływania przez organy samorządowe organów władzy i administracji państwowej nie przewidzianych ustawą – w świetle konstytucyjnej zasady państwa prawa.	

6. Alkohol w gminie.....	79
Zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych a obowiązek samorządu w zakresie praw dziecka (Konwencja o Prawach Dziecka) i Prawo do prywatności (art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) .	
XIV. REALIZACJA ŁADU PRZESTRZENNEGO	
A PRAWA PODMIOTOWE JEDNOSTKI	83
Prawo własności jako podstawowe prawo podmiotowe jednostki, znajdujące ochronę w Konstytucji i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wymaga szczególnego poszanowania w wypadku kolizji z realizacją przez organy państwowe ładu przestrzennego.	
XV. LUDZKI WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH	
„DZIKICH LOKATORÓW”	86
Konieczność wyjaśnienia przez organy administracji orzekającej w sprawach samowolnego zajęcia lokalu wszystkich okoliczności sprawy z uwzględnieniem ochrony praw dziecka (Konwencja o Prawach Dziecka) oraz innych praw człowieka w odniesieniu do eksmitowanego, wynikających ze zobowiązań międzynarodowych Polski.	
WYKAZ ORZECZEŃ WYKORZYSTANYCH W OPRACOWANIU	88
INDEKS SKRÓTÓW	94

SŁOWO WSTĘPNE

Konstytucyjna formuła, iż Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej obowiązuje w naszym kraju od 1 stycznia 1990 r. W ciągu siedmiu lat orzecznictwo sądowe – Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – wiele wniosło do ukonkretnienia i wyjaśnienia tej zasady. Abstrakcyjna formuła Konstytucji nabiera życia i konkretności dzięki praktyce sądowej.

Fundacja Helsińska miała już okazję przedstawić orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego o tej kwestii, publikując opracowanie Jerzego Oniszczyka „Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”. Teraz przedstawiamy wybór orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzecznictwo to jest bardzo bogate (dlatego konieczny był wybór) i – niestety – mało znane. A przecież są tu obecne i zasada zaufania, i zasada sprawiedliwości proceduralnej, i myśl o konieczności uwzględniania przy interpretacji wewnętrznych przepisów prawa administracyjnego także aktów prawa międzynarodowego i praw człowieka.

Praktyka NSA zasługuje zatem na uwagę wszystkich, którzy interesują się związkami między prawami człowieka i polskim prawem wewnętrznym, konkretną treścią pojęcia państwa prawa, kształtowaną przez jedną z trzech głównych instancji sądowych w Polsce. Mamy nadzieję, że zbiór zainteresuje także tych, którzy chcieliby śledzić zmiany w rutynach myślenia o prawie, spowodowane konstytucjonalizacją zasady państwa prawa.

Orzecznictwo przedstawione w niniejszej pracy przez Autorki – doświadczone pracownice biura Orzecznictwa NSA – jest zgrupowane w piętnastu grupach problemowych, wyodrębnionych wedle dziedziny, której dotyczą rozstrzygnięcia. W spisie treści, a także w indeksie orzeczeń, wyodrębniono jednak także (i nazwano w każdym wypadku) problemy szczegółowe kryjące się pod zasadą „państwa prawa”, a także wskazano na związki z poszczególnymi prawami człowieka.

Często bowiem bywa tak, że kwestie te, obecne w orzeczeniu, są „wtopione” w jego treść, a nie wyraźnie eksponowane. Spis treści służy wydobyciu tych kwestii.

Ewa Łętowska

OD AUTOREK

Fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny, jest zasada państwa prawnego wyrażona w **art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, której wprowadzenie zadeklarowano od 1 stycznia 1990 r. Przepis ten stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

Opracowanie niniejsze wskazuje dobitnie, iż zasada ta znalazła szeroki rezonans w orzecznictwie Naczelnego Sadu Administracyjnego (Zwanego dalej w skrócie NSA) przy interpretacji przepisów prawa administracyjnego, a w szczególności w sprawach państwo – obywatel.

W przeglądzie praktyki orzeczniczej tego sadu w tym aspekcie omówiono takie elementy tej zasady, jak: zasada zaufania obywatela do prawa, zasada zaufania obywatela do państwa, ochrona praw nabytych, niedziałanie prawa wstecz, właściwa procedura, prawo do sądu, wzajemny stosunek do siebie źródeł prawa, miejsce ustawy, rola prawa międzynarodowego. Selekcji materiału, który posłużył do opracowania, dokonano na podstawie publikowanego orzecznictwa NSA, danych komputerowych oraz orzeczeń wyszukanych indywidualnie w zbiorach podręcznych. Wstępnie wyłoniono ok. 200 orzeczeń, które ogólnie spełniały oczekiwania merytoryczne. Badanie zgromadzonego materiału w ujęciu finalnym wyłoniło spośród nich grupę 109 orzeczeń reprezentatywnych dla omawianych dziedzin. Niniejsze opracowanie uwzględnia orzecznictwo NSA wg. stanu z września 1995 r.

Wielopłaszczyznowość odniesień zasady państwa prawnego spowodowała, iż w opracowaniu nie przeprowadzono podziału zagadnień ściśle zgodnie z wymienionymi wcześniej elementami tej zasady, lecz ujęto je w bloki tematyczne. Wyboru fragmentów uzasadnień sądowych dokonano pod kątem tematu opracowania.

Wnioskiem końcowym będącym rezultatem dokonanej analizy jest stwierdzenie, że Konstytucja, dzięki stosowaniu przy interpretacji prawa administracyjnego zasady państwa prawnego, staje się bezpośrednim źródłem prawa. Konsekwentne posługiwanie się tymi instrumentami wnika głęboko w świadomość prawną zarówno obywatela, jak i organów stosujących prawo. Kreowanie tego rodzaju poglądów prawnych w orzecznictwie trzeciej władzy stwarza w efekcie fundament dla nowoczesnego konstytucjonalizmu demokratycznego państwa. Ma to ogromne znaczenie w aspekcie tworzenia podstaw nowoczesnej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

I. POZYCJA CUDZOZIEMCA

1. Uprawnienie zawodowe cudzoziemca

Problem osób mieszkających w Polsce, lecz nie posiadających obywatelstwa polskiego, szczególnie często daje znać o sobie wtedy, gdy osoba taka wyrazi chęć podjęcia pracy. Ustawy regulujące prawo do wykonywania pewnych zawodów uzależniają je od posiadania obywatelstwa polskiego. Ograniczenia te są jednak sprzeczne ze światowymi tendencjami i europejskimi standardami. Szczególnie ten problem dotyczy lekarzy.

W sprawie sygn. Akt **II SA390/94 (wyrok z dnia 23 września 1994 r.)** w przedmiocie zezwolenia na wykonywanie zawodu lekarza Minister Zdrowia i Opieki Społecznej zezwolił cudzoziemcowi, Pascalowi E., na wykonywanie zawodu lekarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Cudzoziemiec decyzję Ministra zaskarżył do sądu administracyjnego podnosząc, iż ubiega się o zezwolenie na wykonywanie zawodu lekarza bez ograniczeń, a w szczególności zamierza wykonywać zawód w formie praktyki prywatnej. NSA w uzasadnieniu orzeczenia skoncentrował się na wykładni przepisu art. 3 ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. Nr 50, poz. 458 z późn. zm.) po jego nowelizacji przepisem art. 62 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że cudzoziemcowi, który wykonywał zawód lekarza za granicą na podstawie obowiązujących tam przepisów lub spełnia warunki określone w art. 2 pkt 1 i 2, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w uzgodnieniu z Naczelną Radą Lekarską może zezwolić na wykonywanie tego zawodu oraz na zatrudnienie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej na zasadach określonych w zezwoleniu. Analizując tę ustawę sąd administracyjny uznał, że jej przepisy nie dają podstaw do wnioskowania, że zezwolenie cudzoziemcowi na wykonywanie zawodu lekarza łączy się nierozzerwalnie z zezwoleniem na prace w publicznych zakładach służby zdrowia, i że wyklucza wykonywanie zawodu poza tymi zakładami. Zdaniem sądu, użyte w ustawie sformułowanie wyraźnie rozróżnia zezwolenie na wykonywanie zawodu od zezwolenia na zatrudnienie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Ponadto sąd zwrócił uwagę, że kwestie te nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od sformułowań art. 50 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 457). Ze sformułowań ustawowych wynika, że zezwolenie na zatrudnienie cudzoziemca w Polsce i zezwolenie właściwego organu na wykonywanie zawodu, to dwie odrębne kwestie. Zezwolenie na wykonywanie zawodu, to przede wszystkim sprawa posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych, podczas gdy zezwolenie na zatrudnienie cudzoziemca pozostaje w związku z oceną sytuacji na rynku pracy oraz potrzeb zakładów pracy.

Ostatecznie NSA uznał, że przepisy ustawy o zawodzie lekarza stanowią prawną podstawę wydania zezwolenia cudzoziemcowi na wykonywanie zawodu lekarza oraz odrębnie – podstawę do wydania zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Sąd dodał również, że co prawda wydanie zezwolenia na wykonywanie zawodu lekarza jest fakultatywne i zależy od okoliczności w konkretnej sprawie, to jednak nie ulega kwestii, że podstawą rozstrzygnięcia w tej sprawie była nie ocena okoliczności, lecz wadliwa wykładnia przepisu. Orzeczenie NSA, które zakwestionowało dotychczasową praktykę w tej materii, postawiło krok w kierunku otwarcia na Europę również w tym sensie, że będzie to oznaczało wolny przepływ pracowników oraz możliwość wykonywania różnych zawodów dotychczas dostępnych tylko dla obywateli polskich.

W związku z rozbieżnością stanowisk sądu administracyjnego z jednej strony i Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z drugiej strony, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

wystąpił z wnioskiem o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego uchwały, zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne: czy Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, w uzgodnieniu z Naczelną Radą Lekarską ustosunkowując się na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza do wniosku cudzoziemca (przyszłego pracodawcy cudzoziemca) o zezwolenie na wykonywanie zawodu lekarza w Polsce, bez ograniczenia tego prawa do zatrudnienia w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, może jedynie zezwolić cudzoziemcowi na wykonywanie zawodu lekarza w Polsce przez zatrudnienie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej lub nie zezwolić cudzoziemcowi na wykonywanie zawodu lekarza w Polsce? Sąd Najwyższy podejmując w tej materii uchwałę, w pełni poparł stanowisko wyrażone w orzeczeniu sądu administracyjnego i wypowiedział następującą tezę: Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w uzgodnieniu z Naczelną Radą Lekarską może zezwolić cudzoziemcowi na wykonywanie zawodu lekarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto zezwolić na jego zatrudnienie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej lub odmówić wydania tych zezwoleń. Sąd Najwyższy ponadto stwierdził, że z treści obowiązujących przepisów nie wynika ograniczenie prawa wykonywania zawodu lekarza przez cudzoziemca wyłącznie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Oba te orzeczenia przełamały dotychczasową praktykę w tej materii i można przypuszczać, że argumenty w nich zawarte przekonają również Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

2. Granice uznania administracyjnego

W dziedzinie tzw. spraw cudzoziemskich duże „iskwienie” zachodzi przy wydawaniu cudzoziemcom zezwoleń na pobyt stały. Właściwym organem w tym przedmiocie jest wojewoda, od którego decyzji odmownej przysługuje odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych (Art. 13 ustawy z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (tekst jednolity: Dz.U. 1992 Nr 7, poz. 30). Wydanie decyzji w tym przedmiocie poprzedza zasięgnięcie opinii właściwego komendanta Wojewódzkiego Policji. Z powołanego przepisu wynika, że jest to typowe rozstrzygnięcie uznaniowe. Jednakże nie oznacza to wcale dowolności podejmowanych decyzji. I właśnie w tym miejscu rozpoczyna się polemika.

Otóż tę sferę spraw organ administracji państwowej traktuje jako domenę własną ze wskazaniem na konieczność zachowania porządku publicznego. Te same względy mają, zdaniem organu, być przyczyną odstąpienia od uzasadnienia podejmowanych decyzji. Strona zostaje więc praktycznie pozbawiona możliwości zwalczania niekorzystnej dla siebie decyzji organu administracji. Na podstawie noweli do k.p.a. z 24 maja 1990 r. (Dz.U. Nr34, poz.201) istniejące ograniczenia kontroli przez NSA decyzji wydawanych z powołaniem się na kryterium bezpieczeństwa państwa zostały zmienione. Kodeks postępowania administracyjnego (art. 107 § 5) zawierał wyjątek od zasady uzasadniania decyzji, warunkując takie odstąpienie również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny.

W sprawie (**V SA1317/93 (wyrok z dnia 21 października 1993 r.)**) Igor M. zamieszkuje w kraju od roku 1991, zawarł związek małżeński z Polką, ma wyższe wykształcenie (jest radiofizykiem) i pragnie podjąć pracę. Kluczem zaś do tego jest karta stałego pobytu. W tej sprawie zarówno Komendant Wojewódzki Policji, jak i organy orzekające w przedmiocie wydania karty stałego pobytu, skorzystały z możliwości odstąpienia od uzasadnienia stanowiska ze względu głównie na interes bezpieczeństwa państwa.

Stosownie do powołanej noweli k.p.a., zdaniem NSA, trzeba wyciągnąć, wnioski, iż ustawodawca liczył się z koniecznością zapewnienia sądowi środków umożliwiających

dokonanie oceny zgodności z prawem także tego rodzaju decyzji. Materiał do dokonania takiej kontroli musi wynikać bądź z treści decyzji, bądź z akt sprawy. NSA powołał się na orzecznictwo najwyższego Trybunału Administracyjnego z dwudziestolecia międzywojennego, który przyjmował, że jeżeli organ administracji, korzystając z przysługujących mu uprawnień, uznaje za celowe nieuzasadnienie swej decyzji, przedkładane sądowi akta powinny zawierać materiał, który wskazywałby, jakimi względami kierował się organ, wydając niekorzystną dla strony decyzję (por. np. wyrok NTA z 6 kwietnia 1934 r., 1 rej. 10564/31, OPA Nr727). NSA, w pełni zgadzając się z tym poglądem stwierdził, że w sytuacji przeciwnej przeciwstawiałoby się to postanowieniom **Art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** oraz **Art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, tj. zasadom sprawiedliwego procesu sądowego. W takich sytuacjach o przyznaniu karty stałego pobytu rozstrzygałyby arbitralnie organy Policji. Oczywiście jest, że interes cudzoziemca nie jest w tych sprawach priorytetowy – organy powinny kierować się interesem państwa, a szczególnie względem bezpieczeństwa Państwa. Jednak materiał w tych sprawach musi istnieć i dawać sądowi możliwość dokonania oceny kontroli legalności tej decyzji, przy zachowaniu oczywiście bezpieczeństwa Państwa. Zdaniem sądu, konkretna decyzja w wymienionej wcześniej sprawie „nie daje się skontrolować”, wobec czego należało ją uchylić. Umożliwi to Ministrowi Spraw Wewnętrznych wybór właściwej w okolicznościach sprawy drogi przedstawienia materiałów niezbędnych do wykonania przez sąd ciężących na nim zadań w zakresie kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem.

W sprawie o sygn. akt **V SA659/94 (wyrok z dnia 27 maja 1994 r.)** NSA przypomniał, że w sprawach odmowy wydania cudzoziemcom zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje także zasada pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Organy administracji państwowej winny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi się kierują przy załatwianiu sprawy (art. 11 k.p.a.), a zawarta w art. 7 i 77 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej nakłada na organy administracji państwowej obowiązek uzyskania w toku postępowania takiego materiału dowodowego i takiego obrazu stanu fizycznego, który jest zgodny z rzeczywistością. Rozstrzygając tę sprawę, NSA uchylił zaskarżoną decyzję, że *swobodna* ocena dowodów nie oznacza *dowolnej* oceny dowodów, nie mającej oparcia w zebranych materiale, jak miało to miejsce w omawianej sprawie. „Interes państwa” czy „porządek publiczny” nie mogą stać się określeniami – wytrychami, które będą sankcjonować bezprawne wszechwładzę administracji. Działania organów administracji winny być przejrzyste zarówno dla obywatela, jak i dla sądu. Ograniczenia i wyjątki jawności postępowania i treści decyzji nie mogą pozbawiać sądu (trzeciej władzy) możliwości kontroli „drugiej władzy”. Wynika to z ich konstytucyjnej pozycji.

NSA uporczywie wskazuje administracji na konieczność przezroczystości jej działania. Tak też miało to miejsce w sprawie sygn. akt. **V SA 78/92 (wyrok z dnia 10 sierpnia 1992 r.: OSP 1993, z. 5, poz. 112)**. Sąd w tezie orzeczenia wskazuje, że Polska nie może być krajem zamkniętym dla cudzoziemców; wprawdzie nie istnieją normy międzynarodowe przyznające cudzoziemcom prawo stałego pobytu, którego mogliby oni dochodzić skutecznie na drodze prawnej, jednak względ na potrzebę szanowania godności człowieka nakazuje nieraz w ochronie praw ludzkich iść dalej i udzielać pomocy osobom, które znajdują się w gorszej sytuacji, także w takich wypadkach, gdy prawo międzynarodowe wyraźnie do tego nie zobowiązuje (por.: sprawa o sygn. akt **V SA150/93, wyrok z 8 czerwca 1993 r.**).

Ubiegający się o zgodę na pobyt stały w omawianej sprawie był Chińczykiem i chciał w Polsce prowadzić restaurację. NSA oddalając skargę uznał, że wydanie zezwolenia w tym przedmiocie należy do wyłącznej kompetencji państwa goszczącego cudzoziemca, które bierze w tym względzie pod uwagę nie tylko jego interes, ale i interes własny. Wskazał przy

tym, że decyzja w tej sprawie musi być merytorycznie umotywowana, gdyż w przeciwnym razie byłaby ona przejawem arbitralności i nie odpowiadałaby wymogom rzetelnej procedury.

Nie zawsze więc cudzoziemiec musi dostać prawo stałego pobytu w Polsce i z ogólnej idei praw człowieka wcale nie musi wynikać prawo do dobrowolnego obierania sobie miejsca stałego pobytu. Zakazane jest jedynie samowolne pozbawienie prawa wjazdu do swojego własnego kraju (**art. 12 ust. 4 Międzynarodowego paktu Praw Obywatelskich i Politycznych**). Istnieją też szczegółowe uprawnienia cudzoziemców przebywających „legalnie” na terytorium obcego państwa (art. 12 ust. 1 i art. 13 cytowanego Paktu).

W tym samym orzeczeniu sąd przybliżył zagadnienia **Europejskiej Karty Socjalnej** a także **Układu z 16 grudnia 1991 r. o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi**. Europejska Karta Socjalna, ułatwiająca (zresztą – w określonym ściśle zakresie) osiedlanie się na terytorium państwa goszczącego w celu podjęcia pracy zarobkowej (art. 18 i 19 Karty), dotyczy wyłącznie obywateli państwa wchodzących w skład Rady Europy (część I, pkt 18 i 19 Karty). Chiny zaś takim państwem nie są. Co się zaś tyczy Układu z 16 grudnia 1991 r. o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi, to sąd przypomina, że postanowienia tego układu w zakresie ruchu osobowego odbiegają na niekorzyść nawet od analogicznych umów EWG z Grecją, Turcją czy Hiszpanią. Układ nie doprowadził nawet do legalizacji pobytu obywateli polskich, którzy już pracują w krajach EWG bez urzędowego zezwolenia, przyznając jedynie pełne prawa Polakom zatrudnionym tam legalnie.

3. Ochrona małżeństwa, macierzyństwa i rodziny – jako prawa prywatności cudzoziemca

Rozpoznając sprawy w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sąd odniósł się kompleksowo do problematyki łączenia rodzin.

W sprawie sygn. akt V SA1329/92 (**wyrok z dnia 21 grudnia 1992 r.; ONSA 1992 NR 3-4, poz. 99**) Ileana N., obywatelka rumuńska, złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt stały w postaci karty stałego pobytu. Wcześniej zawarła związek małżeński z obywatelem polskim. Organy administracji odmówiły wydania zezwolenia z uwagi na fakt, iż zapraszający żonę do Polski mąż nie jest w stanie zapewnić jej środków do życia, gdyż obecnie nigdzie nie pracuje. NSA stwierdził, że decyzja o odmowie wydania zezwolenia na pobyt stały cudzoziemcowi, który zawarł związek małżeński z obywatelem polskim narusza konstytucyjną zasadę ochrony małżeństwa, macierzyństwa i rodziny, wyrażoną w **art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**. Wprawdzie wydanie zezwolenia na pobyt stały reguluje ustawa o cudzoziemcach, a rozdział 8 Konstytucji, w którym zawarty jest art. 79, dotyczy praw i obowiązków obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, to jednak przepis ten nie może być interpretowany w ten sposób, że dotyczy on tylko małżeństwa i rodziny założonej przez Polaków, gdyż pogląd ten byłby sprzeczny z normami prawa międzynarodowego, a w szczególności z art. 2 w związku z art. 23 ust. 1 **Międzynarodowego paktu Praw Obywatelskich i Politycznych**, uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r., a ratyfikowanego przez Polskę w roku 1977.

Stosownie do treści art. 23 ust. 1 wyżej wymienionego Paktu „rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony Społeczeństwa i Państwa.” Z kolei art. 2 ust. 1 cytowanego paktu stanowi, że: „Każde z Państw-Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się przestrzegać i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym Pakcie, bez względu na jakiegokolwiek różnice, takie jak rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy

polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności.”

Sąd wskazał także na to, że ustawa z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49) przewiduje, iż zawarcie związku małżeńskiego przez cudzoziemkę z obywatelem polskim powoduje, że nabywa ona obywatelstwo polskie, o ile w ciągu 3 miesięcy od zawarcia małżeństwa złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia (art. 10). Skarżąca nie skorzystała w stosownym terminie z tej możliwości, ale treść cytowanego przepisu wskazuje, iż ustawodawca w przypadku zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem polskim poza zachowaniem terminu nie wprowadził żadnych innych warunków w stosunku do cudzoziemca, który pragnie nabyć obywatelstwo polskie. Przyjęcie takiego oświadczenia stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy może być uzależnione jedynie od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego.

Sąd uchylając zaskarżoną decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych, przyjmując uznaniowy charakter przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, stwierdził, iż jego interpretacja nie może następować w oderwaniu od treści innych obowiązujących norm prawnych, a w szczególności od cytowanych przepisów Konstytucji, wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego, jak też art. 10 ustawy o obywatelstwie polskim.

Zbliżone rozważania NSA przeprowadził w sprawie skargi Iriny O., obywatelski Federacji Rosyjskiej, żony obywatela polskiego (sprawa o sygn. akt V SA2966/93, wyrok z dnia 28 lutego 1994 r.).

4. Nabywanie obywatelstwa polskiego przez repatriację

Janina Z. (sprawa o sygn. akt V SA2785/93, wyrok z dnia 7 marca 1994 r.: **ONSA 1995 Nr 2, poz. 69**) zwróciła się do Wojewody W. o uznanie jej „za obywatelstwa polskiego na zasadzie repatriacji”. Podała, że jest Polką urodzoną na Wileńszczyźnie. W 1959 r. wyszła za mąż za obywatela polskiego i w 1960 r. przybyła na stałe do Polski jako obywatelka radziecka.

Na podstawie art. 9 ust. 1-2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim uznano ją za obywatelkę polską. Jednakże w wyniku złożonego przez nią odwołania Ministra Spraw wewnętrznych uchylił decyzję w całości, gdyż rozstrzygnięcie nie odpowiadało żądaniom zawartym we wniosku, które sugerowały rozpatrzenie sprawy w trybie art. 12 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Wojewoda W. odmówił uznania Janiny Z. Za repatriantkę z powodu niespełnienia wymogów art. 12 tej ostatniej ustawy, jako że skarżąca przybyła do polski na podstawie radzieckiego paszportu zawierającego wizę na 90 dni. Minister Spraw Wewnętrznych utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, powołując się na **Konwencję między Rządem RPL i Rządem ZSRR w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie z dnia 21 stycznia 1958 r.** (Dz.U. Nr 32, poz. 143), w myśl której osoby o podwójnym obywatelstwie, które w ciągu roku od wejścia w życie Konwencji, tj. od maja 1958 r., nie skorzystały z możliwości wyboru jednego z obywatelstw, zachowały wyłącznie obywatelstwo kraju swego zamieszkania.

Wyrażono też pogląd, że powołany przepis art. 12 ustawy z 1962 r. nie przewiduje możliwości wszczynania postępowania administracyjnego o ustalenie, czy dana osoba jest, czy też nie jest repatriantem i wydania decyzji w tego rodzaju sprawach.

Przystępując do rozpoznania skargi NSA stwierdził, iż w sprawie tej występują dwa aspekty: materialny i formalny. Jeśli chodzi o aspekt materialnoprawny, to należy zauważyć, że stosownie do treści art.1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49), a także art. 2 pkt1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25), w dniu wejścia w życie kolejnej ustawy obywatelami polskimi są

osoby, które posiadają obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów, a dla ustalenia, w każdym przypadku, podstawy nabycia (lub nie) obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie obywatelstwa z mocy prawa lub decyzji organu właściwego.

Treść art. 10 ust. 3 ustawy z 1951 r. stanowi, iż osoby przybywające do Polski jako repatrianci nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa, z tym że w powołanym art. 10 ust. 3 ustawy z 1951 r. była mowa dodatkowo o przybywaniu jako repatrianci „w trybie ustalonym przez właściwe władze”. Z powołanych przepisów wynika więc, że decydujące znaczenia zarówno pod rządami ustawy z 1951 r., jak i ustawy z 1962 r., dla uznania, że osoba przybywająca do Polski przybywa jako repatriant, miał charakter przyjazdu do kraju, tj. czy dana osoba przybywała z zamiarem osiedlenia się na stałe, czy też dopiero po przybyciu do Polski na pobyt czasowy na miejscu wyraziła wolę osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie.

W ustawie z 1951 r. w art. 2 pkt 2 jest mowa o tym, że z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są obywatelami polskimi osoby, które przybyły do Polski Ludowej jako repatrianci. Przepis ten nie mógł mieć zastosowania do skarżącej, gdyż dotyczył w szczególności osób, które przybyły do Polski jako ewakuowani (repatrianci) w wykonaniu układów z września 1944 r. i umowy z 6 lipca 1945 r.

Z kolei w ustawie z 1962 r. dla potrzeb tej ustawy zostało zdefiniowane pojęcie „repatrianta” (art. 12 ust. 2). Jednak ustawa ostatnia, zdaniem składu orzekającego, nie mogła mieć w tej sprawie zastosowania, gdyż o tym, w jakim charakterze dana osoba przybywa do kraju, od wejścia w życie ustawy z 1951 r. decydował zamiar tej osoby w dacie przekroczenia granicy. Skarżąca przybyła do Polski w 1960 r. – tj. pod rządami ustawy z 1951 r. i albo mogła pod rządami tej ustawy nabyć obywatelstwo polskie w trybie art. 10 ust. 3 i stosownie do art. 1 ustawy z 1962 r. jest osobą, która posiada obywatelstwo polskie na podstawie przepisów dotychczasowych, albo też ze względu na to, że przybyła do Polski nie jako repatriant, może obecnie starać się o nadanie obywatelstwa w trybie art. 9 ustawy z 1962 r. Sprawa na podstawie przepisów ustawy z 1951 r. w ogóle nie była rozpatrywana i z tych względów sąd decyzję zaskarżoną uchylił na podstawie art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a.

Co się zaś tyczy zagadnień formalnoprawnych, które były w tej sprawie problematyczne, to sąd zgodził się, że ani ustawa z 1951 r., ani ustawa z 1962 r. nie przewidywała możliwości wydawania decyzji w przedmiocie uzyskania statusu repatrianta. Sąd jest zdania, że na podstawie powołanych przepisów można wydać np. deklaracyjną decyzję o nabyciu przez określoną osobę obywatelstwa polskiego przez repatriację, a bezzasadne żądanie strony o stwierdzenie nabycia obywatelstwa przez repatriację powinno być załatwione w drodze decyzyjnej (decyzja odmawiająca nabycia obywatelstwa przez repatriację).

W sprawie o sygn. akt V SA 1507/95 (wyrok z dnia 16 grudnia 1994 r.) Jerzy J. Zwrócił się do Wojewody W. o stwierdzenie posiadania przez niego obywatelstwa polskiego z powodu spełnienia wymogów niezbędnych do uznania go za repatrianta. Powrócił on wraz z żoną do Polski w 1992 r. z zamiarem osiedlenia się na stałe uzyskując kartę stałego pobytu. Przedstawił też stosowne zaświadczenie, stwierdzające, iż nie jest obywatelem Ukrainy. Minister Spraw Wewnętrznych, utrzymując w mocy decyzję Wojewody W. odmawiającą przyznania statusu repatrianta podnosił, iż niedopuszczalne jest stosowanie wobec skarżącego art. 12, gdyż ów przybył do Polski na zaproszenie rodziny i na podstawie paszportu uzyskał pierwszą kartę stałego pobytu.

NSA przystępując do rozpoznania tej sprawy postawił pytanie: skoro nabycie obywatelstwa w trybie art. 12 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim następuje z mocy samego prawa, to czy potrzebne jest jeszcze rozstrzygnięcie tej sprawy w drodze indywidualnego aktu administracyjnego? W ocenie sądu względ na konstytucyjną

zasadę państwa prawnego wymaga usunięcia w sposób autorytatywny stanu niepewności co do nabycia obywatelstwa w drodze wydania decyzji deklaratywnej, stwierdzającej nawiązanie stosunku obywatel – państwo. Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem organu orzekającego, jakoby nie była uregulowana sprawa organu właściwego do orzekania na podstawie art. 12 ustawy. Takie założenie prowadziłoby do praktycznej niemożności realizacji uprawnień repatrianckich na gruncie obowiązującego prawa – co w rezultacie czyniłoby ten przepis niewykonalnym. Uznano zatem, że uprawnienia wojewody obejmują także stwierdzenie posiadania obywatelstwa nabytego w trybie art. 12 ustawy.

NSA w uzasadnieniu odniósł się także do kwestii materialnoprawnych warunków uzyskania statusu repatrianta i nabycia tą drogą obywatelstwa, a mianowicie:

- 1) posiadania narodowości lub pochodzenia polskiego,
- 2) przybycie do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe,
- 3) uzyskania zezwolenia właściwego organu na osiedlenie się na stałe.

Wątpliwości powstają na tle momentu spełnienia tych wymogów. NSA nie podzielił stanowiska organu, jakoby uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 12 ust. 2, po przybyciu do Polski było spóźnione w tym sensie, że wyłączałyby możliwość nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji. Uznał, że przemawia za tym zarówno literalne brzmienie sformułowań użytych w tym przepisie, jak też i fakt braku racjonalnego uzasadnienia dla traktowania w różny sposób osób spełniających takie same wymagania, co wynikałoby tylko z tego, czy zainteresowany uzyskał zezwolenia przed przybyciem, czy po przybyciu do Polski.

NSA wskazał na postanowienia **Konwencji między Rządem Polski Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisanej w Warszawie 31 marca 1965 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 19)**. Stanowi ona w art. 5, że żadna ze stron nie będzie przyjmować wniosków w sprawie nabycia jej obywatelstwa przez osobę posiadającą obywatelstwo drugiej strony, jeżeli osoba ta nie przedłożyła dokumentu pochodzącego z kraju, którego obywatelstwo osoba ta posiada, stwierdzającego brak przeszkód do zmiany obywatelstwa. Przepis ten zdaniem sądu obowiązuje *ex proprio vigore*, co oznacza, iż w rozpoznawanej sprawie skarżący mógł dopiero ubiegać się o obywatelstwo polskie po zwolnieniu z obywatelstwa Ukrainy. W konkluzji sąd uznał, iż status repatrianta uzyskać może osoba narodowości lub pochodzenia polskiego, przybyła do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe, zarówno wówczas gdy wymagane ust. 2 art. 12 omawianej ustawy zezwolenia na osiedlenie się na stałe uzyskała ona przed przybyciem, jak i po przybyciu do Polski.

Problemy związane z repatriacją w związku z ogromnym zainteresowaniem społecznym, a także wielością zagadnień, jakie temu towarzyszą, zaowocowały nawet uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 1995 r., sygn. akt. W. 16/94. Z wnioskiem o wykładnię wystąpił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w dniu 25 października 1994 r., wnosząc o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 218 § 1 k.p.a. w związku z art. 12 ust. 1-6 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w związku z art. 17 ust. 4 tej ustawy oraz w związku z art. 13 ust. 13 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach, a w szczególności o ustalenie, czy organem właściwym do wydawania zaświadczenia o przybyciu przez określoną osobę do Polski jako repatrianta czy dziecka repatrianta jest wojewoda. Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia stwierdził, że każdy organ administracji państwowej, a w tym wojewoda, jest zobowiązany na podstawie art. 218 § 1 k.p.a. do wydania zaświadczenia stanowiącego potwierdzenie faktu przybycia danej osoby do Polski i okoliczności mających znaczenie dla uznania jej za repatrianta lub dziecko repatrianta w rozumieniu właściwych przepisów, jeśli fakty te wynikają z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestru lub z innych danych znajdujących się w jego

posiadaniu, w treści uzasadnienia trybunał Konstytucyjny podkreślił, że problem organu kompetentnego do uznania obywatela polskiego za repatrianta w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym praktycznie ma znaczenie tylko w przypadku przyjęcia szerszej wykładni pojęcia „repatrianta”, aniżeli wynikającego z przepisów regulujących nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, osoby przybywające do Polski jako repatrianci nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa. Dla nabycia obywatelstwa polskiego na tej drodze konieczne jest uzyskanie zgody na repatriację, wydanej przez organ reprezentujący Polskę za granicą, a więc właściwego polskiego konsula. Status ‘repatrianta’ osób, która na tej drodze uzyskała obywatelstwo polskie, jest niewątpliwie także dla organów rentowych.

5. Poświadczenie obywatelstwa w świetle przepisów nieobowiązujących

O tym, że przepis prawny żyje dłużej, niżby to mogło wynikać z woli ustawodawcy świadczyć może sprawa o sygn. akt. **V SA 2237/93 (wyrok z dnia 30 grudnia 1994 r.)**, która dotyczyła odmowy poświadczenia obywatelstwa polskiego na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 52, poz. 320 z późn. zm.) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 7 czerwca 1920 r. w przedmiocie wykonania tejże ustawy.

W sprawie tej Artur G. domagał się poświadczenia obywatelstwa swego ojca, Samuela G. W skardze na decyzję odmowną wojewody w tym przedmiocie podnosił, że w chwili nabywania amerykańskiego obywatelstwa przez Samuela G. Ciężył na nim powszechny obowiązek wojskowy, a obowiązujące wówczas przepisy nie przewidywały utraty obywatelstwa polskiego po uprzednim ustaniu powszechnego obowiązku wojskowego.

NSA rozstrzygając ten problem stwierdził, że samo sformułowanie przepisów tej ustawy nie daje pełnej odpowiedzi na to pytanie, wobec czego odwołał się do wykładni celowościowej porównując konsekwencje prawne wchodzących w grę rozwiązań. Przepisy ustawy o obywatelstwie polskim z 1920 r. pozostawiały sprawę nabycia przez polskiego obywatela obcego obywatelstwa w zasadzie woli zainteresowanego. Nie zawierały bowiem generalnego uzależnienia skuteczności nabycia obcego obywatelstwa od zezwolenia właściwego polskiego organu. Zasada wyłączności obywatelstwa polskiego, wprowadzona do art. 67 Konstytucji RP 17 marca 1921 r., przewidywała także utratę obywatelstwa polskiego w wyniku nabycia obywatelstwa obcego. Wprowadzenie wyjątku od tej zasady w wypadku, gdy obywatel polski obowiązany jest do służby wojskowej w Polsce, a nie został, stosownie do obowiązujących przepisów, z niej zwolniony, miało na celu zapobieganie możliwości uchylania się przez obywateli polskich od tego obowiązku w wyniku nabywania obcych obywatelstw. Sąd zwrócił uwagę, że, jak każdy wyjątek, ten również winien być interpretowany ściśle i sformułował na gruncie omawianej sprawy tezę, iż w razie nabycia przez polskiego obywatela obywatelstwa obcego w czasie, gdy obywatel ten podlegał powszechnemu obowiązkowi wojskowemu, od którego nie został zwolniony, skutek w postaci utraty obywatelstwa polskiego z mocy prawa następuje z dniem zwolnienia takiego obywatela od powszechnego obowiązku wojskowego.

Interpretacja przepisów nie obowiązujących w chwili orzekania zaistniała też w sprawie o sygn. akt **V SA 2784/93 (wyrok z dnia 5 maja 1994 r.)**. Otóż w sprawie tej Minister Spraw Wewnętrznych stwierdził nieważność decyzji Wojewody W., dotyczącej poświadczenia obywatelstwa polskiego. W sprawie tej istota sprowadzała się do zagadnienia, czy Rudolf A., posiadający w 1939 r. obywatelstwo polskie, obecnie stale mieszkający za granicą, zachowuje je do chwili obecnej. Odwołując się brzmienia przepisu art. 4 pkt. 3 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25), sąd uznał za prawidłowe stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych, iż Wojewoda W. poświadczając

obywatelstwo polskie skarżącemu rażąco naruszył wyżej powołany przepis, który stanowił, że z mocy prawa (*ipso iure*) obywatelstwo polskie utraciły wszystkie te osoby narodowości niemieckiej, które na stałe zamieszkiwały za granicą, z wyjątkiem osób, których współmałżonek miał wówczas obywatelstwo polskie i zamieszkiwał w Polsce.

Sąd stwierdził również, że zastosowania powołanego przepisu nie można odmówić, jak wnioskował skarżący, z uwagi na obowiązującą (także w innych systemach prawa) zasadę legalizmu, oznaczającą, że wszystkie organy państwa obowiązane są przestrzegać prawa i działać na jego podstawie (**art. 3 Konstytucji RP z 22 lipca 1952 r., utrzymanej w mocy przez Ustawę konstytucyjną z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP – Dz.U. Nr 84, poz. 426**).

II. PRAWO DO UŻYWANIA IMIENIA I NAZWISKA W BRZMIENIU OJCZYSTYM

Zmiana formacji ustrojowej spowodowała także zmianę podejścia do zagadnienia prawa do zmiany imienia i nazwiska osób należących do mniejszości narodowych. W sprawie o sygn. akt **SAGd 1114/93 (wyrok z dnia 18 stycznia 1994 r.; ONSA 1995 Nr 2, poz. 56)** Jan Władysław J. Domagał się zmiany swego pierwszego imienia na *Hans*, wskazując, iż imię to jest w języku niemieckim odpowiednikiem polskiego imienia *Jan*. Wniosek swój motywował przynależnością do niemieckiej mniejszości narodowej. Stosownie do art. 2 ust. 1 w związku z art. 7 ustawy z 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk (tekst jednolity Dz.U. z 1963 r. Nr 59, poz. 328), jest to ważny wzgląd uzasadniający wniosek o zmianę imienia z brzmienia polskiego na obce, jeżeli z wnioskiem takim występuje obywatel polski poczuwający się do przynależności do mniejszości narodowej, a wnioskowane brzmienie imienia odpowiada jego brzmieniu w języku tej mniejszości. Ma to konstytucyjne oparcie w **art. 1 i 67 ust. 1 i 2 Konstytucji**.

Sąd zajął stanowisko także wobec postanowień **art. 20 Traktatu między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego w dniu 17 marca 1991 r. i ratyfikowanego przez obie strony**. Zagadnienie wzajemnego stosunku norm prawa międzynarodowego i norm praw wewnętrznego nie zostało dotąd uregulowane w polskim systemie prawnym, a w szczególności w obu obowiązujących aktach rangi konstytucyjnej. Zdaniem sądu, istotnym argumentem przeciwko dopuszczalności bezpośredniego stosowania przez sądy norm umów międzynarodowych jest **art. 62 Konstytucji** stanowiący, iż: „*sędziowie podlegają tylko ustawom*”. Umowie międzynarodowej bowiem nie można nadać rangi ustawy, choćby z uwagi na różny tryb powstawania obu aktów.

Część podpisanych i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych wręcz z góry zakłada czasowe istnienie rozbieżności pomiędzy postanowieniami tych umów a prawem wewnętrznym i stopniowe dostosowywanie do nich prawa wewnętrznego.

W rezultacie powyższych rozważań sąd doszedł do konkluzji, że prawo do używania imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego przez osoby posiadające polskie obywatelstwo i jednocześnie poczuwające się do przynależności do mniejszości niemieckiej, o których stanowi art. 20 ust. 3 przedmiotowego traktatu, nie może być samodzielną podstawą decyzji administracyjnej o zmianie imienia.

Brak jest też zdaniem sądu sprzeczności pomiędzy przepisami traktatu a przepisami obowiązującej ustawy o zmianie imion i nazwisk. Przynależność do jakiegokolwiek mniejszości narodowej, również takiej, której w sposób szczególny nie chronią podpisane i ratyfikowane przez Polskę dwustronne umowy międzynarodowe, niczym nie może ograniczać wolności obywatelskich (**art. 67 ust. 1 i 2 konstytucji**), prawo do używania imienia i nazwiska w brzmieniu ojczystym jest jednym z argumentów składających się na pojęcie tych wolności. NSA podkreślił, iż historia narodu polskiego, doświadczenia z II wojny światowej, a także obecna rzeczywistość międzynarodowa winny uzmysławiać, że wszelkie działania państwa ograniczające swobody obywatelskie z tytułu przynależności narodowej, rasowej czy wyznaniowej burzą system prawny, odbierają poczucie bezpieczeństwa i w ślad za tym – wywołują agresję. Dla Państwa Polskiego potrzeba ochrony interesów mniejszości narodowych w Polsce jawi się szczególnie jasno, skoro samo ono zobowiązane jest do działań, które mają na celu ochronę interesów polskich mniejszości w innych państwach.

NSA rozwiął także wątpliwości co do treści art. 2 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy, który poprzez art. 7 tejże ustawy w części stosuje się do zmiany nazwiska. Przepis ten wylicza

przykładowo, lecz nie wyczerpująco, ważne względy uzasadniające zmianę nazwiska. Wśród nich w pkt 2 wymienia sytuację, kiedy dotychczasowe nazwisko nie ma brzmienia polskiego. Art. 7 nakazuje do zmiany imienia stosować także wspomniany pkt. 2 art. 2. Sąd nie widzi w tym sprzeczności z Konstytucją z tego względu, że celu takiego sformułowania ustawodawcy należy się dopatrywać w fakcie, że w Państwie Polskim, w którym językiem urzędowym jest język polski i gdzie większość obywateli należy do narodowości polskiej, noszenie nazwiska (imienia) o brzmieniu niepolskim może być odbierane jako uciążliwe. Wobec tych wszystkich względów oraz z uwagi na naruszenie podstawowych zasad procedury administracyjnej sąd uchylił decyzję wojewody G. I poprzedzającą ją decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w G.

III. OCHRONA STOSUNKU PRACY PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWYCH

Sprawy związane z zatrudnieniem siłą rzeczy powodują powstawanie konfliktów pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Do kognicji NSA należy m.in. rozstrzygnięcie skarg dotyczących stosunków służbowych nie będących stosunkami pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Orzecznictwo NSA potwierdza, jak wiele przykładów rażącego naruszenia przez pracodawców podstawowych praw i swobód obywatelskich, zarówno wynikających z zapisów konstytucyjnych, jak również z przyjętych przez Polskę unormowań międzynarodowych.

W 1990 r. Obowiązywała przez krótki okres (zaledwie sześciu miesięcy) ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach naczelnym i centralnym organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej (Dz.U. Nr 51, poz. 300). Z ustawy tej nie wynikało, ażeby wprowadzała ona jakiegokolwiek zmiany związane z rozwiązywaniem stosunków pracy wymienionej grupy pracowników. Dodawała ona jedynie do art. 13 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 214 ze zm.) dodatkową przyczynę uprawniającą pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy „z urzędnikiem państwowym w drodze wypowiedzenia”. Art. 1 ust. 1 tej epizodycznej ustawy dodał do katalogu przyczyn, z jakich można zwolnić urzędnika państwowego mianowanego, jeszcze jedną, a mianowicie: „inne ważne przyczyny”. Tutaj zaczyna się cały problem. Po pierwsze, wielu pracodawców jak gdyby nie zauważało faktu, że tej dodatkowej przyczyny nie można interpretować w oderwaniu od obowiązującej ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Po drugie, zaczęto stosować tę przyczynę w sposób dowolny, bez żadnego uzasadnienia, dodając ewentualnie jako przyczynę „reorganizację urzędu”, bez analizy jej skutków. Fakt, że pracownik urzędu państwowego ze względu na swoje zadania w sprawnym funkcjonowaniu państwa musi mieć wyższy stopień dyspozycyjności i zdyscyplinowania niż inni pracownicy, powoduje, że ma on zagwarantowaną większą niż inni stabilizację stosunku pracy. W związku z tym pracodawcy traktowali niejednokrotnie tę nową możliwość, wprowadzoną art. 1 ust. 1 cytowanej noweli, jako furtkę umożliwiającą pozbycie się niewygodnego z jakichś przyczyn pracownika. Takie arbitralne decyzje organów administracji wywoływały oczywiście niezadowolone tej grupy pracowników i stąd liczne skargi na te decyzje napływały zaczęły do NSA.

I tak np. w sprawie o sygn. akt **II SA 759/90 (wyrok z dnia 20 listopada 1990 r.; ONSA 1991 Nr 1, poz. 4)** Kurator Oświaty i Wychowania rozwiązał z Krzysztofem G., starszym wizytatorem w Kuratorium, stosunek pracy z trzymiesięcznym wypowiedzeniem powołując się na cytowaną ustawę z 13 lipca 1990 r. uzasadnienie tej decyzji było jednozdaniowe i jako przyczynę rozwiązania stosunku pracy podano „reorganizację i nową koncepcję funkcjonowania Kuratorium Oświaty i Wychowania”. Potwierdził to stanowisko Minister Edukacji Narodowej, który uznał takie lakoniczne uzasadnienie decyzji za wystarczające. NSA, do którego Krzysztof G. Złożył skargę, stanął na stanowisku, że zawarta w art. 1 ust. 1 tej ustawy nowa „inna ważna przyczyna” musi być analizowana w sposób szczególnie wnikliwy i rygorystyczny z uwzględnieniem zasad wynikających z **Konstytucji**, w tym zwłaszcza wolności myśli, sumienia, przekonań i równości wobec prawa.

Zgodnie z **art. 67 ust. 1 Konstytucji** obowiązuje w ustawodawstwie zasada umacniania i rozszerzania praw i wolności obywateli, co wiąże się m.in. z koniecznością rozbudowy ustawowych gwarancji ich sądowej ochrony. Nie można więc interpretować tego tak nieprecyzyjnego pojęcia w sposób, który ograniczałaby z naruszeniem zasady równości wobec prawa dostęp do służby publicznej. Obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej jest

wypełnianie zobowiązań ciążących na państwie jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego. Umowy ratyfikowane i ogłoszone w *Dzienniku Ustaw* nie wymagają już ani ich transformacji, ani inkorporacji. A nawet w razie konfliktu takich umów z prawem wewnętrznym, obowiązuje zasada priorytetu umów międzynarodowych przed prawem wewnętrznym. Sformułował tę zasadę Sąd najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 5 października 1974 r. (*OSN CP* z 1975 r., z. 5, poz. 72). **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych** uchwalony przez Zgromadzenia Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r. (ratyfikowany przez Polskę 3 marca 1977 r.) w art. 25 lit. c stanowi, że każdy obywatel ma prawo i możliwość bez żadnej dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości. Chodzi więc o brak dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, język, religię, poglądy polityczne lub jakiegokolwiek inne przyczyny. NSA uznał, że interpretacja pojęcia tak nieprecyzyjnego, jak „inne ważne przyczyny” jako podstawa rozwiązania stosunku pracy wymaga dokładnego skonkretyzowania. W zaskarżonej decyzji nie podano ani rzeczywistego stanu sprawy, ani konkretnych zindywidualizowanych okoliczności. W takiej sytuacji nie była możliwa ocena ważności przyczyn zwolnienia z pracy.

Podobnie sytuacja przedstawiała się w sprawie o sygn. akt **SAGd 1188/90 (wyrok z dnia 28 lutego 1991 r.)**, gdy przyczyną rozwiązania umowy o pracę była konieczność wprowadzenia zmian organizacyjnych, które miały doprowadzić do sprawniejszego funkcjonowania urzędu. Potwierdził to stanowisko organ II instancji. Sąd, rozpoznając skargę na tę decyzję, dodatkowo wskazał na obowiązek stosowania się do zasady zaufania obywateli do organów państwa. Stosownie do niej obywatel powinien być należycie i wyczerpująco informowany o okolicznościach faktycznych i prawnych związanych z podjętą w stosunku do niego decyzją. W przypadku lapidarnego uzasadnienia tak ważnej dla skarżącego decyzji, zostaje on *de facto* pozbawiony możliwości obrony swych praw. Dlatego tak istotne, zdaniem sądu, jest, aby wszędzie tam, gdzie ustawodawca posługuje się wyrażeniami niedoprecyzowanymi, była możliwość kontroli tych decyzji, a także żeby kierować uwagę na chronione wartości całego systemu prawa o danego aktu normatywnego. Taka tendencja zgodna jest z **Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, która w art. 6 przewiduje prawo do rzetelnego procesu.

W podobnym duchu utrzymane jest też orzecznictwo Europejskiego trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, które formułuje wobec wszelkich decyzji i orzeczeń wymów możliwości poddania ich kontroli. Wymaga to wyrzeczenia się arbitralnego, pozbawionego motywacji posługiwania się niedookreślonymi wyrażeniami i zwrotami.

IV. TRWAŁOŚĆ STOSUNKU SŁUŻBOWEGO POLICJANTA

Mimo zmian, jakie zostały wprowadzone do kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201), niektóre naczelne i centralne organy administracji kwestionowały kognicję sądu w zakresie rozpatrywania skarg na decyzje administracyjne o charakterze kadrowym, a w szczególności – dotyczące policjantów. Decyzje takie, powołując się na ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179), zawierały mylne pouczenia o niemożności zaskarżania ich do NSA.

Tak było np. w sprawie o sygn. akt **II SA 35/91 (wyrok z dnia 5 czerwca 1991 r.; ONSA 1991 Nr 3-4, poz. 64)**. W dniu 30 lipca 1990 r. Komendant Główny Policji, powołując się na art. 41 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 45 ust. 1 art. 147 ust. 2 cytowanej ustawy o Policji, rozkazem personalnym zwolnił Józefa K. ze służby w Policji. Organ II instancji, jakim był Podsekretarz Stanu działający w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych, utrzymał decyzję w mocy. Decyzja zawierała pouczenie o niemożności zaskarżenia jej do NSA. Takie rozstrzygnięcie pozbawiło skarżącego prawa do skontrolowania tej decyzji przez niezawisły sąd, co wywołało u niego słuszne poczucie krzywdy. Sąd stanął na stanowisku, że zarówno akt mianowania policjanta, jak i zwolnienia go ze służby, dokonuje się w formie decyzji, a stosunek służbowy policjanta jest stosunkiem administracyjnym, a więc decyzje o nawiązaniu i rozwiązaniu tego stosunku są decyzjami administracyjnymi. Stosownie do art. 196 § 1 k.p.a. każda decyzja administracyjna, jeśli nie dotyczy spraw wymienionych w art. 196 § k.p.a., może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Sprawy dotyczące nawiązywania lub rozwiązywania stosunku służbowych nie są wymienione w art. 196 § 4 k.p.a., natomiast zawarte w art. 32 ust. 2 ustawy o Policji wyłącznie dochodzenia roszczeń w drodze sądowej utraciło moc na podstawie wspomnianej noweli do ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (przestały obowiązywać wszelkie zapisy szczególne, ograniczające dopuszczalność zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu).

Na marginesie omawianych decyzji wypada stwierdzić, że organy szczebla naczelnego nie brały pod uwagę tej nowelizacji i konsekwentnie odmawiały skarżącemu prawa do sądu. Przyjęcie zasady generalnej właściwości sądu administracyjnego w sprawach skarg na decyzje administracyjne jest realizacją od dawna powszechnie obowiązujących standardów międzynarodowych. NSA przypomniał, że w **art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.** uchwalono, iż: „każdy człowiek przy rozstrzygnięciu o jego prawach i zobowiązaniach [...] jest uprawniony na warunkach całkowitej równości do sprawiedliwego i publicznego wysłuchania przez niezależny i bezstronny sąd”. Powtórzono tę zasadę w **art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych**, przyjętego w dniu 16 grudnia 1966 r. normy prawa międzynarodowego dotyczące sądowej ochrony praw jednostki zalicza się do tak zwanych norm samowystosunkowych, a więc sąd, orzekając w indywidualnych sprawach, nie może nie brać ich pod uwagę.

Podstawowe normy prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka i obywatela muszą być wskazówkami interpretacyjnymi norm prawa wewnętrznego, zwłaszcza że ustawa zwykła nie jest granicą, której przekroczyć nie można, jeśli uchybia Konstytucji bądź przyjętym normom prawa międzynarodowego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że pogląd zaprezentowany w tym orzeczeniu zyskał również aprobatę Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 5 września 1991 r., sygn. akt. **I PRN 39/91**, jak również przyjęty został w orzeczeniu Trybunał Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. akt **K 8/91**, w sprawie z wniosku złożonego przez Prezesa NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii zbadania zgodności art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej z art. 1 i

art. 67 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 14 i 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Trybunał Konstytucyjny w tym orzeczeniu przypomniał, że „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem”. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca art. 1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

W podobnej sprawie o sygn. akt **II SA 161/92 (wyrok z dnia 30 czerwca 1992 r.; ONSA 1994 Nr 1, poz. 8)** NSA, uznając swoją właściwość, przypomniał **art. 1 Konstytucji**, obligujący do stosowania wykładni przepisów prawa zgodnie ze standardami właściwymi dla zasad państwa prawa.

Innym problemem w sprawie policyjnych była kwestia nadużywania przepisów pozwalających na zwalnianie funkcjonariuszy ze służby ze względu na ważny interes służby. Niestety, ustawodawca posługując się tym określeniem nie podał równocześnie, jakie treści niesie ono ze sobą. Uznaniowy charakter takiego określenia pozwala organowi administracyjnemu na dużą swobodę przy podejmowaniu decyzji. Jednakże nie jest to swoboda nieograniczona. Organ administracji jest zobowiązany tak umotywić swoje stanowisko, ażeby skarżący miał możliwość polemiki, a sąd – kontroli jego legalności. Organ, wydając taką decyzję, nie może podejmować jej w sposób dowolny, tym bardziej, że transformacje polityczne zachodzące w kraju powodować powinny jego demokratyzację. Niestety, praktyka odbiega niejednokrotnie od założeń.

Tak też było w sprawie o sygn. akt **II SA 1188/91 (wyrok z dnia 24 lutego 1992 r.; PiŻ 1993 nr 5, str. 15)**. Starszy chorąży Antoni T. został zwolniony ze służby przez Komendanta Głównego Policji w dniu 31 lipca 1990 r. na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 powołanej ustawy o Policji, tj. ze względu na ważny interes służby. Organ odwoławczy utrzymał w mocy tę decyzję. Sąd rozpoznając tę sprawę wyszedł z założenia, że z przepisów art. 41 ust. 2 pkt 5 cytowanej ustawy w związku z art. 7 k.p.a. wynika, że zastosowanie „ważnego interesu służby” jako przesłanki zwolnienia funkcjonariusza – policjanta ze służby powinno nastąpić dopiero wówczas, gdy nie zachodzi żadna z korzystniejszych przyczyn fakultatywnego zwolnienia, wymienionych w pozostałych punktach ust. 2 cytowanego artykułu. Dotyczy to zwłaszcza nabycia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat pracy. Nie wystarczy, zdaniem sądu, ogólnikowe powołanie się na istnienie „ważnego interesu służby”, lecz należy wskazać i szczegółowo omówić udowodnione fakty odnoszące się do danego policjanta, które – w połączeniu z określoną obiektywną sytuacją i wymogami służby wskazują na konieczność jego zwolnienia. Decyzja tak ważna dla skarżącego, zmieniająca jego pozycje w strukturze zawodowej, nie może być wydana praktycznie bezzasadnienia faktycznego.

Podobne stanowisko zajął sąd również w innych wyrokach, np. w sprawie o sygn. akt **II SA 1051/93 (wyrok z dnia 29 września 1993 r.)**, zwracając uwagę na obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób pogłębiający zaufanie do organów państwa (art. 10 § 1 i 81 k.p.a.) oraz zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu.

Nadmierne szermowanie przez organy administracji argumentem „ważnego interesu służby” uwidoczniło się szczególnie dobitnie w przypadku zwolnienia ze służby policjantki Renaty R., inspektora Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych. Została ona zwolniona ze służby rozkazem personalnym z dnia 31 lipca 1990 r. przez Komendanta Głównego Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 145 ust. 1 i art. 147 cytowanej ustawy o Policji. Skarżąca odwołała się od tej decyzji do Ministra Spraw Wewnętrznych, który nie tylko nie uwzględnił odwołania, lecz również wprowadził ją w błąd, pouczając, że jego decyzja nie może być zaskarżona do NSA. Pikanterii całej sprawie dodaje fakt, że w momencie wydania

decyzji skarżąca była w 9 miesiącu ciąży, że ciąża ta przebiegała z komplikacjami, w związku z czym przybywała ona na zwolnieniu lekarskim. Dodać trzeba również, że skarżąca za swoją służbę była wielokrotnie nagradzana.

Z takim stanowiskiem NSA zgodzić się nie mógł, zwłaszcza że organ odwoławczy nie wskazał, w czym konkretnie upatruje „ważny interes służby”, który uzasadniałby tę decyzję. Sąd w sprawie tej o sygn. akt **II SA 872/91 (wyrok z dnia 15 listopada 1991 r.; ONSA 1993 Nr 1, poz. 8)**, przyznając wprawdzie, że art. 44 ust. 1 cytowanej ustawy o policji dopuszcza taką możliwość, stwierdził, że ze względu na szczególną ochronę kobiet w ciąży należy go stosować ściśle i tylko wyjątkowo, gdy niezwolnienie ze służby mogłoby w sposób oczywisty narazić jej interes na poważne straty. Gwarancję ochrony kobiet ciężarnej zapewnia **art. 6 Konwencji Nr 103 Międzynarodowej Organizacji Pracy**, ratyfikowanej przez Polskę 5 lutego 1976 r., kraj nasz zobowiązał się do przestrzegania podstawowej normy cywilizacyjnej, tj. ochrony trwałości stosunku pracy kobiety ciężarnej i kobiety matki. NSA biorąc pod uwagę powyższe, uchylił wadliwą decyzję organu administracyjnego.

Omawiając tzw. „sprawy policyjne” nie można pominąć orzeczenia, które zapadło 26 listopada 1991 r. (sprawa o sygn. akt **II SA 937/91; ONSA 1993 Nr 1, poz. 10**), a dotyczyło odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 1972 r. o zwolnieniu ze służby funkcjonariusza MO. Sprawa przedstawia się następująco: skarżący został zwolniony ze służby w milicji w 1972 r. na podstawie art. 52 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszy MO (Dz.U. Nr 12 poz. 69). W uzasadnieniu tej decyzji organ administracji podał, że przyczyną zwolnienia Mariana J. ze służby był fakt przystąpienia jego dziecka do komunii. Kierując się zmianami ustrojowymi w kraju skarżący wystąpił o stwierdzenie nieważności decyzji rozwiązującej z nim stosunek służbowy. Jednakże spotkał się on z odmową: Minister, powołując się na przyjmowaną wówczas ideologiczną wykładnię pojęcia „dobro służby” (która sprowadzała się generalnie do stwierdzenia, że służyć wiernie Polsce Ludowej i stać na straży ustroju ludowo-demokratycznego może jedynie funkcjonariusz ateista) przyznał co prawda, że postępowanie organów było niesprawiedliwe, jednakże w kontekście określonych okoliczności historycznych oraz ówczesnej praktyki stosowania, prawa, postępowaniu temu nie można przypisać oceny rażącego naruszenia prawa. Skarżący wyjaśniał ponadto, że w chwili przyjmowania go do milicji w deklaracji podał, że jest praktykującym katolikiem i nigdy tego faktu nie ukrywał, dlatego też tym bardziej tę decyzję uznał za krzywdzącą i niezrozumiałą. Minister pouczył skarżącego o braku możliwości zaskarżenia tej decyzji do NSA, a w odpowiedzi na skargę wniósł o jej odrzucenie z uwagi na fakt wydania jej przed rokiem 1980.

NSA uznał, że kontrola taka jest możliwa w trybie środków nadzwyczajnych. Problemem tym zajął się również Sąd najwyższy w uchwale z dnia 19 lipca 1991 r. (III AZP 4/91) stanowiąc, iż *„wszczęcie postępowania w trybie nadzoru lub wznowienie postępowania rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym. Oznacza to, że skoro NSA nie jest wyłączona z mocy art. 196 § 4 k.p.a., to sąd ten jest właściwy do rozpoznania skargi na decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zwolnienia ze służby, wydanej także przed dniem 1 września 1980 r., jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności wniesiono po dniu 27 maja 1990 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 31 poz. 201)”*.

Skarżący we wniosku o wznowienie postępowania zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, co stanowić winno jego zdaniem podstawę stwierdzenia nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Minister Spraw Wewnętrznych w uzasadnieniu odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z 1972 r. podniósł, że treść i zakres pojęcia

„dobro służby” określa aktualna polityka kadrowa resortu spraw wewnętrznych. Skoro w 1972 r. polityka kadrowa resortu nie dopuszczała możliwości wykonywania praktyk religijnych przez funkcjonariusza i jego najbliższą rodzinę, to wykonywanie takich praktyk naruszało „dobro służby” i stanowiło podstawę do zwolnienia. Z poglądem tym nie zgodził się NSA i przypomniał, że niedopuszczalna jest interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która naruszałaby zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub byłaby sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi.

Artykuł 81 **Konstytucji** stwierdza, że obywatele nie tylko mają równe prawa „we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego”, ale że „ograniczenie w prawach ze względu na narodowość, rasę czy wyznanie podlega karze”. Konsekwencją tej normy konstytucyjnej jest art. 192 k.k. z 1969 r. stanowiący, że podlega karze pozbawienia wolności do lat pięciu ten, kto „ogranicza obywatela w jego prawach ze względu na jego bezwyznaniowość lub przynależność wyznaniową”. W dalszej części sąd przypomniał, że niedopuszczalność dyskryminacji człowieka ze względu na jego wyznanie przewidują niemal wszystkie obowiązujące akty międzynarodowe, które Polska podpisała i ratyfikowała (np. art. 18 **Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych**).

Podsumowując sąd stwierdził, że polityka i praktyka, którą prowadził Minister Spraw Wewnętrznych w kwestii zwalniania funkcjonariuszy MO z powodu wykonywania praktyk religijnych przez nich lub przez członków ich rodzin nie tylko łamała przepisy Konstytucji i ratyfikowane umowy międzynarodowe, ale nosiła wręcz cechy przestępstwa. Dlatego też sąd uznał, że decyzja ta wydana została z rażącym naruszeniem prawa i dlatego odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nastąpiła z naruszeniem prawa materialnego.

V. DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH W SFERZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W dobie transformacji ustrojowej i demokratyzacji życia społecznego i politycznego uważać by można, że wszelkie korporacje zawodowe są „dobre”, bo samorządowe. Niestety, nie zawsze tak bywa, czego najlepszym dowodem jest ilość skarg rokrocznie wpływających do NSA w tym przedmiocie. Adwokaci, radcowie prawni czy notariusze stanowią specyficzne grupy zawodowe zrzeszone w samorządach zawodowych, które realizują swoje zadania w sferze wnętrza organizacyjnego korporacji. Samorząd zawodowy adwokatów, jako zdecentralizowana na rzecz korporacji forma wykonywania administracji publicznej wobec jej członków występuje jako produkt „władztwa publicznego” i jest ściśle związany w swoim działaniu obowiązującym porządkiem prawnym. Swobodzie samorządowego działania pozostawione są tylko sprawy określone jako domena władztwa organizacyjnego.

Taki pogląd został sformułowany w sprawie o sygn. akt **II SA 238/91 (wyrok z dnia 23 kwietnia 1991 r.; ONSA 1992 r. na 3-4, p. 61)**. Znalazło to potwierdzenie w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 12 września 1991 r. (III ARN 31/91), stwierdzającym, że prawne interesy adwokata pod względem procesowym są w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych decyzją podejmowaną przez organy samorządu adwokackiego, chronione tak samo, jak w każdej innej sprawie administracyjnej, albowiem obowiązuje zasada dwuinstancyjności, a kontrola zgodności z prawem ostatecznych decyzji jest wykonywana przez sąd administracyjny.

Wśród wnoszonych do NSA skarg związanych z uzyskaniem prawa do wykonywania zawodu przeważały sprawy dotyczące wpisu na listę adwokatów. I tak, np. w sprawie o sygn. akt **II SA 1255/92 z 26 marca 1993 r.** Minister Sprawiedliwości decyzją z dnia 28 maja 1992 r. nie uwzględnił odwołania skarżącego od uchwały naczelnej Rady Adwokackiej, odmawiającej wpisu na listę. Zasadniczym zarzutem organów samorządu zawodowego adwokatury w stosunku do skarżącego był brak rękojmi należytego wykonywania zawodu adwokata. Cóż spowodowało takie przeświadczenie organów samorządu w stosunku do skarżącego? Skarżący adwokat zamieścił w popularnym dzienniku prasowym artykuł zatytułowany *Racja ze śmietnika historii*, w którym wyraził pogląd, że ustawa o adwokaturze nie jest respektowana, „a często wręcz jest gwałcona” przy odmowie wpisu na listę adwokatów. Organy samorządu uznały, że wypowiedź ta oznacza brak poszanowania dla władz samorządu i wręcz narusza zasady etyki i godności zawodu. Zdaniem organów samorządowych forma tego wystąpienia nie daje rękojmi należytego wykonywania zawodu.

Sąd nie podzielił poglądów organów samorządowych i uchylił powyższą decyzję z racji tego, że sprawa ta nie została należycie wyjaśniona, zwłaszcza że nie dopełniono wymogów art. 7 i 8 k.p.a. Art. 7 k.p.a. stanowi, że w toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Przepis ten statuuje trzy zasady: zasadę praworządności, zasadę uwzględniania z urzędu interesu państwowego i społecznego oraz słusznego interesu obywateli, a także zasadę dochodzenia prawdy obiektywnej¹. Natomiast art. 8 k.p.a. nakłada na organy administracji państwowej obowiązek prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa.

NSA w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, jak duże znaczenie w postępowaniu administracyjnym odgrywa realizacja tych zasad. Organy samorządu wydające uchwałę w przedmiocie wpisu skarżącego na listę adwokatów nie wzięły z materiałem

¹ Por.: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Poznań 1987, s. 52-57.

dowodowym, opierając się w swoim rozstrzygnięciu jedynie na artykule prasowym. Nie zauważyły nawet, że kwestionowany artykuł prasowy był polemiką z tekstem innego adwokata. Nie rozpatrzono również pozytywnych opinii, jakie zainteresowany dołączył do wniosku o wpis na listę. Wydając negatywną uchwałę jedynie na podstawie artykułu prasowego, organ samorządu zawodowego naruszył, zdaniem sadu, zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę wolności słowa, która jest niezbywalnym uprawnieniem każdego obywatela w demokratycznym państwie prawnym (**art. 1 Konstytucji, utrzymany w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.**).

Innym razem, w sprawie o sygn. akt **II SA 2056/92 z dnia 9 grudnia 1992 r.**, organy samorządu zakwestionowały rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata i nie podjęły w związku z tym uchwały o wpisaniu ubiegającego się na listę adwokatów z tej przyczyny, że nie wypełnił on w otrzymanym kwestionariuszu osobowym rubryki dotyczącej przynależności w przeszłości do organizacji politycznych i społecznych. Zdaniem organu miało to stanowić próbę wprowadzenia go w błąd, dlatego też ubiegający się nie dawał rękojmi należytego wykonywania zawodu adwokata. NSA orzekając w tej sprawie zwrócił uwagę, że ani samorząd adwokacki, ani Minister Sprawiedliwości nie wziął pod uwagę przysługującego każdemu prawa do wolności przekonań oraz fakt, że zobowiązanie kogokolwiek do deklarowania swoich dawnych czy obecnych przekonań jest sprzeczne z **art. 82 ust. 1 Konstytucji, utrzymanym w mocy art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.** Stosowanie kwestionariuszy „z poprzedniej epoki”, zawierających pytania dotyczące sfery objętej prawem obywateli do prywatności, nie może mieć miejsca. NSA rozpatrując powyższą sprawę podkreślił, że stosowanie tego rodzaju kwestionariuszy osobowych oraz prezentowanie takich poglądów, skutkujących pozbawieniem możliwości uzyskania określonych uprawnień zawodowych, godzi w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Sąd administracyjny już w **wyrokach z dnia 17 kwietnia 1991 r. (sygn. akt II SA 75/91) oraz z dnia 26 marca 1993 r. (sygn. akt II 1155/92)** sformułował pogląd, że na rękojmię w rozumieniu art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124) wpływają tylko dwa elementy: cechy charakteru i dotychczasowe zachowanie osoby pragnącej zostać adwokatem. Zgodnie z tym ostatnim kryterium za nieetyczne można by uznać, np. zatajenie przynależności do organizacji przestępczej. Natomiast niedopuszczalne jest rozciąganie art. 65 pkt 1 cytowanej ustawy na inne elementy, których ten przepis nie może obejmować (np. fakty z życia obywatela objęte jego prawem do prywatności). Sąd, nie godząc się ze stanowiskiem zaprezentowanym w zaskarżonej decyzji, uchylił ją.

NSA w swym orzecznictwie dotyczącym tej grupy zawodowej wskazywał na dopuszczalność i konieczność kontroli sądowej także tzw. decyzji uznaniowych, które nie są nie podlegającą kontroli „wewnętrzną sprawą” samorządu. Zainteresowana była wpisana na listę adwokatów Izby Adwokackiej w K. i przez pięć lat prowadziła obsługę prawną osób fizycznych na podstawie pełnomocnictw udzielonych jej w formie notarialnego. W 1992 r. wystąpiła ona z wnioskiem o wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie. W sprawie tej (o sygn. akt **II SA 2031/93 z dnia 5 stycznia 1995 r.**) Okręgowa Rada Adwokacka odmówiła wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o wyrażenie zgody na wykonywanie przez skarżącą zawodu adwokata indywidualnie. Jako przyczynę odmowy podano, iż na terenie Izby brak było wolnych etatów. Ponadto Rada zarzuciła wnioskodawczyni naganny stosunek do obowiązków korporacyjnych, przejawiający się między innymi niepłaceniem składek. Skarżąca w odwołaniu podniosła, iż od 6 lat i 2 miesięcy zabiegała o możliwość wykonywania zawodu indywidualnie, w związku z tym rzeczywiście od początku 1992 r. nie płaci składek na rzecz ORA. Ponadto Rada jako argument dodała również, że organy samorządu są zobowiązane zarezerwować miejsca dla aplikantów adwokackich.

Przy okazji orzekania w niniejszej sprawie NSA po raz kolejny przypomniał organom administracji, że zakres swobody organu wydającego decyzję, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a. Zdaniem sądu, trudno odmówić przymiotu słuszności prawu obywatela do wykonywania zawodu zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami, na własny rachunek i ryzyko. Nie można też uznać, że w interesie ogólnospołecznym leży ograniczanie bądź eliminowanie konkurencji zawodowej w pełni wykwalifikowanych fachowców. W sprawie tej organy samorządu nie przeanalizowały planów rozmieszczenia adwokatów w ciągu ostatnich lat. Nie wykazały też, aby w okresie, w którym skarżąca ubiegała się o uzyskanie takiej zgody, nie były wyznaczane siedziby innym adwokatom. NSA zwrócił również uwagę, że pogląd ORA, jakoby organy samorządu były zobowiązane zarezerwować miejsce dla aplikantów adwokackich, kłóci się z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i czyni zasadnym zarzut skarżącej selektywności negatywnego stanowiska Rady w zakresie możliwości wykonywania zawodu. Decyzja organów samorządowych, zdaniem sądu, przekroczyła granice uznania administracyjnego, nosząc cechy dowolności, dlatego też została uchylona.

Podobny pogląd został również wyrażony przez NSA w orzeczeniu w sprawie o sygn. akt II SA 238/91 z 23 kwietnia 1991 r., jak również w sprawie o sygn. akt II SA 944/91 (wyrok z dnia 14 stycznia 1992 r.; *ONSA 1992 r. nr 3-4, poz. 77*).

Również korporacja zrzeszająca radców prawnych nie ustrzegła się błędów w trakcie wykonywania zleconych funkcji administracji. Wynika to chyba z faktu, że obie grupy zawodowe opierają się o podobne uregulowania prawne, wynikające ze specyfiki zawodowej. Możliwość wpisania na listę radców prawnych niejednokrotnie uzależniana jest od wyników rozmów kwalifikacyjnych przeprowadzanych przez te samorzady z osobami już posiadającymi kwalifikacje zawodowe, przy czym rozmowom tym nadawany jest charakter egzaminu sprawdzającego ich przygotowanie do wykonywania zawodu.

Taki stan faktyczny miał miejsce w sprawie o sygn. akt II SA 773/91 (wyrok z dnia 12 listopada 1991 r.; *ONSA 1992 Nr 3-4, p 71*), dotyczącej odmowy wpisu na listę radców prawnych.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) nie przewiduje jakichkolwiek form weryfikacji złożonych wcześniej egzaminów radcowskich, ani też egzaminowania osób zwolnionych z tych egzaminów na podstawie art. 25 ust. 1. Skarżąca zdała egzamin radcowski i wystąpiła o wpisanie jej na listę radców prawnych. Okręgowa Rada Radców Prawnych, a następnie Krajowa Rada Radców Prawnych odmówiły zainteresowanej wpisu na listę. W uzasadnieniu tej decyzji nawiązano do faktu, że nie stawiała się ona w trzech terminach na rozmowę kwalifikacyjną o charakterze obowiązkowym, wynikającym z §10 pkt 2 regulaminu postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych w należących do ich właściwości indywidualnych sprawach radców prawnych i aplikantów radcowskich, stanowiącego załącznik do uchwały 42/II/89 tej rady.

NSA orzekając w tej sprawie, uznał za niedopuszczalne z przyczyn ustrojowych stosowanie takiej praktyki. Otóż w działalności samorządu radcowskiego muszą być rozdzielone dwie, wspomniane już wcześniej, sfery: administracji publicznej i tzw. wnętrza organizacyjnego. Pierwsza z nich może być regulowana wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującymi, ponieważ dotyczy ona podmiotów nie należących jeszcze do korporacji. W stosunku do tych podmiotów z zewnątrz organy samorządu radcowskiego występują tylko w roli organów administracji publicznej, wykonujących zadania przekazane im przez państwo. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył tę sferę, chociażby w treści art. 23 ust. 1 i art. 40 ust. 2 omawianej ustawy. W ich świetle radca prawny ma prawo do wykonywania zawodu po wpisaniu go na listę radców i złożeniu ślubowania. Przynajmniej do tego czasu jest osobą „z

zewnątrz” w stosunku do organu samorządu radcowskiego. Organ samorządu zmuszał wielokrotnie zainteresowaną do stawiania się na rozmowę i przypisywał jej brak wiedzy prawniczej niezbędnej do wykonywania zawodu na podstawie podejmowanych przez nią czynności procesowych.

NSA uznał, że decyzja organu samorządowego nosiła cechy dowolności. Przypomniawszy również, że art. 7 k.p.a., mający charakter zasady ogólnej postępowania administracyjnego, dopuszcza wydanie negatywnej decyzji w ramach uznania administracyjnego tylko wówczas, gdy konieczność taka wynika z ochrony interesu społecznego w okolicznościach zagrożenia nabierającego realnego kształtu.

Omawiając zagadnienia dotyczące radców prawnych nie można pominąć sprawy o sygn. akt **II SA 1938/93 (wyrok z dnia 9 grudnia 1993 r.; ONSA 1994 Nr 4, poz. 160)**, kiedy to władztwo korporacji tego samorządu usiłowało poddać weryfikacji orzecznictwo sądowe sędziego ubiegającego się o wpis na listę. Skarżący, sędzia z wieloletnią praktyką, wystąpił z wnioskiem o wpisanie go na listę radców prawnych. Wniosek zawierał dyplom ukończenia magisterskich studiów na wydziale prawa, świadectwo pracy i opinię wystawioną przez Prezesa Sądu Wojewódzkiego. W opinii stwierdzono m.in., że zainteresowany wykonywał powierzone mu obowiązki bez zastrzeżeń. Wykazywał się sumiennością i starannością. Nigdy nie uchybił godności sprawowanego urzędu. Jego orzecznictwo oceniane było wysoko. Utrzymywał poprawne kontakty ze współpracownikami. Dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych zwrócił się do ORA z prośbą o dokonanie oceny wnioskodawcy. W odpowiedzi wyrażono pogląd, że oceny dokonywane przez ORA nie są opiniami typu służbowego, jednakże ubiegający się o wpis nie może być pozytywnie zaopiniowany na podstawie spostrzeżeń większości członków ORA z uwagi na sposób odnoszenia się do uczestników procesu. W tej sytuacji Rada Okręgowa Izby Radców Prawnych, opierając się w zasadzie tylko na tej opinii, podjęła uchwałę o odmowie wpisu na listę radców prawnych, podając za przyczynę brak rękopisów prawidłowego wykonywania zawodu, a w szczególności chodziło o postawę, jaką prezentował ubiegający się o wpis w czasie orzekania z dekretu o stanie wojennym. Powyższa uchwała została utrzymana w mocy przez Krajową Radę Radców Prawnych. Sąd administracyjny, rozpoznając skargę w tej sprawie, zmuszony był przypomnieć o konieczności respektowania konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej, wynikającej wprost z **art. Przepisów Konstytucyjnych** oraz wskazał na rażąco dowolne ustalenia organów samorządu zawodowego, które są sprzeczne z załączoną do akt opinią służbową dotyczącą skarżącego. Organ samorządu, który powinien prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywatela do organów państwa, nie tylko nie zebrał i nie rozpatrzył materiału w sposób wyczerpujący, ale materiał ten wykorzystał wybiórczo, stawiając skarżącego w niekorzystnym świetle. Sąd administracyjny, uchylając omawianą uchwałę, podkreślił, że organ nie tylko wykroczył w swoim postępowaniu poza granice swobodnej oceny dowodów, ale również dokonując oceny prawidłowości orzecznictwa sędziego sądu powszechnego podważył konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 1990 r. nowe grupy zawodowe znajdują możliwość ochrony swoich praw przed niezawisłym sądem na skutek konsekwentnej linii orzecznictwa NSA. Wśród nich znaleźli się, oprócz wymienionych już wcześniej, notariusze, którym NSA przyznał prawo do sądu w orzeczeniu o sygn. akt **II SA 1703-1704/93 (wyrok z dnia 19 listopada 1993; OSP 1994 Nr 11, poz. 203)**, uznając, że wyznaczenie siedziby kancelarii notarialnej jest decyzją administracyjną.

W orzeczeniu o sygn. akt **II SA 392/91 (postanowienie z dnia 18 października 1991 r.; ONSA 1992 Nr 3-4, poz. 67)** sąd administracyjny wypowiedział tezę, że odmowa Prezesa Sądu Wojewódzkiego ustanowienia tłumaczem przysięgłym osoby ubiegającej się o wykonywanie tego zawodu jest decyzją administracyjną, którą można zaskarżyć do sądu.

Pogląd ten został sformułowany po przeprowadzeniu gruntownej analizy istoty zadań tłumaczy przysięgłych, wynikających z odnośnych przepisów prawnych oraz ewolucji rozwiązań instytucjonalnych, mających na celu ochronę praw i wolności obywatelskich.

NSA, rozpoznając skargę na uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z 19 września 1991 r. w przedmiocie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska sędziego, przedstawił postanowieniem o sygn. akt **II SA 207-208/92 (orzeczenie z dnia 5 listopada 1992; ONSA 1994 Nr 2, poz. 45)** Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczące ochrony sądowej sędziego. Sąd najwyższy stwierdził w uchwale III AZP 9/92 z 23 lipca 1992 r., iż od uchwały krajowej Rady Sądownictwa, rozstrzygającej o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska, podjętej na podstawie art. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zm.) służy zainteresowanemu skarga do NSA. W uzasadnieniu stwierdził, że prawo do korzystania z ochrony niezawisłego sądu „*jest cechą znamionną każdego demokratycznego państwa*” i stałą wartością i żadne względy nie mogą uzasadniać ograniczenia tego prawa, podobnie jak praw i wolności obywatelskich. Przez wpisanie do art. 1 Konstytucji stwierdzenia, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, notyfikowanie szeregu aktów poświęconych ochronie praw i wolności obywatelskich oraz wyrażanie deklaracji ich poszanowania w związku z wejściem do rady Europy, prawo to nabrało dodatkowego charakteru normatywnego i musi być uwzględniane w orzecznictwie. W dalszej części uzasadnienia SN wyodrębnił pięć różnych funkcji spośród uprawnień, określonych w art. 2 cytowanej ustawy i do decyzji tych zaliczył, oprócz wyżej wspomnianego przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, dalsze wykonywanie zawodu sędziego po przekroczeniu 65 lat życia. Takie stanowisko Sądu Najwyższego w tym względzie było bliskie poglądom prawnym sędziów sądu administracyjnego, co potwierdza bieżące orzecznictwo tego sądu w tych sprawach.

VI. GWARANCJE OCHRONY BEZROBOTNEGO

Zasiłek dla bezrobotnych służy łagodzeniu ekonomicznych skutków bezrobocia oraz zapewnieniu godziwego poziomu życia osobom nie mogącym kontynuować zatrudnienia, mimo iż są one gotowe do podjęcia pracy. Jest to więc kategoria ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji dla nich nowej, stresowej, często bez środków do życia. Podleganie przepisom dotyczącym bezrobotnych nie oznacza, że nie mają w stosunku do nich zastosowania ogólne reguły kodeksu postępowania administracyjnego. Jedną z nich jest zasada określona w art. 9 k.p.a., z której wynika obowiązek udzielania stronie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Jest to więc obowiązek informowania strony o środkach dowodowych, jakie może ona zgłaszać w celu wykazania lub udowodnienia powoływanych przez nią okoliczności mogących mieć istotne znaczenie w sprawie. Realizacja tej zasady w sprawach z zakresu bezrobocia jest szczególnie ważna, gdyż dotyczy ludzi, którzy niejednokrotnie znaleźli się w takiej sytuacji po raz pierwszy i nie są obeznani ze stanem prawnym regulującym te sprawy.

W sprawie o sygn. akt **II SA 1135/93 (wyrok z dnia 5 sierpnia 1993 r.; ONSA 1995 Nr 1, poz. 6)** kierownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy utrzymał w mocy decyzję kierownika Rejonowego Urzędu Pracy o niezarejestrowaniu skarżącej w charakterze bezrobotnej i o nieprzyznaniu jej w związku z tym prawa do zasiłku. W motywach decyzji stwierdzono, że skarżąca nie spełnia warunków z art. 20 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.), ponieważ zgłaszając się w lutym 1992 r. do Rejonowego Biura Pracy nie przedstawiła wymaganych dokumentów, w tym świadectwa pracy. Skarżąca, wnosząc skargę do sądu o uchylenie krzywdzących ją decyzji dodała, że przepracowała w okresie ostatnich 12 miesięcy co najmniej 180 dni, jednakże odmówiono jej wydania świadectwa pracy, którego treść została dopiero ustalona przez sąd powszechny w wyroku z dnia 13 stycznia 1993 r. Sąd administracyjny ustalił na podstawie prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego, że skarżąca zatrudniona była w charakterze sprzedawcy od 1 sierpnia 1992 r. do 31 stycznia 1993 r. wyrok ten zstępuje świadectwo pracy w przypadku jego niewydania przez pracodawcę. Sąd stwierdził, że pracownik nie może ponosić konsekwencji ignorowania przez pracodawcę podstawowych obowiązków wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, uniemożliwiającego mu w istocie wykazanie spełnienia warunków uprawniających do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych i pozbawiającego go w konsekwencji środków egzystencji. W tych warunkach nieprzedstawienie przez skarżącą w lutym 1992 r. Świadectwa pracy nie może rodzić konsekwencji z § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 122, poz. 541). Zdaniem sądu, na organie administracji ciąży obowiązek wymienione w art. 7-10 k.p.a., a także wynikające z art. 75 § 1 k.p.a., tj. wyjaśnienie wszelkimi środkami dowodowymi twierdzeń skarżącej. Skarżąca została potraktowana w sposób niewłaściwy zarówno przez pracodawcę, jak również przez organ zatrudnienia, który odmówił jej przyznania zasiłku dla bezrobotnych. Sąd administracyjny uchylił decyzje organów administracji z uwagi na wskazane uchybienia popełnione w trakcie postępowania.

Przepisy ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. e – Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) łączą zagadnienie statusu bezrobotnego z prowadzeniem działalności gospodarczej lub podleganiem ubezpieczeniu społecznemu, a nie z samym formalnym wpisem do ewidencji działalności gospodarczej. Taki wpis ma

oczywiście charakter dowodowy – stwarza domniemanie, że osoba wpisana do ewidencji działalności gospodarczej taką działalność prowadziła przez okres od daty wskazanej w zaświadczeniu o wpisie do daty jego wykreślenia. Jeżeli zatem dana osoba twierdzi, że mimo wpisu do ewidencji nie prowadziła jednak w danym okresie działalności gospodarczej, to na niej spoczywa obowiązek udowodnienia tej okoliczności, a organ prowadzący postępowanie, mając wątpliwość co do wiarygodności takich twierdzeń, powinien to jej umożliwić w znaczeniu wynikającym z przepisów art. 7,9,10 § 1 k.p.a., art. 75 § 1, 77 § 1, 78 § 1 k.p.a., a następnie dokonać kompleksowej oceny całego materiału dowodowego w ramach swobodnej oceny dowodów, określonej w art. 80 k.p.a.

Tezę taką sformułował sąd administracyjny orzekając w sprawie o sygn. akt **II SA 160/93 (wyrok z dnia 25 lutego 1993 r.)**. Decyzją Wojewody z dnia 25 listopada 1992 r. wydaną na podstawie art. 138 § pkt 1 k.p.a. utrzymana została w mocy decyzja kierownika Rejonowego Urzędu Pracy, wydana na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. e ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, pozbawiająca stronę prawa do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 20 maja 1992 r. Organ wojewódzki uzasadnił swoją decyzję faktem prowadzenia przez stronę działalności gospodarczej, a stosownie do treści art. 20 ust. 1 cytowanej ustawy prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje wyłącznie bezrobotnemu w rozumieniu tej ustawy. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 9 tej ustawy za bezrobotnego uznaje się osobę zdolną do pracy i gotową do jej podjęcia w pełnym wymiarze czasu pracy, o ile osoba ta nie prowadzi pozarolniczej działalności gospodarczej. Fakt prowadzenia tej działalności jest przesłanką negatywną wyłączającą status bezrobotnego, a tym samym uniemożliwiającą nabycie prawa do zasiłku, a w przypadku uprzedniego uznania tego prawa – powodującą jego utratę.

Strona zarejestrowała się w Rejonowym Urzędzie Pracy w dniu 7 czerwca 1991 r. jako bezrobotna, w dniu zaś 20 maja 1992 r. uzyskała wpis do ewidencji podmiotów gospodarczych i z tą datą zgłosiła w urzędzie skarbowym rozpoczęcie działalności gospodarczej.

W skardze do NSA, wnosząc o uchylenie decyzji twierdziła, że przez okres pobierania zasiłku nie otrzymała żadnej propozycji pracy i dlatego postanowiła sama szukać możliwości zarobkowej. Wiedząc o wolnym lokalu handlowym na terenie pewnej firmy dokonała zgłoszenia prowadzenia działalności handlowej i uzyskała wpis do ewidencji działalności gospodarczej z datą jej podjęcia, tj. od dnia 20 maja 1992 r. Jednakże z powodu pogarszającej się sytuacji gospodarczej owej firmy i zmniejszającej się liczebności załogi, wstrzymała się z podjęciem tej działalności. Podniosła też, że przez cały ten czas zgłaszała się systematycznie w Rejonowym Urzędzie Pracy w określonych terminach, okazując za każdym razem dowód osobisty, w którym widniała adnotacja o działalności gospodarczej. Zakwestionowano to dopiero we wrześniu 1992 r. Wówczas wyrejestrowała się z ewidencji działalności gospodarczej. NSA rozpatrując tę sprawę zwrócił uwagę na fakt, że w aktach sprawy znajdowało się zaświadczenie wystawione przez firmę, w której skarżąca chciała rozpocząć działalność gospodarczą, stwierdzające, że nie prowadziła ona jej w żadnym zakresie oraz zaświadczenie urzędu skarbowego o zwrocie księgi przychodów i rozchodów bez żadnych zapisów. Dowody te zostały całkowicie pominięte przez organ administracyjny, który uznał, że uzyskanie wpisu jest tożsame z podjęciem działalności gospodarczej, co w konsekwencji ma wykluczać uzyskanie statusu bezrobotnego.

W sprawie niniejszej nie przeprowadzono postępowania dowodowego, dlatego też decyzje te zostały uchylone. W sprawie powyższej wypowiedział się również Sąd najwyższy w uchwale III AZP 12/93 z 9 września 1993 r., stanowiąc, że osoba, która uzyskała wpis do ewidencji działalności gospodarczej w trybie określonym w art. 15 i 16 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324), lecz działalności tej faktycznie nie podjęła w okresie, w którym była zarejestrowana jako bezrobotna, nie traci

statusu bezrobotnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. e ustawy z dnia 16 października 1991 o zatrudnieniu i bezrobociu.

Podobne stanowisko zajął NSA w sprawie o sygn. akt **II SA 1728/93 (wyrok z dnia 22 października 1993 r.)**. Sprawa dotyczyła zaliczenia okresu zatrudnienia skarżącego przed otrzymaniem przez niego zasiłku dla bezrobotnego. Sąd uznał, że przepisy ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu nie wprowadzają w zakresie postępowania dowodowego przy ustalaniu okresów pozostawania przez bezrobotnego przed datą rejestracji w stosunku pracy lub w stosunku służbowym żadnych odstępstw od reguł kodeksu postępowania administracyjnego. Ciężar udowodnienia – wykazania wymaganego okresu pracy – spoczywa, co prawda, na bezrobotnym, nie oznacza to jednak iż organ administracji prowadzący postępowanie nie ma w tym zakresie żadnych obowiązków i że jest zwolniony od podejmowania z urzędu określonych czynności (art. 9 k.p.a.).

Zarówno ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446), jak i kolejna ustawa z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457), czy wreszcie ustawa ostatnio uchwalona o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r. (Dz.U. 1995 Nr 1, poz. 1) wprowadziła jako jeden z ważniejszych obowiązków dla bezrobotnych obowiązek stawiania się przez niego w wyznaczonym przez rejonowe urzędy pracy terminie celem potwierdzenia gotowości do podjęcia zatrudnienia.

Art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, stanowi, że prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który z przyczyn nie usprawiedliwionych nie stawiał się w wyznaczonym terminie w rejonowym urzędzie pracy. Jadwiga D., matka dwojga nieletnich dzieci, zarejestrowana od dnia 23 kwietnia 1992 r. w Rejonowym Urzędzie Pracy w O. jako osoba bezrobotna, poszukująca pracy, pobierała zasiłek do dnia 6 października 1992 r., kiedy to na mocy art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 cytowanej ustawy kierownik Rejonowego Urzędu Pracy pozbawił ją tego zasiłku ze względu na to, że z przyczyn nie usprawiedliwionych nie stawiała się w wyznaczonym terminie 4 października 1992 r. w celu potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy. Strona w odwołaniu podała, że w wyznaczonym terminie nie mogła zgłosić się do RUP, ponieważ była chora i lekarz zalecił jej leżenie. Na potwierdzenie złożyła zaświadczenie lekarskie z dnia 5 października 1992 r. wystawione przez Wojewódzki Szpital Zespolony – Przychodnię Rejonową w O., stwierdzające, że otrzymała zwolnienie lekarskie na okres do 5 do 9 października 1992 r. oraz że w okresie tym wskazane jest leżenie. Wojewoda I. Nie uwzględniając odwołania stwierdził, że nieobecność była nie usprawiedliwiona z tej przyczyny, że przedłożone przez nią zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy nie było wystawione na druku L-4 i nie został dostarczone do RUP w ciągu trzech dni od daty wystawienia, a zatem nie zostały spełnione wymogi z § 23 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 122, poz. 541). W skardze do NSA skarżąca podniosła, że organ zatrudnienia, wydając decyzję o przyznaniu jej zasiłku dla bezrobotnych, zobowiązał ją ustnie do stawiania się w dniu 4 każdego miesiąca w RUP w celu poświadczenia gotowości do pracy. Ponieważ 4 października 1992 r. był dniem wolnym od pracy (niedziela), skarżąca nie mogła przybyć tego dnia do RUP. Natomiast od dnia następnego była niezdolna do pracy, co poświadczyło zaświadczenie lekarskie. Mimo złego stanu zdrowia 6 października 1992 r. zgłosiła się do RUP, przedkładając stosowne dokumenty.

Sąd rozpatrując tę sprawę o sygn. akt **II SA 2438/92 (wyrok z dnia 22 stycznia 1993 r.)** przypomniał, że art. 22 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy faktycznie stanowi, że zasiłek dla bezrobotnych nie przysługuje bezrobotnemu, który z przyczyn nie usprawiedliwionych nie stawiał się w wyznaczonym terminie w rejonowym urzędzie pracy. Jednakże nie wynika z tego

w sposób oczywisty, że każde niestawiennictwo bezrobotnego w wyznaczonym terminie powoduje utratę prawa do zasiłku, lecz tylko takie, które jest nie usprawiedliwione. Zdaniem sądu, fakt nie poinformowania RUP o niemożności stawienia się w wyznaczonym terminie i niepodanie przyczyn niestawiennictwa nie może automatycznie powodować uznania tego niestawiennictwa za zaistniałe z przyczyn nie usprawiedliwionych. Dlatego też decyzja w przedmiocie utraty prawa do zasiłku powinna być poprzedzona szczególnie wnikliwie przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym z obowiązkiem zapewnienia stronie czynnego w nim udziału, zgłaszania dowodów i składania wyjaśnień. NSA szczególnie podkreślił, że organy administracji powinny udzielać szczegółowych informacji, tak, by bezrobotny (który często jest osobą starszą lub niedoświadczoną, nieporadną życiowo, niewykształconą, niekiedy załamana) nie poniósł szkody z powodu nieznamomości prawa. Obowiązek ten wynika wprost z przepisów k.p.a., na podstawie których organy administracji obowiązane są prowadzić postępowanie. O tym więc, czy przyczyna niestawienia się bezrobotnego w wyznaczonym terminie jest usprawiedliwiona, czy nie, decyduje ocena merytoryczna powodu niestawienia się, a nie fakt dopełnienia czy nie określonych formalności. Sąd administracyjny stwierdził, że nie można z powodów czysto formalnych pozbawiać praw obywatela, a zwłaszcza tak ważnego prawa, jak prawo do zasiłku dla bezrobotnego, które może przecież decydować o dalszej biologicznej egzystencji bezrobotnego i jego rodziny.

W sprawie niniejszej organy dopuściły się szeregu poważnych uchybień, a nawet wyznaczyły termin do stawienia się w niedzielę, co było niemożliwe do zrealizowania, co więcej – z powodu niestawienia się skarżącej właśnie w niedzielę – organy obu instancji pozbawiły ją prawa do zasiłku. Organ odwoławczy całkowicie poza zakresem swoich rozważań pozostawił merytoryczną ocenę niestawienia się skarżącej w wyznaczonym terminie.

Sąd administracyjny przypomniał, że ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu nie wprowadzała żadnych ograniczeń co do środków dowodowych, jakimi strona może posługiwać się dla wykazania, że przyczyna niestawienia się jej w RUP w wyznaczonym terminie była przyczyną usprawiedliwioną. Nie zawiera tego również k.p.a. – który przeciwnie – w art. 75 § 1 wyraźnie stwierdza, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Również rozporządzenie cytowane wcześniej w § 23 ust. 2 przewiduje, że w przypadku niezgłoszenia się w urzędzie pracy w wyznaczonym terminie z przyczyn uznanych za usprawiedliwione, wypłata zasiłku następuje po dostarczeniu odpowiedniego dowodu, co zaś odpowiednim dowodem w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie k.p.a., wynika z wyżej cytowanego art. 75 § 1 kodeksu.

Pogląd organu odwoławczego, że przepis § 32 rozporządzenia z 17 grudnia 1991 r. wprowadza obowiązek udokumentowania czasowej niezdolności do pracy wyłącznie przy pomocy zaświadczenia lekarskiego wystawionego na druku L-4, jest, zdaniem sądu, błędny. Akt prawny wykonawczy, a takim jest niewątpliwie cytowane rozporządzenie, nie może bowiem uchylać postanowień wyższego urzędu, jakim jest ustawa, ani też wykraczać poza ramy określone w zawartej w akcie ustawodawczym delegacji ustawowej. Ani ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu, ani kodeks postępowania administracyjnego, żadnych ograniczeń w przedmiocie środków dowodowych nie zawierają. Rozporządzenie powyższe wydane zostało na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 31 ust. 1 pkt 1-3 wyżej wymienionej ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Przepisy te upoważniają Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad: 1) prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, 2) prowadzenia rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy i 3) przyznawania świadczeń określonych w ustawie. Zatem – zdaniem sądu – delegacja

ustawowa nie upoważniła Ministra do ograniczenia w rozporządzeniu zakresu środków dowodowych, którymi strona może dysponować przy udowadnianiu istnienia lub braku okoliczności decydujących o zakresie jej praw, tym bardziej w przypadku, gdy takie ograniczenie środków dowodowych prowadziłoby w konsekwencji do wydania decyzji administracyjnej pozbawiającej lub ograniczającej prawa obywatela. Sąd podkreślił, że podstawę prawną do wydania decyzji skutkującej ograniczeniem praw obywatela może stanowić jedynie wyraźny przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc przepis aktu ustawodawczego albo aktu wykonawczego, wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym. Jeżeli akt wykonawczy wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, stosować należy akt ustawodawczy. A więc przepisy cytowanego rozporządzenia należy stosować tylko uzupełniająco, jako przykładowe wskazanie na jeden z preferowanych w sprawie dowodów, a nie jako wyłączenie treści art. 75 § 1 k.p.a. nie miał więc organ administracyjny przeszkód, aby omawiane okoliczności były udowadniane przy pomocy również innych wskazanych w k.p.a. środków dowodowych. Wszystkie dowody powinny być rozpatrzone przez organ prowadzący postępowanie i poddane gruntownej analizie i ocenie zgodnie z zasadą swobodnej, a nie dowolnej oceny dowodów, przy czym organ ma obowiązek w uzasadnieniu swojej decyzji wskazania m.in., na których dowodach się oparł i przytaczania przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Sąd podkreślił duże znaczenie dokładnego analizowania całej sprawy w przypadku pozbawienia obywateli praw słuszenie nabytych.

Podobny pogląd NSA wypowiedział w sprawie o sygn. akt **II SA 1022/93 (wyrok z dnia 23 lipca 1993 r.; ONSA 1994 Nr 3, poz. 115)**, gdzie stwierdził, że art. 7, 8 i 9 k.p.a. obliguje organ administracji do załatwiania sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, a także do prowadzenia postępowania w taki sposób, ażeby pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

W sprawie o sygn. akt **SAGd 1806/92 (wyrok z dnia 2 grudnia 1992 r.)** Wojewoda G. Utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję kierownika Rejonowego Urzędu Pracy o utracie przez bezrobotnego zasiłku z powodu niestawienia się w wyznaczonym terminie w RUP. Sprawa jest w istocie podobna do poprzednio omówionych, jednakże różni je fakt, że strona była osobą upośledzoną psychicznie i fizycznie (wada słuchu). W skardze do NSA matka skarżącego, będąca jego pełnomocnikiem, podała, że organy I i II instancji wydając decyzję pozbawiającą jej syna prawa do zasiłku dla bezrobotnych nie uwzględniły jego kalectwa. Skarżący jest inwalidą III grupy, ukończył szkołę podstawową specjalną i dlatego wszelkimi poczynaniami syna kieruje jego matka oraz towarzyszy mu przy załatwianiu wszelkich spraw w urzędach. Tym razem z powodu własnej choroby nie mogła być z synem w Urzędzie Pracy, kiedy był on informowany o wyznaczeniu terminu stawiennictwa. Zdaniem pełnomocnika, mimo pisemnego potwierdzenia terminu przez skarżącego, nie dotarło to do jego świadomości.

NSA rozpatrując skargę, stwierdził, że właściwe rozumienie obowiązków organu wynikających z art. 9 k.p.a. sprowadza się do tego, iż, aby został on wypełniony należyście i wyczerpująco, nie wystarcza samo przekazanie informacji, ale i sprawdzenie, czy informacja ta została zrozumiana przez stronę i właściwie przyjęta do świadomości. W normalnych warunkach informowanie o terminach przybiera formę zwykłej ustnej informacji połączonej z równoczesnym jej wywiedzeniem na tablicy informacyjnej. Jednakże stan istniejący w sprawie odbiegał od normalności, skoro dotyczył bezrobotnego dotkniętego niedorozwojem psychicznym i wadą słuchu i to w stopniu, jaki uzasadnił zaliczenie go do III grupy inwalidzkiej. Dlatego też należyte spełnienie przez organ administracyjny obowiązku z art. 9 k.p.a. nie zawsze będzie polegało tylko na udzieleniu stronie wyczerpującej informacji. W sytuacji, gdy z zachowania strony, z jej stanu rozwoju psychicznego, czy stanu zdrowia

wynika, że informacja do strony nie dotarła, konieczne jest podjęcie wszelkich dostępnych środków, które spowodują przyjęcie informacji przez taką osobę. W skrajnych sytuacjach zachodzi potrzeba przekazania tej informacji dorosłej osobie bliskiej. Nie do pomyślenia, zdaniem sądu, jest więc zatem, aby w zwykłych, wymagających bieżącego działania organów administracyjnych, sprawach, strony dotknięte anomaliami fizycznymi czy psychicznymi pozbawione zostały ochrony, jaką daje im przepis art. 9 k.p.a.

Jednym z celów Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego jest urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej (**art., 1 Konstytucji**). Wśród naczelnych zasad konstytucyjnych, wymagających uwzględniania w toku interpretacji prawa jest zasada równości obywateli wobec prawa (**art. 67 Konstytucji**), przez którą rozumie się powinność równego traktowania przez prawo osób znajdujących się w podobnej sytuacji. Pogląd taki wypowiedział sąd administracyjny orzekając w sprawie o sygn. akt. **SAWr 877/91 (wyrok z dnia 7 października 1991 r.; ONSA 1991 Nr 3-4, poz. 84)**. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy, działając z upoważnienia Wojewody, utrzymał w mocy decyzję organu I instancji pozbawiającą zainteresowaną prawa do zasiłku z tytułu czasowego pozostawania bez pracy. Według ustaleń organów orzekających, zainteresowana pozostawała w stosunku pracy od dnia 1 sierpnia 1989 r. do dnia 31 marca 1990 r., a od 1 kwietnia 1990 do 28 lutego 1991 r. pobierała stypendium sportowe. W okresie zatem 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania (4 marca 1991 r.) nie pozostawała w stosunku pracy przez okres 10 dnia, ani nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej działalności, jak tego wymagał art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu. Okres pobierania stypendium sportowego nie jest bowiem zdaniem organu okresem pozostawania w stosunku pracy, mimo iż zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 1984 o kulturze fizycznej zaliczany jest do kresu zatrudnienia. Decyzję tę zaskarżyła zainteresowana do NSA podnosząc zarzut naruszenia art. 9 i 10 k.p.a., ponieważ nie poinformowano jej o okolicznościach mających wpływ na jej prawa oraz nie zapewniono jej czynnego udziału w postępowaniu. Zakwestionowała ona także dokonaną przez organy orzekające wykładnię przepisów regulujących przyznanie i korzystanie ze stypendium sportowego.

NSA rozpatrując skargę przypomniał, że instytucja stypendium sportowego została wprowadzona do naszego systemu prawnego cytowaną wcześniej ustawą o kulturze fizycznej. W art. 21 tej ustawy przewidziano możliwość przyznawania zawodnikom stypendiów sportowych przez stowarzyszenia kultury fizycznej. Konsekwencje prawne otrzymania takiego stypendium sprowadzają się do tego, że osobom pobierającym stypendium okres jego pobierania zalicza się do okresów zatrudnienia na warunkach przewidzianych dla pracowników. O ile według ustawy o kulturze fizycznej okresy pobierania stypendiów zaliczają się do okresów zatrudnienia, o tyle rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 2 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu zaliczania okresów pobierania stypendiów sportowych do okresów zatrudnienia (Dz.U. Nr 46, poz. 234) kwestię tę reguluje w sposób kazuistyczny i zawiły. Stosownie do postanowień § 2 ust. 1 tego rozporządzenia okres otrzymywania stypendium wlicza się do okresu pracy, od którego zależy wymiar urlopu wypoczynkowego i traktuje się jako równorzędny z okresem zatrudnienia w zakresie nabycia prawa do dodatku stażowego, nagrody jubileuszowej, jednorazowej odprawy pieniężnej, odprawy pośmiertnej. Sygnalizowana różnica pomiędzy ustawową regulacją kwestii zaliczania okresu pobierania stypendium do okresu zatrudnienia a treścią postanowień § 2 cytowanego rozporządzenia nasuwa wątpliwości, czy omawiana część rozporządzenia nie wykracza poza granice udzielonego upoważnienia do określenia jedynie „*zasad i trybu zaliczania okresów pobierania stypendiów sportowych do okresów zatrudnienia*”. Taki stan regulacji w istocie nie pozwala na jednoznaczne określenie prawnego statusu zawodnika pobierającego stypendium sportowe w świetle przepisów prawa pracy. Użyty w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu warunek „pozostawania w stosunku pracy” jest pojęciem z

dziedziny prawa pracy i zdaniem sądu przepisy te powinny być tłumaczone i stosowane zgodnie z zasadami i celami Rzeczypospolitej (art. 7 k.p.a.).

Stypendium pełni społeczne i ekonomiczne funkcje wynagradzania za pracę, będąc jego zastępczą postacią. Jeśli się uwzględni taki cel stypendium sportowego oraz ustawowo odrębne zasady zaliczania okresów pobierania stypendiów sportowych do okresów zatrudnienia „na warunkach przewidzianych dla pracowników”, wyłącznie osób pobierających uprzednio stypendia sportowe z kręgu uprawnionych do zasiłku przysługującego bezrobotnym może być słusznie traktowane jako naruszające zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz sprzeczne ze społecznym przeznaczeniem prawa.

Dlatego sąd administracyjny uznał, że okres pobierania stypendium sportowego przez osoby, które ze względu na uprawianie sportu wyczynowego nie pracują zawodowo, jest równoważny z okresem „pozostawania w stosunku pracy” w rozumieniu i na potrzeby stosowania art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu. W świetle dotychczasowych rozważań, skoro interpretacja przepisu art. 15 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy przez organ administracji okazała się błędna, to decyzja obciążona tym błędem zdaniem sądu naruszała prawo materialne. Ponieważ nie było to jedyne poważne uchybienie organów administracji w tej sprawie, NSA stwierdził nieważności zaskarżonych decyzji administracyjnych.

Niewłaściwa interpretacja przepisów dokonywana przez organy administracji stosujące prawo powoduje nie tylko obrazę przepisów prawa materialnego, ale również wywołuje słuszne poczucie krzywdy u strony. Tak było też w sprawie o sygn. akt **II SA 523/93 (wyrok z dnia 7 kwietnia 1993 r.; ONSA 1994 Nr 3, poz. 91)**. Bezrobotna, posiadająca status absolwentki, została decyzją kierownika Rejonowego Urzędu Pracy pozbawiona zasiłku dla bezrobotnych od dnia 30 września 1991 r., tj. po upływie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkoły. Urodzenie dziecka przez zainteresowaną w trakcie pobierania zasiłku dla bezrobotnych było dla organu administracji faktem bez znaczenia, zwłaszcza w kontekście przedłużenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych o czas trwania urlopu macierzyńskiego. Również organ II instancji nie zmienił decyzji organu I instancji, powołując się na art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 13 i art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Sąd administracyjny, przystępując do rozpatrzenia skargi na tę decyzję, stwierdził, że organy administracyjne obu instancji istotnie naruszyły prawa materialnego przez błędną ich wykładnię. Zdaniem sądu przepis art. 21 ust. 4 o przedłużeniu okresu pobierania zasiłku z tytułu urodzenia dziecka w czasie pobierania zasiłku nie wyłącza bezrobotnych kobiet absolwentek.

Także w kolejnej sprawie o sygn. akt **II SA 1633/93 (wyrok z dnia 19 października 1993 r.; ONSA 1995 nr 1, poz. 12)** niewłaściwa interpretacja przepisów przez organy administracji doprowadziła do uchylecia przez sąd decyzji administracyjnej. Skarżąca pobierała zasiłek dla bezrobotnych do dnia 8 maja 1993 r., a następnie zasiłek przysługujący jej z tytułu urodzenia dziecka. Decyzją z dnia 3 czerwca 1993 r. orzeczono utratę prawa do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 9 maja 1993 r. W odwołaniu od tej decyzji strona wniosła o przedłużenie wypłacania jej zasiłku dla bezrobotnych o kolejny okres urlopu macierzyńskiego w związku z faktem urodzenia w dniu 1 lipca drugiego dziecka. Organ odwoławczy utrzymując w mocy decyzję stwierdził, że skoro skarżąca urodziła drugie dziecko miesiąc po zakończeniu pobierania przedłużonego już okresu pobierania zasiłku z tytułu urodzenia pierwszego dziecka, to brak jest podstaw do ponownego jego przedłużenia. W skardze do NSA skarżąca zarzuciła, że powołana ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu nie określa, ile razy może być przyznawany zasiłek dla bezrobotnych z tytułu urodzenia dziecka. Zdaniem sądu nie był uzasadniony pogląd, że przedłużenie okresu pobierania zasiłku z tytułu urodzenia dziecka o czas, przez który przysługiwałyby jej, zgodnie z odrębnymi przepisami, zasiłek macierzyński, dotyczy jedynie jednorazowego przedłużenia tego okresu z powodu tylko

jednego dziecka. Przepis ten normuje bowiem każdorazową sytuację, kiedy to kobieta w trakcie pobierania zasiłku lub w ciągu miesiąca po jego zakończeniu urodzi dziecko. Żadne bowiem racje prawne, a tym bardziej społeczne, nie wskazują na to, aby kobieta rodząca drugie dziecko była odmiennie traktowana (gorzej) nie kobieta rodząca po raz pierwszy.

W orzecznictwie NSA, a szczególnie w sprawach, w których pojawiają się wątpliwości związane z interpretacją niejednoznacznych przepisów prawa, aktualna i stosowna jest zasada, że wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny. Tylko takie bowiem postępowanie może pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a. – zob.: sprawa o sygn. akt **II SA 1032/82, wyrok z dnia 23 września 1982 r.; ONSA 1982 Nr 2, poz. 91**).

Wojewoda decyzją z dnia 18 grudnia 1992 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji o odmowie przyznania zasiłku dla bezrobotnych, przyjmując jako podstawę rozstrzygnięcia ustalenie, że strona została zarejestrowana jako bezrobotna 19 listopada 1992 r. oraz, że w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji nie pozostawała w stosunku pracy lub w stosunku służbowym przez co najmniej 180 dni, a wobec tego nie spełnia warunku określonego w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Nie może być również uznana za absolwenta w rozumieniu tej ustawy, ponieważ od ukończenia studiów wyższych upłynął okres ponad 12 miesięcy, późniejsze zaś ukończenie studium podyplomowego nie daje uprawnień absolwenta.

Sąd rozpoznając skargę w tym przedmiocie (sprawa o sygn. akt **II SA 339/93, wyrok z dnia 18 marca 1993 r.; ONSA Nr 3, poz. 87**) zwrócił uwagę na problem związany z określeniem znaczenia ustawowego pojęcia „absolwent szkoły wyższej” (art. 2 ust. 1 pkt 12 cytowanej ustawy). Absolwentem szkoły wyższej w jej rozumieniu jest absolwent studiów dziennych w okresie 12 miesięcy od dnia ukończenia studiów. Sformułowanie „absolwent szkoły wyższej studiów dziennych” nie wyłącza samo przez się z zakresu tego pojęcia osób, które są absolwentami szkoły wyższej dziennych studiów podyplomowych. Nie ma bowiem zdaniem sądu dostatecznych odstaw do wyprowadzenia wniosku, iż w omawianym przepisie chodzi tylko o studia dzienne w szkołach wyższych w ich podstawowej formie. Wiele racji przemawia za tym, że podjęcie studiów podyplomowych dziennych bezpośrednio po ukończeniu podstawowego kierunku studiów w szkole wyższej stanowi jeden tok studiów dziennych. Sąd stwierdził, że brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za tym, aby osoba, która po ukończeniu zasadniczego kierunku studiów dziennych w szkole wyższej, decydująca się kontynuować naukę na dziennych studiach podyplomowych, była traktowana gorzej. Wskazywałoby to, że celem ustawy jest zniechęcanie do podejmowania tego rodzaju studiów, czego jednak w żadnym razie nie można przypisać ustawodawcy. Sąd uchylając decyzję wskazał na naruszenie przepisów prawa materialnego (art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu) na skutek wadliwej ich wykładni połączonej z naruszeniem przepisów art. 7 i 77 § 1 k.p.a.

Stosowanie niekonstytucyjnych przepisów jest sprzeczne z charakterem demokratycznego państwa prawnego. Takie stanowisko zajął sąd orzekając w sprawie o sygn. akt **SAPo 3107/94 (wyrok z dnia 7 lutego 1995 r.)**. Bezrobotna będąca panną w chwili rejestracji w Rejonowym Urzędzie Pracy, korzystała od dnia 26 czerwca 1993 r. zasiłku dla bezrobotnych. W dniu 6 stycznia 1994 r., będąc już osobą zamężną, wystąpiła do Rejonowego Urzędu Pracy z wnioskiem o przyznanie jej prawa do zasiłku rodzinnego na jej córkę, urodzoną 30 grudnia 1993 r. Świadczenie takie otrzymała. W dniu 12 kwietnia 1994 r. przedłożyła zaświadczenie o wysokości zarobków męża zamieszkałego na terenie Niemiec. Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy wznawiając postępowanie w sprawie przyznania zasiłku dla bezrobotnych wyjaśnił, iż zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 12 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu zamieszkującemu we wspólnym gospodarstwie domowym z małżonkiem osiągającym dochody przekraczające dwukrotnie

przeciętne wynagrodzenie. Wobec zaistnienia takiej okoliczności u bezrobotnej, organ orzekł o utracie prawa do zasiłku od dnia 1 września 1993 r., zobowiązując jednocześnie do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

Sąd administracyjny rozpatrując skargę w tym przedmiocie zwrócił uwagę na fakt, że decyzja pozbawiająca skarżącą prawa do zasiłku została wydana na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 12 cytowanej ustawy, który został orzeczeniem Trybunał Konstytucyjnego uznany za niekonstytucyjny. W orzeczeniu z dnia 6 kwietnia 1993 r., sygn. akt K. 7/92, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w świetle przepisów ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu zasiłek przysługuje takiej osobie, która będąc zdolną i gotową do podjęcia pracy w ramach stosunku pracy doznaje przeszkody w jej świadczeniu z uwagi na brak pracy lub propozycji przekwalifikowania zawodowego, a jednocześnie pozostawała wcześniej poza wyjątkami określonymi w ustawie, w stosunku pracy (stosunku służbowym) przez określony czas lub podlegała ubezpieczeniu. Warunki, które osoba bezrobotna musi spełnić, aby otrzymać zasiłek, mają charakter osobisty, są więc związane z osobą bezrobotnego.

Natomiast w przepisie art. 22 ust. 1 pkt 12 ustawy, utratę prawa do zasiłku uzależniono od dochodów współmałżonka. Takie uregulowanie prawne spowodowało, że prawo do zasiłku zostało oderwane od indywidualnej sytuacji bezrobotnego. Narusza to zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasadę równości wobec prawa (art. 67 ust. 2 Konstytucji RP) i zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1985 r. Trybunał Konstytucyjny (Dz.U. 1993, Nr 105, poz. 481) Sejm w przypadku uznania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego za zasadne, powinien dokonać odpowiednich zmian w ustawie objętej orzeczeniem bądź uchylić ją w całości lub w części nie później niż w okresie 6 miesięcy od dnia przedstawienia orzeczenia. Zmiana ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu wprowadzona ustawą z 10 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 165) poprawiła nieco sytuację bezrobotnego pozostającego we wspólnym gospodarstwie domowym z małżonkiem osiągającym dochody przekraczające dwukrotnie przeciętne wynagrodzenie, lecz dopiero w ustawie z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 1995, Nr 1, poz.1) ustawodawca określając w art. 27 przyczyny, które powodują utratę prawa do zasiłku dla bezrobotnych pominął okoliczności opisane w zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny przepisie art. 22 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 października 1991 r. Mimo iż w dacie wydania przez organ decyzji pozbawiającej bezrobotną prawa do zasiłku przepisu tego jeszcze nie uchylono, to jednakże sąd kontrolując zgodność zaskarżonej decyzji z prawem wydanej po orzeczeniu Trybunału uznał, że stosowanie niekonstytucyjnego przepisu jest sprzeczne z charakterem demokratycznego państwa prawnego.

Organy orzekające w przedmiocie zasiłku dla bezrobotnych niejednokrotnie wydawały decyzje na podstawie przepisów, które już nie obowiązywały bądź jeszcze nie obowiązywały w chwili przyznania takiego świadczenia. W sprawie o sygn. akt **II SA 360/93 (wyrok z dnia 7 kwietnia 1993 r.)** Wojewoda utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, wydaną na podstawie art. 20 i 47 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, odmawiającą skarżącemu prawa do zasiłku. Skarżący w okresie poprzedzającym rejestrację był zatrudniony za granicą na podstawie indywidualnej umowy zawartej z pracodawcą zagranicznym (od 27 sierpnia 1990 r. do 31 sierpnia 1992 r.). Za okres tego zatrudnienia nie dokonywał on wpłat miesięcznych na Fundusz Pracy we właściwym ze względu na miejsce zamieszkania urzędzie wojewódzkim.

NSA rozpatrując skargę w tej sprawie stwierdził, że stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy jednym z warunków przyznania bezrobotnemu prawa do zasiłku jest wymóg pozostawania w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania w stosunku pracy albo w stosunku służbowym co najmniej przez 180 dni. Jeśli chodzi o

obywateli polskich zatrudnionych za granicą na podstawie umów zawartych przez nich z pracodawcą zagranicznym, to w myśl art. 46 ust. 1 i 47 cytowanej ustawy obowiązującej od 1 grudnia 1991 r. okres ten jest traktowany jako okres zatrudnienia w Polsce w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, o ubezpieczeniu społecznym i rodzinnym oraz świadczeniach pieniężnych z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, pod warunkiem dokonywania wpłat miesięcznych na Fundusz Pracy, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej.

Według przepisów art. 28 ust. 3 w związku z art. 28 ust. 2 i art. 30 poprzedniej ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, uprawnienie do zasiłku tej grupy osób łączone było z uiszczaniem składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, a nie z dokonywaniem wpłat na Fundusz Pracy, gdyż wpłat tych dotyczył art. 31 nie powołany w art. 28 ust. 3. W nowej ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu przepis art. 48 w jego pierwotnym brzmieniu stanowił tylko, że podstawę obliczania zasiłków dla tych osób stanowi kwota deklarowana jako podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Dlatego z dniem wejścia w życie powołanych wcześniej przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. powstało kontrowersyjne zagadnienie, czy z tym dniem jednym z warunków prawa do zasiłku dla tej grupy osób, o których mowa w art. 42 pkt 3 i art. 46 i 47 tej ustawy, jest uiszczanie nie tylko składek na ubezpieczenie społeczne, lecz także dokonywanie wpłat na Fundusz Pracy. Jednakże wymóg wpłat, zdaniem sądu, był zawarty wyraźnie tylko w odniesieniu do uprawnień pracowniczych. Według przepisów ustawy poprzednio obowiązującej z 29 grudnia 1989 r., która w rozdziale 7 wprowadziła instytucję Funduszu Pracy i obowiązek składki na ten cel, nie łączono wyraźnie prawa do zasiłku dla bezrobotnych dla tej kategorii osób z dokonywaniem wpłat na Fundusz Pracy. Łączono je natomiast z uprawnieniami pracowniczymi. Przepisy te nie traktowały zatem prawa do zasiłku dla bezrobotnych jako objętego zakresem uprawnień pracowniczych. Sytuacja nie zmieniła się również z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 października 1991 r., gdyż pierwotne brzmienie cyt. Art. 48 nie dawało ku temu żadnej podstawy.

Sąd rozpoznając sprawę uznał więc, że nie ma podstaw do przyjęcia, iż prawo do zasiłku dla bezrobotnych jest objęte zakresem uprawnień pracowniczych, o których mowa w art. 47 cyt. Ustawy z 16 października 1991 r. Skład sądzący w sprawie podzielił zresztą pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale z dnia 13 grudnia 1992 r. (III AZP 24/92), że prawo do zasiłku dla bezrobotnych nie ma charakteru uprawnień pracowniczych. Dlatego też przepisy art. 47 i art. 48 w jego pierwotnym brzmieniu nie dawały podstaw do uwarunkowania przyznania prawa do zasiłku osobom, o których mowa w art. 42 pkt 3 tej ustawy, od dokonywania miesięcznych wpłat na Fundusz Pracy. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero z dniem 4 listopada 1992 r. poprzez wprowadzenie zmiany do ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 3 października 1992 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 394), która nadała przepisowi art. 48 całkowicie nowe brzmienie, stanowiące, że zasiłki i zasiłki szkoleniowe, o których mowa w art. 42 pkt 1 i 3, przysługują pod warunkiem opłacenia przez pracownika za okres zatrudnienia za granicą składki na Fundusz Pracy.

Zgodnie z jednym z podstawowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego ustanowionej w **art. 1 Konstytucji RP**, mianowicie, że prawo nie może działać wstecz, cytowany przepis art. 48 ustawy w brzmieniu nadanym nowelizacją z 3 października 1992 r. może mieć zastosowanie do okresów pracy za granicą, przypadających od 4 listopada 1992 r. Dlatego też nie mógł on dotyczyć okresów zatrudnienia za granicą skarżącego i wobec powyższych ustaleń sąd uwzględnił skargę uchylając zaskarżoną decyzję.

VII. POWSZECHNA SŁUŻBA WOJSKOWA A PRAWA I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

Służba zastępcza została wprowadzona do ustawy o powszechnym obowiązku obrony noweli z 13 lipca 1988 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 171) jako wyraz poszanowania praw człowieka – w zakresie dotyczącym wolności przekonań – zagwarantowanych w dokumentach międzynarodowych. **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych**, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r., został przez Polskę ratyfikowany 3 marca 1977 r. i ogłoszony jako załącznik do Dziennika Ustaw Nr 38, poz. 167. podpisanie i ratyfikowanie przez Polskę tych dokumentów powoduje z orzecznictwem Sądu Najwyższego (np. *OSN* 1992, z.10, poz. 179), a także sądu administracyjnego (por.: sygn. akt **SAWr 678/92, wyrok z dnia 5 sierpnia 1992 r.; ONSA 1994 Nr 1, poz. 13**), mają one prymat nad prawem wewnętrznym. Zaznaczyć zresztą należy, że akty międzynarodowe nie nakładają na państwa obowiązku zapewnienia obywatelom służby zastępczej.

Wspomniana nowelizacja nie jest tworem doskonałym. Obywatel bowiem musi nie tylko przekonać komisję wojskową o swoich zapatrywaniach, ale także o tym, jak dalece te zapatrywania są zakorzenione w jego światopoglądzie. Jest to niezwykle trudne, zwłaszcza że dotyczy to ludzi młodych.

Omawiając problemy związane z działalnością decyzyjną organów wojskowych w kwestiach dotyczących zastępczej służby wojskowej, uwypuklić należy szczególną rolę sądu administracyjnego, którego zadaniem jest kontrolowanie decyzji tych organów w kwestiach niejednokrotnie bardzo osobistych, dotyczących niemal głębi ludzkiej duszy, zwykle niesprawdzalnych. Zadaniem sądu jest więc eliminowanie takich decyzji, które mają charakter arbitralny lub przekraczają granice uznania administracyjnego.

W sprawie o sygn. akt **SAWr 996.92 (wyrok z dnia 17 listopada 1992 r.; PiŻ 1994 Nr 3, str. 15)** poborowy Wojciech K. wystąpił do Rejonowej Komisji Poborowej w B. z podaniem o skierowanie go do służby zastępczej na podstawie art. 189 i 190 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. 1992, Nr 4, poz. 16). Wniosek ten uzasadniła wyznawanymi zasadami moralnymi oraz własnym rozumieniem religii katolickiej, zgodnym z założeniami II Soboru Watykańskiego, a mianowicie pkt 79 i 80 Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w Świecie współczesnym *Gaudium et spes*. Możliwość sprzeciwu wobec służby zasadniczej wywodził także z art. 18 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 82 Konstytucji. Rejonowa Komisja Poborowa odmówiła uwzględnienia powyższego wniosku podkreślając, że „*religia katolicka nie zabrania odbywania zasadniczej służby wojskowej, a wręcz odwrotnie – nawołuje do patriotycznych uczuć wobec ojczyzny*”. Stanowisko takie podzieliła także Wojewódzka Komisja Poborowa. Przewodniczący Wojewódzkiej Komisji Poborowej odpowiadając na skargę podkreślił, że art. 189 cytowanej ustawy, dopuszczając możliwość wystąpienia o skierowanie do służby zastępczej, pozostawia to rozstrzygnięcie uznaniu komisji poborowych i dlatego decyzja pozytywna lub negatywna jest zawsze zgodna z prawem.

Sąd administracyjny rozpatrując skargę zwrócił uwagę na podstawowy fakt, że przepisy art. 189-199 cytowanej wcześniej ustawy nie ustanawiają wprawdzie obywatelskiego prawa do uchylania się od służby wojskowej przez wybór służby zastępczej, ale dają prawną możliwość ubiegania się o skierowanie do takiej służby w przypadkach określonych ustawą. Stosownie do ich brzmienia, poborowi przeznaczeni do odbycia zasadniczej służby wojskowej nie korzystający z jej odroczenia mogą ze względu na przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne występować z pisemnym wnioskiem o skierowanie do służby zastępczej. We wniosku tym poborowy musi wykazać istnienie związku pomiędzy swoimi zasadami moralnymi czy przekonaniem religijnym a niemożnością odbywania służby

wojskowej (por.: wyrok z dnia 11 lutego 1991 r., sygn. akt II SAWr 14/91; *PiŻ* Nr 42, str. 15). Ograniczenie obowiązku obrony ojczyzny przez wybór „zastępczej” formy jego spełnienia będzie dopuszczalne i uzasadnione jedynie wówczas, gdy powstaje rzeczywisty konflikt pomiędzy obywatelską powinnością obrony kraju a obywatelskim prawem do wolności sumienia, wyznania i przekonań, a więc gdy odbywanie służby wojskowej pozostaje w oczywistej sprzeczności z wyznawanymi przekonaniem religijnymi lub zasadami moralnymi, nie zaś wtedy, gdy wprowadza poborowego w stan dyskomfortu psychicznego. Dlatego powoływanie przesłanki „przekonań religijnych” będzie skuteczne tylko w wypadku wykazania przez zainteresowanego trwałej przynależności do takiego wyznania, którego reguły nie pozwalają – bez istotnego konfliktu sumienia – na odbywanie służby wojskowej. odwoływanie się więc tylko do praktykującego katolicyzmu jako przyczyny niemożności odbywania służby wojskowej nie odpowiada wymogom uzasadnionego wniosku o skierowanie do służby zastępczej. Przesadza o tym brak doktrynalnych przeszkód w naukach Kościoła rzymskokatolickiego, jak też cała praktyka udziału tego Kościoła w procesie wychowania i życiu duchowym żołnierzy Wojska Polskiego (por.: sprawa o sygn. akt SAWr 1047/91, wyrok z dnia 10 grudnia 1991 r.; *ONSA* 1991 Nr 3-4, poz. 95). Jednakże nie znaczy to wcale, zdaniem sądu, że aprobować należy każdą podjętą w tej sprawie decyzję organów wojskowych. Niedopuszczalna jest teza komisji wojskowej o legalności każdej jej decyzji, bez względu na treść i okoliczności sprawy. To, że na wnioskodawcy spoczywa ciężar dowodu wykazania prawdziwości przesłanek skierowania do służby zastępczej, nie wyłącza ogólnej zasady z urzędu i nie zwalnia organów administracji wojskowej z obowiązku dokładnego i wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a w szczególności zbadania, czy przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne poborowego są rzeczywiste i czy mogą one rodzić konflikt sumienia wobec służby wojskowej. zdaniem sądu właśnie w tego typu decyzjach istotne jest uzasadnienie decyzji zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. Niejednokrotnie podkreślano znaczenie uzasadnienia jako materialnej gwarancji procesowej służącej stronie, która znając motywy i przesłanki decyzji może bardziej skutecznie bronić swoich interesów w postępowaniu instancyjnym i sądowym. Uzasadnienie jest niezbędnym warunkiem skuteczności kontroli dokonywanej w tych postępowaniach. Niepełne uzasadnienie, czy wręcz brak uzasadnienia utrudnia sądową kontrolę legalności decyzji. Szczególnie jest to istotne w zestawieniu z niedoskonałą ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP oraz materia, jaka dotyczy przekonań osobistych. Biorąc to wszystko pod uwagę NSA uchylił decyzję, uznając, że uzasadnienie jej jest nie tylko lakoniczne, ale wręcz niezrozumiałe. Na marginesie rozważań w niniejszej sprawie NSA wyjaśnił kwestie związane z poruszaną przez skarżącego próbą poszukiwania konstytucyjnych i międzynarodowo-prawnych gwarancji prawa do służby zastępczej. Międzynarodowe paktów i konwencje dotyczące praw człowieka nie przewidują wprost prawa do odmowy służby wojskowej ze względu na przekonania². Podobnie przepisy Konstytucji nie gwarantują takie prawa, a art. 82 zapewniający obywatelom wolność sumienia i wyznania nie może być rozumiany jako uchylający obowiązki konstytucyjne, przewidziane innymi jej postanowieniami (art. 92).

Wprowadzenie instytucji możliwości odbycia służby zastępczej w ramach powszechnego obowiązku obrony nakłada na komisję powinność dokonywania wyboru między obywatelską powinnością obrony ojczyzny a powinnością szanowania przekonań religijnych i moralnych obywatela.

W sprawie o sygn. akt SAKr 2221/92 (wyrok z dnia 15 stycznia 1993 r.) Paweł K. wystąpił o skierowanie do zastępczej służby, motywując swój wniosek rażąco, jego zdaniem, niezgodnością obowiązków stawianych żołnierzom z wyznawanymi przez niego zasadami moralnymi. Zarówno organ I i II instancji, wydając dla oborowego negatywną decyzję,

² Patrz: L. Kański, Z. Kędzia, *Prawo poborowych do służby zastępczej* [w:] „Państwo i prawo” 1988/7 s. 39-53.

zarzucił mu, że nie potrafi on wykazać w sposób przekonujący, że powołaną zasadę nieakceptowania przemocy traktuje rzeczywiście jako bezwzględny nakaz moralny, kształtujący jego światopogląd i postawę życiową. Poborowy w skardze do NSA dodał, że w czasie posiedzenia Komisji Poborowej odczytano mu tylko jego podanie, natomiast nie rozmawiano z nim na temat jego poglądów, a nawet nie pozwolono mu dojść do głosu. NSA rozpoznając tę sprawę, przyznał, że przepis art. 189 cytowanej daje szerokie możliwości interpretacyjne wprowadzając możliwość stosowania uznania administracyjnego. Potwierdził, że zbyt liberalna interpretacja omawianego przepisu mogłaby doprowadzić do uchylania się od obowiązku służby wojskowej bez wystarczających ku temu podstaw, i dlatego też ograniczenie obowiązku prawnego zasadniczej służby wojskowej przez wybór zastępczej służby jego formy jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy powstaje rzeczywisty konflikt pomiędzy obywatelską powinnością obrony państwa a obywatelskim prawem do wolności sumienia, wyznania i przekonań. Sąd administracyjny zwrócił uwagę na fakt, że w sytuacji zderzenia dwóch zespołów wartości o podstawowym konstytucyjnym znaczeniu należy zadbać o zachowanie wszelkich reguł postępowania administracyjnego. Organy wojskowe jednak, jakby o tym zapominając, działają często schematycznie, rutynowo, naruszając w ten sposób przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W sprawie tej Komisja Poborowa nie zrealizowała wymogów zawartych w art. 7 k.p.a., nie podjęła wszelkich niezbędnych kroków do ustalenia dokładnego stanu faktycznego. Także wyjaśnienia skarżącego złożone podczas rozprawy sądowej wskazują, że nie wysłuchano jego argumentacji. Ponadto decyzje zawierały uzasadnienia lakoniczne i szablonowe i dlatego też uchylając je sąd wskazał na naruszenie zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego.

Częstym błędem organów wojskowych, popełnianym w trakcie podejmowania decyzji odnośnie rozpatrywania wniosków o skierowanie do służby zastępczej, jest lekceważenie obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a., polegającego na szerokim informowaniu stron o przysługujących im uprawnieniach. NSA rozpatrując sprawy w tym przedmiocie wielokrotnie wskazywał na znaczenie tej zasady w demokratycznym państwie prawnym.

W sprawie o sygn. akt **SAKa 766 (wyrok z dnia 15 października 1992 r.; OSP 1994 Nr 5, poz. 100)** Zbigniew H. pismem z dnia 27 stycznia 1992 r. zwrócił się do Wojskowej Komendy Uzupelnień o przyznanie zastępczej służby wojskowej ze względu na wyznawane zasady moralne. Decyzją z dnia 4 marca 1992 r. orzeczono o niekierowaniu jego prośby do rozpatrzenia przez Rejonową Komisję Poborową ze względu na uchybienie terminu z art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP. Decyzją Zastępcy Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w K. utrzymano decyzję w mocy, powtarzając jako argument spóźnienie zgłoszenia wniosku o służbę zastępczą. Poborowy w skardze do sądu administracyjnego zarzucił, że nie został pouczone o treści wspomnianego art. 190 ust. 1 oraz że pracownik WKU wprowadził go w błąd, twierdząc, iż tylko świadkowie Jehowy mogą ubiegać się o skierowanie do takiej służby. NSA rozpatrując skargę uznał, że decyzja Komendanta WKU o niekierowaniu prośby skarżącego do rozpatrzenia przez Rejonową Komisję Poborową pozbawiona była podstawy prawnej, jak również wydana została przez organ do tego niewłaściwy. Należało więc stwierdzić jej nieważność na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 207 § 1 i § 3 k.p.a. Sąd dodał również, że Zastępca Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego nie mógł orzekać w sprawie należącej do zakresu działania Wojewódzkiej Komisji Poborowej, nie będąc kompetentnym organem wyższego stopnia. Powinien natomiast uchylić tę decyzję, umorzyć postępowanie I instancji i przekazać sprawę Rejonowej Komisji Poborowej (art. 138 § 1 pkt 2 i art. 65 § 1 k.p.a.). Dlatego też zasła konieczność stwierdzenia nieważności także i tej decyzji – art. 156 § 1 pkt 1 w związku z art. 207 § 3 k.p.a. NSA przypomniał w uzasadnieniu, że k.p.a. nakłada na organy administracji państwowej obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustaleniu ich

praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy mają czuwać nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 k.p.a.). K.p.a. odrzuca zasadę, że nieznamość prawa szkodzi (*ignorantia iuris nocet*). Organ administracji prowadzący postępowanie nie może bowiem wykorzystywać nieznamości prawa przez laików dla ochrony interesu państwa, wyczekiwać na popełnienie przez stronę błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystywać ten błąd dla uzasadnienia negatywnej dla strony decyzji³. Obowiązek informowania stron i wyjaśniania im przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest tylko możliwe. Udowodnione naruszenie tego obowiązku jest wystarczającą podstawą do uchylenia decyzji, szczególnie wtedy, gdy urzędnik stwierdza lub powinien stwierdzić, że strona zamierza podjąć działanie wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami lub nawet z ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i również wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie **art. 1 Konstytucji** sposób rozumienia art. 9 k.p.a. wojskowy komendant uzupełnień, jako organ przyjmujący takie wnioski, nie jest zwolniony od stosowania art. 9 k.p.a.

NSA podkreślił, że powszechne stosowanie w sprawach wojskowych podporządkowanych kodeksowo postępowania administracyjnego zasady informowania stron o przysługujących im uprawnieniach stanowi nie tylko wypełnienie nakazu art. 9 k.p.a., ale jest zarazem gwarancją równego traktowania wszystkich poborowych, a tym samym urzeczywistnia zasadę równych praw i jednakowej ochrony prawnej (**art. 67 ust. 2 Konstytucji RP i art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – załącznik do numeru 38 poz. 167 Dz.U. z 1977 r.**).

Właściwe zastosowanie art. 9 k.p.a. wymaga należytego i wyczerpującego wykonania tego nakazu ustawowego. Skoro wniosek o skierowanie do służby zastępczej poborowy może złożyć „w dniu stawienia się przed rejonową komisją poborową, albo najpóźniej w dniu doręczenia mu karty powołania”, to należy go poinformować o treści art. 190 ust. 1 ustawy oraz o prawach i obowiązkach związanych ze służbą zastępczą już na posiedzeniu Rejonowej Komisji Poborowej, a najpóźniej w dniu wręczenia karty powołania, utrwalając tę czynność w katach w formie adnotacji (art. 72 k.p.a.). Umożliwi to poborowemu nadanie wniosku przed upływem tego dnia w urzędzie pocztowo-telekomunikacyjnym (art. 57 § 5 k.p.a.). W razie uchybienia końcowemu terminowo z art. 190 ust. 1 ustawy, spowodowanego niedopełnieniem obowiązku z art. 9 k.p.a., można na wniosek poborowego przywrócić mu termin na zasadach określonych w art. 58 k.p.a., o czym należy go poinformować, jeśli wyłoni się taka potrzeba.

Kolejnym przykładem w tej grupie zagadnień jest orzeczenie o sygn. akt **SAKa 702/94 (wyrok z dnia 6 maja 1994 r.)**. Skarżący, z wykształcenia dekarz, ojciec sześciorga dzieci, został powołany na ćwiczenia wojskowe. Wnosząc odwołanie do tej decyzji, podniósł nie tylko fakt posiadania licznej rodziny, ale również prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej. Odbywanie więc przez niego ćwiczeń wojskowych pozbawiłoby jego rodzinę środków do życia na kilka miesięcy. Organy wojskowe nie uwzględniając odwołania wyjaśniły, że za każdy dzień pobytu na ćwiczeniach wojskowych rezerwista otrzymuje ok. 85 tys. zł. W skardze na ostateczną decyzję Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego skarżący podniósł, że okres powołania go na ćwiczenia wojskowe przypada szczyt pracy, i że gotów jest odbyć ćwiczenia zimą, tj. w tzw. okresie martwym. NSA przystępując do rozpoznania sprawy stwierdził, że zaskarżona decyzja nie zawiera kompleksowej analizy sytuacji rodzinnej i materialnej skarżącego. Organy nie odniosły się

³ Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 63 i 64 oraz *ONSA* 1990 Nr 2-3, poz. 30.

także do faktu posiadania przez skarżącego sześciorga dzieci i wynikającego z tego dla niego obowiązku alimentacyjnego (jedeny żywiciel) – art. 128 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Sąd administracyjny zwrócił też uwagę, że art. 101 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP powinien być postrzegany przez pryzmat **art. 79 ust. 1 przepisów konstytucyjnych**, który nakazuje otoczenie szczególną troską rodzin o liczny potomstwo. W polu widzenia trzeba też mieć **Konwencję o Prawach Dziecka** (Dz.U. 1991, Nr 120, poz. 526), która stanowi także element polskiego porządku prawnego. Konwencja ta nakłada na państwa będące jej sygnatariuszami obowiązek najlepszego zabezpieczenia interesów każdego dziecka – jako sprawy nadrzędnej (por. także **wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 1992 r. o sygn. akt SAKa 678/92; ONSA 1994 Nr 1, poz.13**).

Obowiązkiem organu było więc, zdaniem sadu, ustalenie, jak przedstawia się portfel zamówień skarżącego na prace dekarские w maju 1994 r. i na dalsze miesiące aż do zimy, jakie skutki finansowe wiązałyby się z przerwaniem działalności gospodarczej skarżącego w razie konieczności odbycia ćwiczeń wojskowych. Ustalenia wymagało też, czy skarżący dysponuje tak pokaźną rezerwą pieniężną, która zapewniłaby jego rodzinie pokrycie potrzeb w zakresie wyżywienia i powetowałaby ewentualne straty na skutek odstąpienia od wykonywania przyjętych zleceń na roboty dekarские. Zaskarżona decyzja nie pozwala odeprzeć zarzutu skarżącego, że powołanie go na ćwiczenia wojskowe pozbawiłoby jego wielodzietną rodzinę środków do życia na okres kilku miesięcy. Zapewniona na każdy dzień ćwiczeń kwota pieniędzy (85 tys. zł) nie byłaby oczywiście wystarczająca dla tak licznej rodziny. Ponieważ decyzja nie daje odpowiedzi na powyższe pytania, została przez NSA uchylona.

Na marginesie sąd zauważył, że administracja wojskowa wydając powyższe decyzje dała przykład biurokratycznego legalizmu postępowania, akcentując w ten sposób formalistyczny punkt widzenia.

W orzeczeniu NSA wyraźnie akcentowana jest teza, że to, co zostało napisane w Konstytucji, nie może być traktowane jako coś dalekiego, nierzeczywistego i banalnego, ale jako coś, co wywiera, a właściwie wywierać powinno bezpośredni wpływ na codzienne myślenie administracji działającej wobec obywatela.

VIII. RZETELNA I SPRAWIEDLIWA PROCEDURA W SPRAWACH KOMBATANCKICH

Dużo emocji na tle obowiązującej ustawy kombatanckiej budzi pozbawienie uprawnień kombatanckich, nabytych na podstawie ustaw obowiązujących wcześniej. Przepis art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o kombatanckich w sposób rygorystyczny nakazuje pozbawienie uprawnień kombatanckich osób, które były zatrudnione w aparacie bezpieczeństwa publicznego lub informacji wojskowej.

Sprawa o sygn. akt **V SA 1290/93 (wyrok z dnia 22 maja 1995 r.)** wskazuje, że nawet tak kategorycznie sformułowane normy muszą niekiedy ustąpić zasadom wyrażonym w Konstytucji.

Urząd do Spraw Kombatantów, pozbawiając uprawnień kombatanckich Zygmunta R., podniósł, że ten po ukończeniu Politechniki Warszawskiej pracował w okresie od 1951 r. do 1956 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Skoro więc był zatrudniony w organach aparatu bezpieczeństwa publicznego, nie może stosownie do powołanych wyżej przepisów zachować przyznanych mu uprzednio uprawnień kombatanckich. Przystępując do rozstrzygnięcia tej sprawy sąd zwrócił uwagę na podniesiony przez skarżącego fakt, że pracy tej nie podjął dobrowolnie, lecz został do niej skierowany na podstawie nakazu pracy wydanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 marca 1950 r. o planowym zatrudnieniu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych (Dz.U. Nr 10, poz. 6). Okoliczność ta spowodowała konieczność rozważenia, zdaniem sądu, czy w tego rodzaju sytuacji zastosowanie wobec niego restrykcji wynikających z przepisów powołanych w podstawie prawnej rozstrzygnięcia, jest do pogodzenia z obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym zasadami (art. 1 Konstytucji). Sąd podkreślił, że stosownie do art. 16 ustawy o planowym zatrudnieniu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych odmowa podjęcia nakazanej pracy lub jej samowolne opuszczenie podlegało karze aresztu do 3 miesięcy i karze grzywny do 100000 zł albo jednej z tych kar. Wobec tak sformułowanej treści przepisu osoba kierowana do pracy była przymuszana do jej podjęcia i wykonywania. Wprawdzie art. 25 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatanckiej za jedyną i wystarczającą przesłankę utraty uprawnień uznaje sam fakt zatrudnienia w aparacie bezpieczeństwa publicznego, to wykładnia tego przepisu nie może nie uwzględniać dyrektyw wynikających z **art. 1 Konstytucji**.

W demokratycznym państwie prawnym nie jest do przyjęcia jednakowe traktowanie osoby, która dobrowolnie i świadomie podjęła pracę w aparacie represji i osoby, która do podjęcia jej została zmuszona. Działanie w warunkach [przymusu psychicznego nie może uzasadniać przekreślenia niewątpliwych zasług czy poniesionych cierpień, o których mowa w preambule do cytowanej wyżej ustawy o kombatanckich. Z zebranych w sprawie materiału dowodowego wynika, że skarżący brał udział w Powstaniu Warszawskim, a po jego upadku uwięziony został w obozie koncentracyjnym i z tego tytułu otrzymał uprawnienia kombatanckie. Pozbawienie go tych uprawnień z przyczyn przez niego niezawinionych, mimo że zgodnie z dosłownym brzmieniem przepisu, byłoby nie do przyjęcia w świetle wcześniej omówionych zasad. NSA powołał poglądy Sądy Najwyższego, wyrażone w sprawie (sygn. akt III ARN 33/93), że w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa właściwe jest stosowanie takiej wykładni, jaka najbardziej odpowiada zasadom wymienionym w Konstytucji. Z takich przyczyn zaskarżona decyzja nie mogła się ostać i dlatego została przez sąd uchylona.

Pozbawienie uprawnień kombatanckich osób wymienionych w art. 25 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanckich oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. nr 17, poz. 75) następuje w ramach

postępowania administracyjnego. Wprawdzie ustawa zawiera delegację do unormowania zasad i trybu postępowania weryfikacyjnego, a w jej wykonaniu Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 12 lutego 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dotyczących uprawnień kombatanckich oraz zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień (Dz.U. Nr 16, poz. 63), jednak to rozporządzenie zawiera tylko pojedyncze przepisy o charakterze procesowym, które znajdują zastosowanie w tych sprawach jako postanowienia dodatkowe w stosunku do uregulowania postępowania administracyjnego w k.p.a. Niektóre z przepisów wykonawczych mają zresztą tylko charakter informacyjny, a nie normatywny, a w szczególności przepis § 7 odsyłający w kwestiach nie uregulowanych w rozporządzeniu do przepisów k.p.a. nie ma treści normatywnej, albowiem rozporządzenie nie może wpływać na zakres stosowania procedury administracyjnej określonej przepisami k.p.a. Zasada prymatu ustawy w systemie źródeł prawa stanowi jedną z podstaw demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczypospolita Polska (**sygn. akt SAŁ 206/93, wyrok z dnia 23 lutego 1994 r.**). Prawo Do rzetelnej i sprawiedliwej procedury ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich mieści się w treści zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP, utrzymany w mocy Ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym – Dz.U. Nr 84, poz. 426). Ścisłe stosowanie prawidłowej procedury bowiem jest jednym z podstawowych środków gwarantujących sprawiedliwy rezultat konkretnego postępowania. W państwie prawnym wymagane jest w związku z tym nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami wynikającymi z istoty takiego państwa unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania. Wszelkie uchybienia w tym zakresie powodują z reguły istotną wadliwość postępowania i pociągają za sobą konieczność zastosowania procedur umożliwiających ich usunięciu (**sygn. akt V SA 250/93, wyrok z dnia 19 października 1993 r.; ONSA 1994 Nr 2, poz. 84**). Szczególnie godne podkreślenia w sprawach kombatanatów jest przestrzeganie przez organy prowadzące postępowanie administracyjne art. 7 i 77 k.p.a., które nakładają obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a sam fakt wezwania strony do dostarczenia dowodów nie czyni zadość temu obowiązkowi. Kombataneci to osoby w podeszłym już wieku, często o złym stanie zdrowia, które nie mogą sprostać zadaniom związanym z gromadzeniem materiału dowodowego sprawy, co najwyżej mogą one współdziałać z organem administracyjnym w tym zakresie (sprawa o sygn. akt **SAŁ 371/94, wyrok z dnia 30 marca 1994 r.**). Tak więc stosownie do wymienionego już art. 77 k.p.a. organ administracji państwowej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Obowiązek bowiem przeprowadzenia całego postępowania co do wszystkich okoliczności spoczywa na organie i nie może być przerzucany na stronę. Jeżeli strona przedstawi niepełny materiał dowodowy, organ ma obowiązek uzupełnić go z własnej inicjatywy (sprawa o sygn. akt **SAWr 2557/94, wyrok z dnia 1 lutego 1995 r.**).

Ustawa o kombatantach w przepisie art. 18 ust. 1 przewiduje, że kombataneci i inne osoby uprawnione korzystają ze szczególnej opieki zdrowotnej i socjalnej, a ust. 2 tego przepisu stwierdza, że to szczególne prawo do opieki wraz z zachowaniem uprawnień do leczenia w zakładach służby zdrowia nabytych podczas pracy zawodowej przysługuje kombatanantom i innym osobom uprawnionym także po przejściu na emeryturę lub rentę. Wydane na jego podstawie stwierdzenie zachowania uprawnień (bądź też niezachowania ich) do leczenia w zakładzie służby zdrowia (nabytych podczas pracy zawodowej, po przejściu na emeryturę lub rentę) jest decyzją administracyjną, na którą służy skarga do NSA. Taką właśnie tezę zawarł NSA w sprawie o sygn. akt **I SAB 63/93 (wyrok z dnia 5 listopada 1993 r.)**, rozszerzając tym samym katalog spraw podlegających kontroli sądowej. Jerzy K. zwrócił

się do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów o zmianę decyzji Dyrektora Lecznicy Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, stwierdzającej upływ jego uprawnień do korzystania z Lecznicy Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej i wniósł na podstawie art. 18 ust. 2 omawianej ustawy o potwierdzenie tych uprawnień. W odpowiedzi otrzymał pismo Dyrektora Biura Kadr urzędu Rady Ministrów informujące, że rozstrzygnięcia w przedmiotowym zakresie nie mają charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a. Uprawnienia zaś do korzystania ze świadczeń Lecznicy Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej określa niepublikowane zarządzenie nr 43 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie zapewnienia opieki zdrowotnej osobom zajmującym kierownicze stanowiska oraz pełniącym odpowiednie funkcje państwowe. NSA wydając wyrok zobowiązujący Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów do wydania w przedmiotowej sprawie decyzji stwierdził, iż podstawy prawnej decyzji nie mogą stanowić akty normatywne pozaustawowe. W danym wypadku żądanie skarżącego dotyczy zachowania uprawnień do korzystania z Lecznicy Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej na podstawie art. 18 ust. 2 cytowanej ustawy. Ten właśnie przepis powinien stanowić materialno-prawną podstawę rozstrzygnięcia żądania. Wobec powyższych ustaleń sąd uwzględnił skargę i uchylił zaskarżoną decyzję.

IX. DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACJI CELNEJ W ŚWIETLE ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI

1. Zaufanie do organów państwa

Badanie legalności decyzji przez sąd administracyjny ma szczególną rolę do spełnienia w sprawach rozstrzyganych przez organy celne z uwagi na możliwość występowania w tej dziedzinie naruszeń interesów indywidualnych stron. Kontrolą sądową objęta jest w coraz większym stopniu legalność samego prawa. Z zasad zaufania obywatela do prawa i zaufania obywatela do państwa, wynikających – według trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie sygn. akt K 5/91) – z koncepcji demokratycznego państwa prawnego, pierwsza oznacza między innymi niedopuszczalność nieuzasadnionego zaskakiwania obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez stwarzania im niezbędnej możliwości dostosowania ich działań do nowego stanu prawnego, z drugą zaś nie do pogodzenia jest wprowadzanie obywateli w błąd w wyniku składania przez przedstawicieli władzy państwowej zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego, a następnie niedotrzymywanie tych zapowiedzi. Tezę taką wypowiedział sąd administracyjny orzekając w sprawie o sygn. akt III SA 241/92 (**wyrok z dnia 8 czerwca 1992 r.; ONSA 1993 Nr 1, poz. 19**). Dyrektor Urzędu Celnego ustalił wysokość cła należnego od dwóch samochodów osobowych, przyjmując za podstawę stawki celne wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1991 r. w sprawie zmiany stawek ceł na niektóre towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 47, poz. 208). Od tej decyzji importer złożył odwołanie do Prezesa Głównego Urzędu Ceł wyjaśniając, że zgłoszone do odprawy celnej samochody zakupił w USA i wysłał do Europy statkiem przed dniem wydania powyższego rozporządzenia. Dokonując zakupu kierował się obowiązującym wówczas stanem prawnym oraz zapewnieniem urzędu ogłoszonym w środkach masowego przekazu, iż cła nie zostaną zmienione do końca czerwca 1991 r. Zmiana, która nastąpiła w sposób nagły i niespodziewany, uniemożliwiła mu zarówno wycofanie się z transakcji, jak i przyspieszenie transportu. Główny Urząd Ceł decyzję utrzymał w mocy, wyjaśniając, że w myśl art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445 z późn. zm.) cło wymierza się według stawek obowiązujących w dniu dokonania zgłoszenia celnego. NSA rozpoznając skargę przypomniał, że zgodnie z **art. 3 ust. 1 Konstytucji** przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa. Prawa, to przede wszystkim normy ustawowe, a więc także art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne. Przepis ten nakazuje wymierzać cło według stawek ustalonych aktem wykonawczym obowiązującym w dniu dokonania zgłoszenia celnego, a więc tak, jak uczyniły to organy celne w niniejszej sprawie. Konstytucyjna zasada, iż sędziowie podlegają tylko ustawom (**art. 62 Konstytucji**), powtórzona w art. 4 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) nie pozwala im jednak na bezkrytyczny stosunek do aktów wykonawczych. Z zasady, że sędziowie podlegają tylko ustawom, powszechnie wyprowadza się wniosek, iż sądy są upoważnione do kontroli zgodności aktów wykonawczych z ustawami i mogą odmówić zastosowania takiego aktu, rozstrzygając w takim wypadku sprawę bezpośrednio na podstawie przepisów ustawy. Sad rozpoznając sprawę, uznał, iż mimo że nie można dopatrzeć sprzeczności braku *vacatio legis* przy wydawaniu powyższego rozporządzenia z przepisami ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz.U. Nr 58, poz. 524), gdyż art. 4 tej ustawy przewidywał, iż akty prawne ogłoszone w tych dziennikach wchodzi w życie z dniem ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej, a również nowela z 20 września 1991 (Dz.U. Nr

94, poz. 420), która weszła w życie z dnia 5 listopada 1991 r. przyjęła zasadę 14-dniowego *vacatio legis*, to jednak dopuściła możliwość nieograniczonego żadnymi kryteriami odstępowania od tej zasady. NSA przypomniał też orzeczenie o sygn. akt **II SA 1161/84 (wyrok z dnia 26 października 1984 r.; ONSA 1984 Nr 2, poz. 97)**, stwierdzające, iż przepisy konstytucyjne mogą być bezpośrednio stosowane przez sady. Brak jest bowiem jakichkolwiek podstaw do tego, aby Konstytucja miała moc prawną słabszą niż ustawa zwykła i aby sam fakt, iż określona norma prawna sformułowana została wyłącznie w ustawie zasadniczej wystarczał do wyłączenia możliwości jej bezpośredniego stosowania. Przepis **art. 1 Konstytucji** stanowi, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a więc państwem, w którym niedopuszczalne jest nieuzasadnione zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi, a tym bardziej wprowadzanie obywateli w błąd poprzez wypowiedzi prasowe przedstawicieli władzy państwowej. Skład orzekający w niniejszej sprawie uznał, że obie zasady w stosunku do skarżącego zostały naruszone, co jest szczególnie naganne biorąc pod uwagę, że „ochrona zaufania” obywateli to jedno z najważniejszych osiągnięć sądownictwa polskiego w ostatnich latach. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1990 r. w sprawie zawieszenia do dnia 30 czerwca 1991 r. pobierania ceł od niektórych towarów (Dz.U. nr 77, poz. 456 ze zm.) wyraźnie wskazując końcową datę, do której ma ono obowiązywać, stwarzało stan pewności prawnej. Poza tym – jak wynika ze znajdujących się w aktach sprawy materiałów – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wyraźnie potwierdził w końcu maja 1991 r., że zmiana ceł nie zostanie dokonana przed dniem 1 lipca 1991 r. Treść tego potwierdzenia została rozpowszechniona przez środki masowego przekazu, dlatego na tej podstawie różne osoby podjęły określone działania gospodarcze. W rzeczywistości cła zmieniono już z dniem 6 czerwca 1991 r. Sam akt zmiany ceł został wprowadzony w życie w istocie bez jakiegokolwiek *vacatio legis*. Dziennik Ustaw, w którym opublikowano nowe cła, nosił datę 5 czerwca 1991 r., rozporządzenie zaś weszło w życie z dniem 6 czerwca 1991 r. NSA uchylając powyższą decyzję stwierdził, że zastosowanie rozporządzenia rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1991 w sprawie zmiany stawek ceł na niektóre towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 47, poz. 208) do sprowadzonych przez skarżącego samochodów naruszałoby wymieniony przepis **Konstytucji**.

Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. akt **V SA 1276, 1277/93 (wyrok z dnia 24 stycznia 1994 r.; ONSA 1994 Nr 4, poz. 166)**. Importer sprowadzający napoje bezalkoholowe typu lemoniada i Raak Cola uzyskał w Głównym Urzędzie Ceł informację o wysokości cła oraz o tym, jak apozycja taryfy celnej będzie zastosowana w stosunku do tych napojów. Jednakże już po realizacji kontraktu, w momencie, kiedy towar został zgłoszony do odprawy celnej, organy administracji celnej (Dyrektor Urzędu Celnego, a następnie w II instancji Prezes GUC) wydały decyzję nakazującą zainteresowanemu zapłacenie znaczenie wyższej kwoty. Od tych decyzji skarżący wniósł skargę do NSA, który rozpoznając sprawę zwrócił uwagę na fakt przedstawienia sądowi przez Prezesa GUC niekompletnych akt sprawy. Dopiero dokumenty złożone jako załącznik do skargi przez skarżącego i pełnomocnika Prezesa GUC na rozprawie sądowej pozwoliły zgromadzić materiał do oceny zgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Podstawowym argumentem Prezesa GUC, uzasadniającym jego stanowisko, była treść wyjaśnień, jakich udzieliła Rada Współpracy Celnej w Brukseli w piśmie z dnia 29 kwietnia 1991 r., że napoje gazowane, takie jak Raak Cola, powinny być klasyfikowane do pozycji 2202.90. Otóż pomijając w tym miejscu znaczenie wyjaśnień Rady co do sposobu klasyfikowania towarów celnych na gruncie polskiej taryfy celnej, która stanowi samodzielną podstawę prawną decyzji o wymiarze cła przez polskie organy celne, należy mieć na względzie, że w kolejnym swym piśmie z 24 kwietnia 1992 r. Rada Współpracy Celnej zweryfikowała stanowisko co do klasyfikacji napojów gazowanych, uznając, że powinny być one klasyfikowane do pozycji 2202/10, a

więc tak, jak domagał się skarżący. Następnie NSA zaznaczył, że nie ustosunkowując się do tego drugiego pisma Rady organy celne naruszyły art. 7 i 77 § k.p.a., które nakładają na organy administracji obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego sprawy. Ponadto sąd zauważył, że w dostarczonym przez skarżącego materiale dowodowym znajduje się kopia pisma Głównego Urzędu Cel, w którym wyjaśniono mu, że napoje tej właśnie firmy „Raak” należy klasyfikować do pozycji 2202.10 taryfy celnej. Także i do tego pisma Prezesa GUC nie ustosunkował się. Sąd uchylając decyzję w powyższej sprawie zwrócił ponadto uwagę na istotny aspekt, o którym organy administracji celnej wydając tak niekorzystne w skutkach dla skarżącego decyzję starały się nie pamiętać lub w ogóle nie brać go pod uwagę. Cło stanowi ważny element kalkulacji opłacalności ekonomicznej działalności, polegającej na sprowadzaniu towarów z zagranicy. Podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą często dlatego decyduje się na przywóz określonego rodzaju towarów z zagranicy, że mu się to opłaca. Taryfa celna powinna więc być jasna, a przynajmniej jasno wyjaśniona przez organy celne na wniosek podmiotów zamierzających sprowadzić towary z zagranicy.

Również w innych sprawach z tego zakresu NSA zwrócił uwagę na istotne znaczenie zasady zaufania obywatela do państwa i porządku prawnego – są to np. orzeczenie o sygn. akt III SA 115/92 (wyrok z dnia 14 maja 1992 r.) czy orzeczenie o sygn. akt SAWr 301/93 (wyrok z dnia 20 lipca 1993 r.; **Monitor Podatkowy 1994 Nr 1, s. 14**). Z zasadą tą nierozzerwalnie wiąże się wynikająca z art. 1 Konstytucji RP zasada ochrony obywatela znajdującego się w dobrej wierze, która niestety nierzadko nie jest realizowana w działalności decyzyjnej organów administracji celnej. Doprowadzają one często do zmiany wydanych przez siebie decyzji, co powoduje stan niepewności prawnej w tym zakresie, a ponadto przerzucają w ten sposób konsekwencje własnych błędów na obywateli, którzy działali w dobrej wierze ufając organowi.

W sprawie o sygn. akt V SA 86/92 i 436-466/92 (wyrok z dnia 21 października 1992 r.; **ONSA 1993 Nr 1, poz. 23**) Dyrektor Urzędu Celnego, dokonując odprawy celnej siatki metalowej rozciąganej zastosował pozycję 7314.50 taryfy celnej oraz stawkę celną zawieszoną. Następnie Prezes GUC wszczął postanowieniem postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Dyrektora Urzędu Celnego, a następnie decyzją stwierdził nieważność wymienionych decyzji. W uzasadnieniu wyjaśnił, że Dyrektor Urzędu Celnego zastosował błędną pozycję taryfy celnej oraz stawkę celną zawieszoną zamiast pozycji 7314.71 ze stawką 7%. Wskutek czego powstał niedobór cła w wysokości 275 371 000 zł. Zdaniem Prezesa GUC uzasadniało to przyjęcie, iż decyzje wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa. Strona złożyła skargę do NSA, wyjaśniając równocześnie, że zgłaszając do odprawy celnej sprowadzoną siatkę, deklarowała zawsze cło w wysokości 10% lub 20% wartości tego towaru, jednakże z nieznanych jej przyczyn organ celny nie wymierzył cła w tej wysokości. Będąc przekonana o słuszności postępowania organów celnych określając cenę siatki nie uwzględniła należytego cła. Dopiero kontrola przeprowadzona przez Izbę Skarbową ujawniła konieczność naliczenia 7% stawki celnej. Niestety miało to miejsce już po sprzedaniu towaru. Skarżące przedsiębiorstwo wyjaśniło również, że nałożenie na nie obowiązku uiszczenia cła w takiej sytuacji naraża je na straty, nie licząc się zupełnie z jej interesem. Sąd administracyjny orzekając w tej sprawie stwierdził, że nie sposób zgodzić się z poglądem Prezesa GUC, że zastosowanie wadliwej pozycji taryfy celnej i stawki celnej powodującej powstanie niedoboru cła jest równoznaczne z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., zgodził się natomiast z twierdzeniem, że zastosowanie wadliwej pozycji taryfy celnej i stawki celnej stanowi naruszenie prawa, a konkretnie przepisów zawierający zasady ustalenia wysokości cła (art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – prawo celne – Dz.U. nr 75, poz. 445 ze zm.) oraz przepisów określających stawki celne. Nie jest to jednak w każdym przypadku rażące naruszenie prawa. Sąd przypomniał, że kodeks postępowania administracyjnego mówi oddzielnie o „naruszeniu prawa” a oddzielnie

o „rażącym naruszeniu prawa”. Jeżeli chodzi o „naruszenie prawa”, to powszechnie przyjmuje się, że może ono polegać na błędnej wykładni lub nienależytym zastosowaniu prawa. Analiza postanowień ustawy procesowej prowadzi do wniosku, że nie każde „naruszenie prawa” wywołuje skutki prawne. Wskazuje na to m.in. art. 207 § 2 pkt 1-3 k.p.a., który przewiduje uchylenie decyzji przez sąd jedynie w razie stwierdzenia określonego w tym przepisie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania administracyjnego. Ujawnienie innych (nie wymienionych w art. 207 § 2 pkt 1-3 k.p.a.) naruszeń prawa, a więc takich, które nie miały wpływu na wynik sprawy, nie daje podstawy do uchylenia decyzji w postępowaniu sadowym. Dlatego też „rażące naruszenie prawa” stanowi kwalifikowaną formę naruszenia prawa i utożsamianie każdego naruszenia prawa z rażącym naruszeniem prawa jest niesłuszne. W orzeczeniu sądowym zwraca się uwagę na to, że stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest odstępstwem od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która jest jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego (art. 16 § 1 k.p.a.). Celem jej jest ochrona porządku prawnego oraz nabytych przez strony praw i dlatego możliwość ich wzruszenia jako wyjątkowa zastała w k.p.a. ściśle określona. Dzięki temu ustawowa regulacja chroni stronę przed dowolnością postępowania organów administracji. Skład orzekający w tej sprawie w całości podzielił pogląd wyrażony już wcześniej w orzeczeniu o sygn. akt **IV SA 90/89 (wyrok z dnia 19 maja 1989 r.; ONSA 1989 Nr 1, poz. 49)** i uznał, że rażące naruszenie prawa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa. Ustalenie, czy w konkretnym wypadku nastąpiło „rażące naruszenie prawa”, wymaga zdaniem sądu bardzo wnikliwego rozważenia. Sąd uchylając decyzję stwierdził, iż z materiałów sprawy nie wynika, ażeby Prezes GUC rozważył z należyłą stanowczością, czy w sprawie objętej jego rozstrzygnięciem wystąpiły dostateczne podstawy do oceny, iż wydanie decyzji nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

W tym miejscu należy wspomnieć również orzeczenie NSA o sygn. akt **V SA 950/94 (wyrok z dnia 2 marca 1995 r.)**, w którym rozważana była problematyka rażącego naruszenia prawa w okolicznościach poniesienia przez Skarb państwa strat w wyniku zastosowania błędnej klasyfikacji. Sąd stwierdził w nim, że skutki społeczno-ekonomiczne decyzji w postaci zaistnienia określonych strat nie mieszczą się bezpośrednio w sferze prawa, a zatem wystąpienie takich skutków nie może przesądzać o rażącym naruszeniu.

Z odwrotną do poprzednio omawianej sytuacji mamy do czynienia w sprawie o sygn. akt **V SA 2089/92 (wyrok z dnia 15 marca 1993 r.; Wokanda 1993 Nr 9, s. 22)**, w której skarżąca wniosła o zwrot części cła, twierdząc, że w stosunku do niej zastosowano wadliwą pozycję taryfy celnej, gdyż sprowadzone przez nią pochłaniacze zapachów do lodówek wypełnione były aktywnym węglem, a nie substancjami zapachowymi, w związku z czym powinny być zakwalifikowane do innej pozycji taryfy celnej, przy której stawka celna jest duża niższa. Prezes GUC postanowieniem stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Skarżąca zaś wnosząc o jego uchylenie wyjaśniła, że termin ten nie upłynął ponieważ nie została ona pouczona o terminie jego wniesienia. W odpowiedzi na skargę Prezes GUC wniósł o jej oddalenie, stwierdzając, że w decyzji zamieszczono informację zawierającą takie pouczenie, *”być może niezbyt wyraźnie, lecz na tyle, aby importer mógł rozczytać”*, oraz dodał, że pochłaniacze zapachów zawierające aktywny węgiel zostały sklasyfikowane prawidłowo i stawka celna była w związku z tym naliczona poprawnie. Sąd administracyjny rozpoznając skargę nie podzielił poglądu skarżącej o biegu terminu do wniesienia odwołania, jednakże wychodząc poza granice skargi na podstawie art. 206 k.p.a. wywiódł, co następuje: z art. 235 § 1 k.p.a. wynika, że skargę w sprawie w której w toku postępowania administracyjnego została wydana decyzja ostateczna, uważa się – zależnie od

treści skargi – za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany z urzędu. Sąd przypomniał, że w swojej dotychczasowej praktyce Prezes GUC stał na stanowisku, że zastosowanie niewłaściwej stawki celnej na niekorzyść skarbu Państwa stanowi rażące naruszenia prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Oceniając zatem pismo skarżącej w świetle art. 235 § 1 k.p.a. należy zatem uwzględniając stanowisko Prezesa GUC i NSA – potraktować to pismo jako wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o wymiarze cła. Sąd podkreślił, że nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego (**art. 1 Konstytucji RP**) byłoby bowiem uznanie, że rażąco narusza prawo jedynie zastosowanie niewłaściwej stawki celnej na niekorzyść Skarbu Państwa, natomiast nie narusza rażąco prawa zastosowanie nieprawidłowej stawki celnej na niekorzyść strony. Termin zaś do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji o wymiarze cła jeszcze nie upłynął. Nadanie wadliwego biegu pismu skarżącej jest zatem uchycieniem procesowym, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż uniemożliwiało rozpoznanie merytorycznej zasadności twierdzeń skarżącej i dlatego na podstawie art. 207 § 2 pkt 3 w związku z art. 196 § 3 pkt 1 k.p.a. NSA uchylił zaskarżone postanowienia.

2. Swoboda działalności gospodarczej

Systematyczne zmiany zachodzące w stosunkach społeczno-gospodarczych powinny również znajdować swoje odbicie w swobodzie działalności gospodarczej zagwarantowanej w **art. 6 Konstytucji RP**. NSA wielokrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał znaczenie tego artykułu dla obecnej rzeczywistości. Przy wykładni przepisów rozdziału 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.) dotyczących wydawania zezwoleń na podjęcie tej działalności, a także regulujących tę materię przepisów ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445 z późn. zm.) należy przyjmować zawsze takie rozwiązanie, które realizuje normę **art. 6 Konstytucji RP**, gdy zaś w rachubę wchodzi kilka rozwiązań, spośród nich te, które uwzględniają tę normę najpełniej.

Do Prezesa GUC wystąpiły dwie spółki zainteresowane wydaniem promesy pozwolenia na prowadzenie składu celnego w rejonie przygranicznym, który według ich zamiaru zajmować się miał konsygnacją towarów oraz świadczeniem usług agencyjnych i przedstawicielskich na rzecz podmiotów krajowych i zagranicznych. Ze względu na rozmiar i koszt planowanej inwestycji strony wystąpiły wcześniej o wydanie promesy pozwolenia, aby w przypadku otrzymania odpowiedzi negatywnej nie uruchamiać potrzebnych do tego celu środków. Do wniosku dołączono regulamin składu celnego, który stwierdzał m.in., że „*skład celny konsygnacyjny może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie i na warunkach określonych w zezwoleniu Prezesa GUC*”. Prezes GUC odmówił wydania promesy zezwolenia na prowadzenie takiego składu motywując to wyłącznie tym, że ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne nie przewiduje możliwości prowadzenia w składach celnych handlu detalicznego. Sąd administracyjny rozpoznając skargę od powyższej decyzji zwrócił uwagę na fakt, że Prezes GUC odmówił wydania promesy z przyczyny, która w sprawie nie występuje. Analiza wniosku wykazała, że nie było w nim mowy o zamiarze prowadzenia handlu detalicznego. Zdaniem sądu oznacza to więc, że organ celny z jednej strony wykroczył poza ramy żądań wniosku, a z drugiej – w ogóle nie ustosunkował się do planowanego przez wnioskodawców zakresu działania decyzji. Decyzja organu wydana została więc z pominięciem unormowań wynikających z art. 7 i 77 k.p.a., nakładających na ten organ obowiązek wnikliwego zbadania i zebrania w tym celu niezbędnych dowodów, jak również z pominięciem mającego w tym wypadku zastosowania (za pośrednictwem art. 35 ustawy – Prawo celne) art. 20 ust. 3 zdanie 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.), przewidującego możliwość zobowiązania wnioskodawcy do przedstawienia w wyznaczonym terminie określonych informacji i

dokumentów, mogących uprawdopodobnić, że spełni on warunki wykonywania działalności gospodarczej ponadto sąd zwrócił uwagę na fakt, że rozpatrywania wniosku o promesę zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej nie można ograniczyć wyłącznie do ustawy o działalności gospodarczej czy też ustawy – Prawo celne. Należy wziąć pod uwagę brzmienie **art. 6 Konstytucji RP**, który gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności. Skład orzekający w tej sprawie o sygn. akt **V SA 966/92 (wyrok z dnia 21 grudnia 1992 r.; ONSA 1992 Nr 3-4, poz. 98)** podkreślił szczególną moc prawną Konstytucji RP oraz jej nadrzędną pozycję w systemie źródeł prawa.

Sąd uchylając tę decyzję wskazał, że wyrazem takiej właśnie wykładni przepisów rozdziału 3 cytowanej ustawy o działalności gospodarczej dotyczących wydawania zezwoleń na jej podjęcie będzie m.in. pełne respektowanie wypływającej z tego reguły, iż odmowa wydania zezwolenia na prowadzenie wspomnianej działalności w dopuszczalnych granicach może nastąpić jedynie w wypadkach wyczerpująco określonych w tych ustawach.

3. Wykładnia prawa celnego

W orzecznictwie NSA zaznacza się kierunek zmierzający do budowania „zasad dobrej wiary” w stosunkach pomiędzy obywatelem a organem państwa. Takie pro-obywatelskie trendy znalazły odbicie m.in. w sprawie o sygn. akt **III SA 924/91 (wyrok z dnia 5 grudnia 1991; ONSA 1992 Nr 1, poz. 12)**. W dniu 1 stycznia 1991 r. Jerzy K. sprowadził na polski obszar celny samochód osobowy marki *Volkswagen Golf*, który postanowieniem Dyrektora Urzędu Celnego w K. z dnia 1 stycznia 1991 r. przekazany został do odprawy celnej w W. z zaznaczeniem, że samochód powinien być dostarczony do odprawy celnej w terminie 7 dnia. W dniu 6 stycznia 1991 r. został on skradziony (przed odprawą celną) i mimo natychmiastowego zawiadomienia policji i prokuratury nie został odnaleziony. W tych okolicznościach strona pismem z dnia 6 marca 1991 r. zwróciła się do Dyrektora Urzędu Celnego o zwolnienie od obowiązku zapłaty cła od tego samochodu. Dyrektor Urzędu Celnego odmówił prośbie, stwierdzając, że przepis art. 14 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne nie przewiduje możliwości zwolnienia od cła towaru celnego utraconego przez właściciela na skutek kradzieży. Prezes GUC podtrzymał decyzję organu I instancji i stwierdził, że stosownie do art. 45 ust. 5 i art. 82 ust. 1 Prawa celnego strona była zobowiązana do dostarczenia samochodu do odprawy celnej w miejscu wskazanym w postanowieniu o przekazaniu sprawy. Obowiązek dostarczenia powoduje, że osoba za to odpowiedzialna musi dołożyć wszelkich starań, aby chronić towar celny przed jego utratą lub zniszczeniem. Zdaniem organu, od tej odpowiedzialności może zwolnić tylko utrata lub zniszczenie towaru w wyniku działania siły wyższej (art. 14 ust. 1 pkt 32 prawa celnego). Kradzież nie jest działaniem siły wyższej, tym bardziej, że strona zdaniem organu dopuściła się lekkomyślności przechowując samochód pod domem. Zdaniem Prezesa GUC nie jest trafny argument odwołania, iż na skutek kradzieży urząd celny nie może wydać decyzji o wymiarze cła. Stosownie bowiem do art. 23 ust 1 Prawa celnego usunięcie towaru spod kontroli celnej powoduje zastosowanie odpowiedniej procedury wymiaru cła. W związku z powyższym Dyrektor Urzędu Celnego dokonał wymiaru cła od sprowadzonego samochodu, a urząd celny dokonał obliczenia podatku obrotowego. Skarżący zarzucił decyzji naruszenie art. 14 ust. 1 pkt 32 w związku z art. 67 Prawa Celnego oraz pkt 6 i 7 załącznika F 6 do **Międzynarodowej Konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego sporządzonej w Kyoto w dniu 18 maja 1973 r.** NSA rozpoznając sprawę uznał za nietrafny zarzut naruszenia art. 14 ust. 1 pkt 32 cytowanej ustawy, ponieważ, jak słusznie zauważył Prezes GUC, kradzież samochodu nie odpowiada pojęciu siły wyższej, albowiem zgodnie z poglądem ustalonym w judykaturze i doktrynie przez pojęcie siły wyższej rozumieć należy zdarzenie zewnętrzne, a przy tym nadzwyczajne, którego nie można przewidzieć, ani też mu zapobiec środkami zwykłymi, nawet przy dołożeniu najwyższego środka ostrożności.

Jednakże sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, ponieważ sprawa nie została przeanalizowana pod kątem możliwości zastosowania przepisu art. 14 ust. 1 pkt 38 Prawa celnego, w myśl którego wolny od cła jest przywóz towarów celnych które przed wprowadzeniem do obrotu na polskim obszarze celnym uległy zniszczeniu lub przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Zdaniem sądu wykładnia logiczna w drodze wnioskowania *a minori ad maius* prowadzi do wniosku, że skoro przepis art. 14 ust. 1 pkt 38 przewiduje, że wolny od cła jest towar, który uległ zniszczeniu przed podjęciem do obrotu na polskim obszarze celnym, to również wolny od cła jest towar utracony na skutek kradzieży dokonanej przed podjęciem go do obrotu. Nie ulega wątpliwości, że zniszczenie samochodu przed podjęciem do obrotu dawałoby podstawy do zwolnienia od cła na mocy art. 14 ust. 1 pkt 38, nielogiczne by więc było pozbawienie strony uprawnienia do skorzystania z tego przepisu w sytuacji, gdy szkoda powstała na skutek kradzieży. Jest to sytuacja co najmniej tożsama ze zniszczeniem, bo oznacza całkowitą utratę samochodu. Skład orzekający w sprawie dokonując również wykładni funkcjonalnej tego przepisu podkreślił, że celem jego jest nieobciążanie obowiązkiem uiszczania cła osób, które zostały na trwałe pozbawione możliwości korzystania ze sprowadzonego towaru przed dopuszczeniem go do obrotu na polskim obszarze celnym. W stanie faktycznym spray nie ulega wątpliwości, że samochód został skradziony przed dopuszczeniem do obrotu na polskim obszarze celnym, stosownie bowiem do art. 24 w związku z art. 67 ust. 1 Prawa celnego (z wyjątkami przewidzianymi w art. 77 ust. 2) towar może być dopuszczony do obrotu na polskim obszarze celnym tylko po dokonaniu odprawy celnej. Sąd nie podzielił również poglądu organu administracji celnej, iż skarżący usunął towar spod kontroli celnej, oraz że lekkomyślnie i ryzykownie przechowywał samochód przed dostarczeniem go do odprawy. Żaden przepis bowiem nie nakłada na stronę dokonującą obrotu towarowego z zagranicą obowiązku zabezpieczenia samochodu przed kradzieżą przez umieszczenie go w garażu lub na parkingu strzeżonym. NSA ustosunkował się również do zarzutu skargi o naruszenie postanowień cytowanej konwencji sporządzonej w Kyoto w dniu 18 maja 1973 r., towar bowiem, który przekroczył granicę i został dostarczony do granicznego miejsca odprawy celnej (art. 40 Prawa celnego podlega przepisom prawa obowiązującego w Polsce. Dalej są przypomniał, że przepisy art. 14 Prawa celnego regulujące kwestię zwolnień od cła nie pozostają w sprzeczności z podpisanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi, a w szczególności z przepisami załącznika F 6 do wspomnianej konwencji, który został przez Polskę przyjęty w oświadczeniu rządowym z dnia 29 marca 1989 r. z mocą obowiązującą od dnia 26 kwietnia 1989 r. (Dz.U. 1989, Nr 39, poz. 214). Cytowany załącznik przewiduje możliwość zwrotu cła w całości lub w części, gdy towar został uszkodzony, zniszczony lub bezpowrotnie utracony w wyniku wypadku lub siły wyższej przed dopuszczeniem do obrotu. Sąd administracyjny uchylając decyzję organu celnego wskazał, że istotną sporu w niniejszej sprawie jest interpretacja przepisów prawa celnego dotycząca zwolnień. Wykładnia przepisów dokonywana przez organy celne powinna mieć również na względzie treść umów międzynarodowych podpisanych przez Polskę (art. 3 Prawa celnego).

W orzeczeniu o sygn. akt V SA 2287-2307/92 (wyrok z dnia 25 lutego 1993 r.; **ONSA 1994 Nr 1, poz. 34**) wadliwa interpretacja przepisu przez organy administracji celnej była przyczyną uchylecia przez sąd ich decyzji. Prezes GUC utrzymanie w mocy decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w przedmiocie zwrotu należności celnych motywował tym, że stosownie do § 2 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 31 sierpnia 1990 r. w sprawie trybu zwrotu należności celnych pobranych od towarów przywiezionych z zagranicy i zużytych przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą (Dz.U. Nr 64, poz. 383), wniosek o zwrot należności wraz z załączonymi dokumentami powinien być złożony równocześnie ze zgłoszeniem towaru do odprawy celnej. Wniosek zaś zastał złożony w dniu 27 grudnia 1991 r., a więc po dokonaniu

wywozu towaru za granicę, co nastąpiło w dniach 25 października i 28 listopada 1991 r. Uzasadniając ten pogląd Prezes GUC powołał wykładnię tego przepisu zawartą w **wyroku NSA z dnia 24 lutego 1992 r., sygn. akt III SA 1574/91 (POP 1995 Nr 1, poz. 9)**. Sąd rozpatrując skargę w tej sprawie stwierdził, że pogląd wyrażony w decyzji odmownej, iż złożenie wniosku o zwrot należności po dokonaniu odprawy celnej wywozowej „*czyni wniosek nieskuteczny*”, nie znajduje podstaw w prawie. Sąd przyznał, że istotnie początkowo przyjęto tego rodzaju wykładnię, jednakże od niej odstąpiono, uznając nawet, że z obowiązujących przepisów nie wynika, by zwrot należności celnych nie mógł nastąpić w przypadku złożenia wniosku po upływie 30 dnia od wywozu towaru (**wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1992 r., sygn. akt III SA 478/92**). Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni poparł kierunek interpretacji wyrażony w cytowanym ostatnio wyroku. Na poparcie takiego stanowiska przypomniał, że w polskim systemie prawnym prawa i obowiązki obywateli regulowane są wyłącznie ustawami. Przepis **art. 23 obowiązującej obecnie Ustawy konstytucyjnej** przewiduje możliwość upoważnienia Rady Ministrów na podstawie szczególnej ustawy do wydawania w określonym zakresie rozporządzeń z mocą ustawy. Taka szczególna ustawa jednak nie została wydana, sprawa niniejsza dotyczy stanu prawnego, który obowiązywał już wcześniej, a ponadto dotyczy rozporządzenia ministra, a nie Rady Ministrów. Sąd przypomniał również, że normy prawne dotyczące praw i obowiązków obywatelskich mogą być ustanawiane także w aktach wykonawczych do ustaw, w tym również w rozporządzeniach ministrów. Rozporządzenia takie jednak mogą być wydawane wyłącznie – jak to określono w **art. 42 ust. 2 Konstytucji RP** „*na podstawie ustawy i w celu jej wykonania*”. Powołane w zaskarżonej decyzji rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne, w którym zawarto upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia tego Ministra trybu zwrotu należności celnych pobranych od towarów przywiezionych z zagranicy w postaci surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych, zużytych przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą. NSA zwrócił uwagę na fakt, że dla oceny zakresu tego upoważnienia, w szczególności zaś dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy upoważnienie to pozwalał Ministrowi na wprowadzenie przepisów ograniczających możliwość żądania zwrotu tych należności w czasie, istotne znaczenie mają trzy okoliczności. Po pierwsze, treść upoważnienia – na jego podstawie Minister miał określić tryb postępowania, co oznacza „*ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania*” (Słownik języka polskiego pod red. M. Szymczaka tom 3, Warszawa 1981, s. 540). A więc widać wyraźnie, że chodzi tu o zagadnienie formalno-proceduralne, nie zaś o zasady dochodzenia należności. Po drugie, sąd stwierdził, że omawiane upoważnienie znajduje się w ustawie, która zawiera odrębny i rozbudowany rozdział o postępowaniu celnym (art. 45-90 Prawa celnego), trudno więc przypuszczać, że w tak ważnej sprawie, jak termin do złożenia wniosku, pozostawić można było do rozstrzygnięcia w akcie wykonawczym. Po trzecie, nie można pominąć treści art. 80 Prawa celnego, w którym upoważnienie to zostało zawarte. W przepisie tym ustanowiono nie tylko zasadę zwrotu tego rodzaju należności, ale zobowiązano organ celny do ich zwrotu w terminie 30 dni od dnia wywozu, dlatego też zdaniem sądu niezrozumiałe by było, dlaczego termin, w jakim organ powinien zwrócić należność, miałby być regulowany ustawą, a dalej idący skutek, jakim jest ograniczenie możliwości złożenia wniosku w czasie – rozporządzeniem Ministra. Dokonując tak wnikliwej analizy upoważnienia zawartego w art. 80 ust. 2 cytowanej ustawy – Prawo celne, sąd stwierdził, że artykuł ten nie upoważnia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą do określenia terminu, w jakim dopuszczalne jest złożenie wniosku. W konsekwencji wniosek taki mógł być złożony także po dokonaniu odprawy celnej wywozowej. NSA uchylając decyzję stwierdził, że Prezes GUC dokonując wadliwej

interpretacji § 2 cytowanego rozporządzenia naruszył go, wobec czego sprawa nie została rozpoznana pod względem merytorycznym, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Jak duże znaczenie ma wykładnia przepisów prawa pod kątem zasad konstytucyjnych, świadczy wielość orzeczeń administracyjnego sądu w sprawach celnych, np. **V SA 2256/92 (wyrok z dnia 19 marca 1993 r.; ONSA1994 Nr 1, poz. 37)**, czy orzeczenie **III SA 584-590/92 (wyrok z dnia 4 sierpnia 1992 r.: ONSA 1994 Nr 1, poz. 12)**, biorących w obronę obywateli przed tego rodzaju wadliwymi praktykami organów administracji.

Sąd administracyjny orzekając w sprawach, do których stanu faktycznego nie można zastosować wprost żadnego przepisu prawa, musi korzystać niejednokrotnie z kilku rodzajów wykładni, ażeby ustalić znaczenie interpretowanej normy w taki sposób, aby było ono najbardziej harmonijne w stosunku do innych części systemu prawa, do którego należy.

W orzeczeniu o sygn. akt **V SA 2700/93 (wyrok z dnia 14 września 1994 r.; ONSA 1995 Nr 3, poz. 122)** Polskie Linie Lotnicze „LOT”, które były nabywcą samolotu od kontrahenta francuskiego w ramach umowy gwarancyjnej, dokonały czasowego wywozu za granicę części składowej tego samolotu (tj. przekaźnika). Zostało potwierdzone to odpowiednimi dokumentami i kontrahent uznając, że wadliwy przekaźnik nie kwalifikuje się do naprawy w ramach gwarancji wymienił go na nowy – wolny od wad. Został on przekazany bezpłatnie i miał taki sam numer katalogowy. Główny Urząd Cel stanął na stanowisku, że przywóz do kraju wymienionego na skutek umowy gwarancyjnej przekaźnika podlega ocenie i że nie można go rozpatrywać w ramach wywozu czasowego dotyczącego naprawy towaru. Sąd rozpatrując powyższą skargę zwrócił uwagę na to, że zgodnie z art. 20 ust. 1 Prawa celnego wolne od cła jest m.in. powrotny przywóz towaru do kraju, jeżeli tożsamość tego towaru została ustalona w sposób nie budzący wątpliwości na podstawie przedstawionych dokumentów odprawy celnej. Natomiast stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy – przedmiotem czasowego wywozu mogą być rzeczy przeznaczone m.in. do naprawy. W takim właśnie celu został wywieziony za granicę przedmiotowy przekaźnik. Sąd przypomniał utrwaloną w orzecznictwie zasadę, że pojęcie „tożsamości towaru” w rozumieniu przytoczonego przepisu oznacza ten sam, a nie taki sam towar, i to w znaczeniu fizycznym, co odpowiada gramatycznej wykładni art. 20 ust. 1 Prawa celnego. U podstaw tego rodzaju wykładni leży przekonanie o umiejętności normodawcy precyzyjnego formułowania myśli przybierającej kształt przepisu prawnego. Jednakże stosowanie tych tylko reguł może okazać się niewystarczające w sytuacjach, w których do rozpatrywanego stanu faktycznego nie można by zastosować żadnego przepisu (tzw. luka prawna) lub gdy wynik tej wykładni prowadziłby do sprzeczności między normą interpretowaną a jakąkolwiek z norm należących do tego samego systemu prawa. Znaczenie interpretowanej normy należy wówczas ustalić w ten sposób, by było ono najbardziej harmonijne w stosunku do innych norm części systemu prawa, do którego interpretowana norma należy⁴. Przy interpretowaniu danej normy należy mieć również na uwadze cel, któremu ona służy. Dlatego NSA rozpatrując tę sprawę wskazał również na dyrektywy wykładni systemowej, jak i funkcjonalnej, ponieważ uwzględniając tylko wykładnię językową, należałoby przyjąć, iż przetransportowanie całego samolotu za granicę w celu naprawy wadliwego przekaźnika, a następnie jego wymiana nie wiązałaby się z obowiązkiem uiszczenia cła. Jeżeli zaś – ze względów technicznych i ekonomicznych zrezygnowano by z transportu całego samolotu, a dokonano by jedynie wywozu wadliwego przekaźnika, to uwzględniając tylko wykładnię językową należałoby uznać, że powstaje obowiązek zapłacenia cła. Jednakże stosując wykładnię systemową i funkcjonalną obie sytuacje należy traktować analogicznie, gdyż obie prowadzą do realizacji uprawnień kupującego z tytułu gwarancji. Sąd dodał równocześnie, że gdyby podzielał pogląd prawny organów celnych co do interpretacji art. 20 ust. 1 Prawa

⁴ Por. J. Wróblewski, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1979, s. 402.

celnego musiałby podjąć działania zmierzające do spowodowania wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego celem uznania tego przepisu za naruszający konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Jednakże właśnie ze względu na zastosowanie wykładni systemowej, taka potrzeba nie zachodzi. Uchylając decyzję organów celnych NSA przypomniał również, że taka była też linia orzeczenia sądu w okresie obowiązywania Prawa celnego z 1975 r., która spotkała się z pełną aprobatą w piśmiennictwie. Nie ma podstaw do przyjęcia, że zmiana stanu prawnego spowodowała tak daleko idące zmiany jak to przyjęły organy celne, m.in. w sprawie ograniczenia praw nabywcy realizującego za granicą swoje uprawnienia wynikające z umowy gwarancyjnej.

X. POLITYKA FISKALNA A OCHRONA PODATNIKA

Organy podatkowe nierzadko w swoim postępowaniu nie przywiązują dostatecznej wagi do pełnego i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego podlegającego opodatkowaniu. Kierują się one często jednostronnymi motywami, zmierzając do przysparzania dochodów budżetowych, bez uwzględniania interesów podatnika. Zasadniczą przesłanką ograniczania przedstawianych nieprawidłowości w postępowaniu organów podatkowych jest konsekwentna linia orzecznictwa podatkowego NSA, która może doprowadzić do tego, że administracja podatkowa zacznie przywiązywać należytą wagę do prowadzenia postępowania podatkowego zgodnie z podstawowymi zasadami k.p.a. Chodzi także o to, aby sądowa kontrola decyzji podatkowych, poprzez utrwalenie linii orzecznictwa NSA, zmieniła dotychczasowe postępowanie administracji kierującej się zasadą *in dubio pro fisco*. Podstawowym celem działania organów podatkowych w demokratycznym państwie prawa jest bowiem realizacja prawa, a nie uzyskiwanie zaplanowanych dochodów budżetowych⁵

1. Wykładnia przepisów prawa podatkowego

NSA wielokrotnie w swym orzecznictwie wyrażał pogląd, że punktem wyjścia przy szukaniu odpowiedzi na pytanie: jakie normy obowiązują, jaka jest treść przepisów prawnych, powinien być tekst prawny. To przez tekst prawny normodawca w dzienniku promulgacyjnym przekazuje do wiadomości adresatom określone normy postępowania. Dlatego też organy państwowe stosujące prawo winny zawsze sięgać przede wszystkim do tekstu prawnego i wykładni językowej (gramatycznej) tych zapisów, posługując się dyrektywami wskazującymi, w jaki sposób należy ustalić znaczenie przepisu ze względu na jego kontekst językowy. Przy tym przekładzie przypisów prawnych na wypowiedzi o charakterze norm postępowania trzeba pamiętać o tym, że język prawny (w jakim jest wyrażony zapis) różni się niekiedy od języka potocznego, a ponadto istnieje także jego zróżnicowanie wewnątrz systemu prawa. Poszczególne bowiem gałęzie prawa (np. prawo podatkowe, cywilne, administracyjne czy też rolne) cechuje specyficzne nazewnictwo zróżnicowane w zależności od przedmiotu i metody regulacji. Jeśli chodzi o wykładnię celowościową, jako pomocniczą na gruncie prawa podatkowego metodę odkodowywania treści przepisów, można i należy stosować ją wyjątkowo wtedy, gdy na tle dopuszczalnych reguł znaczeniowych języka etnicznego sens przepisów prawnych jest wieloznaczny. Wykładnią celowościową organy stosujące prawo podatkowe, mogą posługiwać się w szczególności w przypadkach, gdy normodawca posługuje się w tekście prawnym nazwami nieokreślonymi lub klauzulami generalnymi. Wtedy właśnie jest najmocniej uzasadnione sięganie do tzw. zamiarów i celów ustawodawcy, do odtwarzania jego uzasadnienia aksjologicznego. Wykładnia celowościowa nie może być stosowana w oderwaniu od wykładni językowej i wbrew tej wykładni. Wykładnia przeciwko brzmieniu tekstu prawnego nie jest stosowaniem prawa przez organy podatkowe i sąd administracyjny, lecz tworzeniem nowych reguł prawnych, nowego prawa poprzez jego stosowanie.

Takie właśnie poglądy prawne wyraził sąd administracyjny w sprawie o sygn. akt **SAP 1167/92 (wyrok z dnia 7 października 1992 r.; Wspólnota 1993 Nr 40)** w przedmiocie odmowy przyznania okresowego zwolnienia od podatku dochodowego spółce P. z o.o. W niniejszej sprawie sąd uznał, że organy podatkowe obydwu instancji zastosowały wykładnię celowościową, wbrew jasnemu brzmieniu tekstu prawnego, próbując tym samym w zakresie

⁵ R. Mastalski; glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1994 r., sygnatura akt III S.A. 904/93.

tworzenia prawa wyłączać Ministra Finansów, wbrew autentycznej wykładni tych przepisów przez normodawcę, gdzie określił on swe cele. Z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 lutego 1989 r. w sprawie zwolnienia od podatku dochodowego od dochodów z tytułu niektórych rodzajów działalności gospodarczej, wynika jasno, że skarżącemu, jako podmiotowi prawa powstałemu po dniu 7 lutego 1989 r. i podejmującemu po tym dniu działalność w zakresie wytwarzania materiałów i wyrobów na potrzeby budownictwa mieszkaniowego, przysługuje okresowe zwolnienie od podatku dochodowego. Zgodnie z ust. 3 § 2 tego rozporządzenia zwolnienie takie nie przysługuje tylko w dwóch określonych przypadkach: gdy nastąpiło przekształcenie formy prawnej przedsiębiorstwa oraz w przypadku zmiany jego właściciela. Tymczasem – co nie budzi wątpliwości między stronami – skarżąca spółka nie jest ani następcą prawnym prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego w drodze likwidacji, ani też właścicielem majątku przejmowanego od Skarbu Państwa. Zastrzeżenia zaś podnoszone przez organ podatkowy, że niezgodne z interesem społecznym jest przyznanie szerszych praw (w zakresie zwolnienia podatkowego) użytkownikowi niż właścicielowi jest postulatem *de lege ferenda* wobec Ministra Finansów i dopóki one nie zostaną zniesione w tej mierze, nie można orzekać wbrew literalnemu brzmieniu innych obowiązujących przepisów podatkowych.

Przepisy podatkowe w ogólności, a przepisy podatkowe od wzrostu wynagrodzeń w szczególności, wprowadzające dolegliwe obowiązki i ograniczenia w działalności gospodarczej podatników, wymagają jasnych oraz w miarę jednoznacznych i wyczerpujących regulacji. Wszelkie próby uzupełnienia niedostatków ich unormowań w drodze wykładni celowościowej z zasady należy uznać za niedopuszczalne.

W sprawie o sygn. akt **SAWr 1759/92 (wyrok z dnia 14 kwietnia 1993 r.; POP 1995 Nr 2)** w przedmiocie wymiaru podatku od wzrostu wynagrodzeń, Urząd Skarbowy wymierzył spółce L. z o.o. podatek od wzrostu wynagrodzeń za rok 1990 według stawki 500% przekroczenia normy. W uzasadnieniu decyzji Izba Skarbowa wyjaśniła, że obowiązek podatkowy spółki wynika z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 grudnia 1989 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń od osób prawnych (Dz.U. Nr 74 poz. 438). Izba Skarbowa uznała, że w rozumieniu art. 7 ust. 1 tej ustawy w związku z § 2 pkt 3 uchwały Nr 35 Rady Ministrów z dnia 25 marca 1983 r. w sprawie klasyfikacji wynagrodzeń (M.P. Nr 15, poz. 85 ze zm.) wynagrodzeniami są również honoraria, natomiast świadczenia wypłacane wspólnikom za konkretną pracę nie stanowią udziału w zysku w rozumieniu art. 191, a zatem są również wynagrodzeniem w rozumieniu § 1 ust. 1 powołanej uchwały Nr 35 Rady Ministrów. Zgodnie z art. 4 ustawy jednostki organizacyjne zatrudniające pracowników mogły ustalić normę wynagrodzeń dla ustalenia podatku od wzrostu wynagrodzeń. Kontynuując wywód, organ twierdzi, że dla jednostek organizacyjnych, które nie zatrudniały pracowników i nie ustaliły normy wynagrodzeń, każde wynagrodzenie wypłacone stanowiło wzrost wynagrodzeń podlegający opodatkowaniu. Wobec braku normy stawka podatku zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy winna wynosić 500%.

NSA uchylając zaskarżoną decyzję Izby Skarbowej i poprzedzającą ją decyzje Urzędu Skarbowego stwierdził w uzasadnieniu, że z przepisów powołanej ustawy nie można wyprowadzić jednoznacznego wniosku, że każdy podmiot gospodarczy, niezależnie od tego, na jakich warunkach zatrudnia pracowników, zobowiązany jest do uiszczenia podatku od wzrostu wynagrodzeń. Wątpliwości te odnoszą się do podmiotów gospodarczych, które rozpoczęły swoją działalność po dniu 30 września 1989 r. Według art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy podstawę ustalania dla tych podmiotów normy wynagrodzeń stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników, tj. osób zatrudnionych na warunkach umowy o pracę. Wprawdzie zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy w normie stanowiącej podstawę dla ustalenia wysokości podatku uwzględnić należało również kwoty wynagrodzeń z tytułu umów o dzieło lub umów zlecenia, to jednak wskaźnik tych wynagrodzeń uzależniony został od wielkości

ustalonego miesięcznego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na warunkach umowy o pracę. Przy braku osób zatrudnionych na warunkach umowy o pracę, ustalenie normy wynagrodzeń z tytułu zlecenia i umów o dzieło było niemożliwe. Przepis art. 5 ust. 3 tej samej ustawy nie stwarzał podstawy do określenia normy wynagrodzeń dla podmiotów gospodarczych, które rozpoczęły działalność po dniu 30 września 1989 r., a które nie zatrudniały i nie planowały zatrudnienia pracowników. Powyższe dotyczy z zasady spółek i spółdzielni, których działalność z mocy przepisów statutowych oparta jest na osobistej pracy członków, jeżeli statut nie przewidywał zatrudnienia członków na warunkach umowy o pracę. Zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy podatek od wzrostu wynagrodzeń ustala się według określonej skali opodatkowania za przekroczenie normy wynagrodzeń obciążających koszty całokształtu działalności w roku podatkowym.

Brak ustalonej normy wynagrodzeń z zasady wyklucza możliwość stosowania wymiaru podatku od wzrostu wynagrodzeń na podstawie art. 8 pkt 1 omawianej ustawy.

Wyjaśnienie Ministerstwa Finansów, że zamiarem legislacyjnym ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń było oddziaływanie na podmioty gospodarcze w celu zatrudnienia przez nie pracowników na warunkach umowy o pracę i ograniczenie wynagrodzeń z tytułu umów zlecenia i umów o dzieło, nie może samo przez się uzupełniać gramatycznego brzmienia art. 8 ust. 1 ustawy w tym sensie, że przekroczeniem normy wynagrodzeń są również wszelkie wypłaty wynagrodzeń w wypadkach, gdy norma taka nie została ustalona. Taka zasada musiałaby jednakże wynikać wyraźnie z brzmienia ustawy.

Interesującym przykładem ilustrującym panujący w orzecznictwie NSA pogląd o niedopuszczalności interpretowania wątpliwości powstałych na tle luk i niedostatków prawa na niekorzyść podatnika, oraz że obowiązek podatkowy musi wynikać z przepisów ustawowych wprost, a nie w sposób dorozumiany, jest sprawa o sygn. akt **SAKa 682/91 (wyrok z dnia 29 października 1991 r.: *Orzecznictwo Gospodarcze 1992 Nr 1, poz. 19*)** w przedmiocie ustalenia zobowiązania z tytułu podatku od płac i podatku od wzrostu wynagrodzeń. Podstawową kwestią sporną w tej sprawie stanowiło rozstrzygnięcie, czy jednorazowa wypłata z funduszu socjalnego, dokonana przez przedsiębiorstwo „S.” na rzecz pracowników w grudniu 1990 r., jest świadczeniem socjalnym w rozumieniu przepisów art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 października 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnych i mieszkaniowych (tekst jednolity Dz.U. 1990 Nr 58 poz. 343), czy prawidłowe jest zakwalifikowanie tych wypłat do wynagrodzeń o charakterze nagród obciążających koszty jednostki, a tym samym podlegających opodatkowaniu podatkiem od wzrostu wynagrodzeń. Organy podatkowe przyjęły, że skarżące przedsiębiorstwo naruszyło przepisy wymienionej ustawy. Interpretacji tej, zdaniem sądu nie można w pełni podzielić. Można jedynie stwierdzić, że przedsiębiorstwo to wykorzystało niedostatki tejże ustawy i podjęło działania nie tyle sprzeczne z brzmieniem, co z duchem ustawy. Dochowało bowiem wszystkich ustawowych wymogów, tj. wypłaciło świadczenia z funduszu socjalnego na podstawie prawidłowo uchwalonego regulaminu zakładowego i w trybie w nim określonym oraz według kryteriów przyjętych w tymże regulaminie. Zdaniem sądu organy podatkowe słusznie podkreśliły, że celem ustawy jest udzielenie pomocy materialnej osobom najbardziej jej potrzebującym, ale z brzmienia jej przepisów nie można wynagrodzić wniosku, że ustawa zakazuje udzielenia zapomóg wszystkim członkom załogi lub ich większości (jak miało to miejsce w skarżącym przedsiębiorstwie), albo że zakazuje udzielenia ich w jednakowej lub zbliżonej wysokości. Nie można zatem, wywodzi sąd, rozszerzająco interpretować przepisów tej ustawy tak, aby – mimo braku sankcji za niezgodne z celem ustawy dysponowanie funduszem socjalnym – doszukiwać się możliwości „ukarania” przedsiębiorstwa w drodze innych przepisów, w tym przypadku podatkowych.

2. Relacje między prawem podatkowym a cywilnym

Punktem wyjścia dla wykładni każdego tekstu prawnego jest ustalenie znaczenia słów i zwrotów używanych w ustawie, tj. dokonanie wykładni językowej (czy też gramatycznej). Dokonując jednak odczytywania znaczenia przepisów prawnopodatkowych, trzeba ustalić stosunek stosowanego prawa podatkowego do prawa cywilnego. Chodzi więc o odpowiedź napytanie, w jakim zakresie stosujący prawo podatkowe może być związany konstrukcjami prawa cywilnego i tym, co określono w umowach cywilnoprawnych.

W literaturze prawnopodatkowej⁶ wyrażony jest pogląd, iż w każdym przypadku przyjmowania przez prawo podatkowe pojęć prawa cywilnego należy badać, czy takie pojęcie w konkretnej sytuacji nie będzie sprzeczne z celami prawa podatkowego, należące do sfery prawa publicznego. Prawo cywilne bowiem nie może być wykorzystywane do obejścia prawa podatkowego. Dokonując wykładni prawa podatkowego, organy podatkowe powinny zwracać uwagę w szczególności na to, czy swoboda w kształtowaniu stosunków ludzkich na gruncie prawa cywilnego i przyjęcie cywilnoprawnego punktu widzenia w interpretacji przepisów ustaw podatkowych nie prowadzą do uchylecia się danego podmiotu od opodatkowania albo też do zmniejszenia należnego obowiązku podatkowego.

W świetle ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym (Dz.U. 1983 Nr 43, poz. 191 z późn. zm.) opodatkowaniu tym podatkiem podlegała m.in. działalność, usługowa i handlowa każdej osoby fizycznej na obszarze Polski, jeżeli była wykonywana w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania tych świadczeń w sposób częstotliwy, aby mieć stąd główne lub uboczne źródło przychodów, chociażby nawet świadczenie było wykonywane jednorazowo. Ze względu na sposób sformułowania przedmiotu opodatkowania podatek obrotowy miał charakter powszechny. Legalnie można było uniknąć płacenia tego podatku w dwóch zasadniczych sytuacjach: gdy działalność zarobkowa osoby fizycznej była opodatkowana wyraźnie innym podatkiem albo gdy była ona w ogóle zwolniona od wszelkiego opodatkowania. Podstawą obliczania polskiego podatku obrotowego był obrót, tj. należność brutto z tytułu świadczeń dokonanych w ramach działalności podlegającej opodatkowaniu wraz z odsetkami z tytułu świadczeń udzielonych na kredyt. Ustawodawca przewidział osiem wyjątków od tej zasady. Jeden z nich przewidywał art. 8 ust. 1 cytowanej ustawy w wypadku czynności wynikających z umowy agencyjnej lub umowy doraźnego pośrednictwa albo też z umowy komisji, kiedy to obrotem była prowizja i inne wynagrodzenia za wykonane usługi, z zastrzeżeniem ust. 2. Zastrzeżenie to dotyczy sytuacji, gdy agent lub przyjmujący zlecenie posiada towar lub nim dysponuje. Wówczas obrotem jest należność, jak aby mu przypadła, gdyby działał we własnym imieniu i na własny rachunek, nawet gdy fakt posiadania towaru wynikał z umowy między stronami.

Istotą sporu w sprawie o sygn. akt **SAPo 1198/91 (wyrok z dnia 7 listopada 1991 r.; ONSA 1992 Nr 1 poz. 8)** w przedmiocie ustalenia wysokości podatku obrotowego i dochodowego była właśnie kwestia wykładni materialnego prawa podatkowego w zakresie prawidłowego ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem obrotowym działalności prowadzonej przez Krzysztofa M., a mianowicie – czy podstawą tą ma być obrót, czy też prowizja. W sprawie tej sąd wyraził pogląd, że dyspozytywny charakter umowy agencyjnej w świetle kodeksu cywilnego, polegający na tym, że strony tej umowy mogą kształtować swe wzajemne prawa i obowiązki w sposób dowolny, ma zastosowanie jedynie na gruncie prawa cywilnego. Możliwość swobodnego kształtowania stosunków wzajemnych pomiędzy dającym zlecenia a agentem jest z mocy prawa ograniczona postanowieniami art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r.

⁶ S. Rozmaryn, *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*, Lwów 1939; A Kostecki, *Związki prawa finansowego z prawem cywilnym [w:] System instytucji prawno finansowych PRL*, t. 1, pr. zob. p. red. M. Wersalskiego, Wrocław 1982; R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego*, Wrocław 1989.

3. Przywileje podatkowe a zasada sprawiedliwości podatkowej

Wszelkie przywileje podatkowe (zarówno zwolnienia, jak i ulgi podatkowe, polegające na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania pewnych wydatków) są naruszeniem jednej z kluczowych zasad podatkowych, a mianowicie zasady sprawiedliwości podatkowej, przejawiającej się powszechności opodatkowania (nieuznającej przywilejów) oraz w równości podatkowej, w myśl której bierze się pod uwagę tylko położenie materialne podatnika, wymagając od każdego jednakowej ofiary na cele publiczne. Zasada sprawiedliwości podatkowej jest nie tylko postulatem nauki pod adresem ustawodawcy i praktyki stosowania prawa, ale ma swoje umocowanie również w obowiązującym w Polsce systemie prawnym. **Art. 1 Konstytucji** stanowi bowiem, że „*Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”, a równość określona w **art. 67 ust. 2 Konstytucji** polega według orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo (por. np. orzeczenie z dnia 21 stycznia 1992 r., sygn. akt U 4/91). Niedopuszczalne jest więc, by pewna grupa obywateli korzystała z praw, których nie ma większość. Zasadę równości do polskiego systemu podatkowego nakazuje również bezpośrednio wprowadzić i stosować art. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324).

Sąd administracyjny prowadząc powyższy wywód w orzeczeniu w sprawie o sygn. akt **SAP 1902/91 (wyrok z dnia 19 marca 1992 r.; ONSA 1993 Nr 1, poz. 18)** sformułował tezę, że wszelkie zwolnienia i ulgi podatkowe w systemie prawa polskiego są wyjątkiem, istotnym odstępstwem od zasady sprawiedliwości podatkowej (powszechności i równości opodatkowania), a ich stosowanie nie może być dokonywane na podstawie wykładni rozszerzającej, systemowej czy też celowościowej.

W sprawie powołanej wyżej Rada Pracownica Przedsiębiorstwa Kompleksowej Automatyki „M.” w W. uchwałą z 31 stycznia 1991 r. postanowiła o darowaniu z zysku za rok 1990 2 miliardów złotych na rzecz Fundacji Własności Prywatnej „S.” Jako wsparcie działań prywatyzacyjnych w tym przedsiębiorstwie. Kwota tej darowizny wrócić miała do pracowników tego przedsiębiorstwa państwowego jako pomoc dla przyszłych akcjonariuszy w nabyciu akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Istota sporu prawnego między stronami w tej sprawie sprowadza się do interpretacji prawidłowości zastosowania do powyższego stanu faktycznego art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 3, poz. 12, zmiana Dz.U. Nr 54, poz. 320 i Nr 74, poz. 443) w brzmieniu: „*Podstawę obliczenia podatku, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, stanowi dochód osiągnięty w roku podatkowym po odliczeniu od niego darowizn na cele społecznie użyteczne, w tym również na rzecz organizacji społecznych i fundacji, do wysokości nie przekraczającej 10%.*”

Zdaniem sądu, w świetle art. 2 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz stosownie do przyjętej w nauce koncepcji źródeł prawa, za normy prawne kreujące powstanie lub nieistnienie obowiązku podatkowego nie można żadną miarą uznawać tzw. instrukcji podatkowych, wytycznych lub wyjaśnień Ministra Finansów, wydawanych na podstawie art. 4 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, które nie mogą stanowić źródeł prawa powszechnie obowiązującego i tym samym nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji podatkowej. Są one tzw. aktami wewnętrznymi w ramach resortu (na taką właśnie wykładnię wybiórczo powoływała się strona skarżąca).

Sąd, sięgając do wykładni gramatycznej przepisów prawa podatkowego obowiązujących w latach 1989-1990, a także po nowelizacji w 1991 r., stwierdził, że darowizny przedsiębiorstwa państwowego mające na celu umożliwienie pracownikom nabycie akcji w procesie prywatyzacji przedsiębiorstwa, nie mogą być uznane za cel społecznie użyteczny. Wobec takich argumentów NSA nie uwzględnił skargi.

4. Dotrzymanie zobowiązań przez państwo

Wszelkie deklaracje, które znajdują się w treści wydanych w ramach kompetencji i prawidłowo ogłoszonych przepisów prawa, muszą być traktowane z najwyższą powagą. W praworządnym państwie władza ma obowiązek dotrzymać danych przez siebie przyrzeczeń. Nawet zmiana rządu nie zwalnia nowej administracji od obowiązku realizacji tego, co zostało przyrzeczone przez poprzedników, gdyż w przeciwnym razie prowadziłoby to wprost do zakwestionowania stabilności demokratycznego ustroju państwowego, zasady podporządkowania działań administracji prawu oraz zasady stabilności systemu prawnego, leżącej u podstaw każdego legalistycznego systemu prawa.

Zgodnie z ogólną zasadą praworządności, obowiązują obywateli wszelkie przepisy prawa, ogłoszone należycie we właściwym organie promulgacyjnym. Nikt nie może zasłaniać się niezajomością prawa ogłoszonego w ten sposób. Ze względu na to, że tylko w takim zakresie obowiązuje domniemanie znajomości przepisów prawne, lecz nie opublikowane w urzędowych zbiorach, mogą mieć w stosunku do określonej osoby moc obowiązującą tylko pod tym warunkiem, że została ona o ich treści poinformowana. W konsekwencji trzeba przyjąć, że postępowania danej osoby, odpowiadające znanemu jej rozstrzygnięciu o charakterze ogólnym dokonane przez właściwy organ, pozostaje tak długo zgodne z prawem, dopóki do tej osoby nie dotrze wiadomość o zmianie stanowiska zajętego przez ten organ. Sama zaś zmiana stanowiska przez organ nie ma znaczenia prawnego.

Taki właśnie punkt widzenia zajął NSA w sprawie o sygn. akt **SAGd 893/84 (wyrok z dnia 14 listopada 1984 r.; ONSA 1984 Nr 2, poz. 105)**. Przedsiębiorstwo Imprez Artystycznych „E.” zaskarżyło decyzję Izby Skarbowej w B. w przedmiocie wymiaru podatku od wynagrodzeń dokonywano zgodnie z wyjaśnieniem Ministra Finansów, natomiast od chwili dowiedzenia się o zmianie stanowiska Ministerstwa podatek zaczęto obliczać już zgodnie z zaleceniem Izby Skarbowej. NSA, analizując przepisy prawa mające zastosowanie w tej sprawie, doszedł do wniosku, że ani w przepisach podatkowych, ani w przepisach dotyczących uprawnień artystów, osoby wykonujące striptiz nie zostały w sposób wyraźny zaliczone do kategorii osób wykonujących działalność artystyczną (ani nie zostały z tej kategorii wyłączone) w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń (Dz.U. Nr 7, poz. 41 z późn. zm.). Wystąpiła zatem wątpliwość co do zaliczenia tego rodzaju działalności do kategorii wymienionych w tym przepisie. W drodze szczegółowego upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie *in fine* Minister Skarbu (Finansów) został powołany do rozstrzygnięcia wątpliwości w powyższym zakresie. Z istoty upoważnienia ustawowego wynika, że rozstrzygnięcie wątpliwości przez Ministra Finansów ma charakter wiążący nie tylko dla organów podatkowych, ale i dla podatników i płatników. Płatnik ma obowiązek stosować się do rozstrzygnięcia Ministra Finansów jedynie wtedy, gdy doszło ono do jego wiadomości. W razie późniejszego odmiennego rozstrzygnięcia przez Ministra Finansów w tym zakresie, nie można mu zarzucić niedopełnienia obowiązków określonych w ustawie i wydać decyzji określającej wysokość podatku nie pobranego (art. 15 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. Nr 27, poz. 41).

W sprawie o sygn. akt **III SA 118/88 (wyrok z dnia 17 czerwca 1988 r.; Gazeta Prawnicza 1988 Nr 20)** ze skargi Spółdzielni Usługowo-Produkcyjnej Kółek Rolniczych w przedmiocie wymiaru podatku scalonego za rok 1986 sąd przyznał rację organowi podatkowemu, jeśli chodzi o wadliwość klasyfikacji wyrobów przez ową spółdzielnię, lecz popełnienie tego błędu jego zdaniem należy złożyć na karb nieprecyzyjnych przepisów, a nie zaniedbania skarżącego. Skoro bowiem wyspecjalizowany organ – Izba Skarbowa – miał wątpliwości co do klasyfikacji wyrobu, to błąd skarżącej spółdzielni wydaje się usprawiedliwiony. Korekta błędu „z mocą wsteczną”, odnosząca się do nieodwracalnych już

zaszłości, stawia pod znakiem zapytania ekonomiczne wyniki działalności strony skarżącej w tym zakresie, gdyż w tym wypadku podatek przekraczał osiągnięty zysk.

Nie można stawiać podatnika zarzutu naruszenia przepisów, jeżeli przepisy te dopuszczają możliwość różnorodnej interpretacji, a podatek stosuje się do znanego mu stanowiska organu podatkowego dotyczącego tej kwestii. Zmiana takiego stanowiska organu podatkowego winna być podatnikowi podana do wiadomości, a ewentualne konsekwencje tej zmiany mogą się odnosić wyłącznie do zobowiązań przyszłych. Odmienny pogląd oznaczałby bezpodstawne przerzucenie na podatnika skutków błędów bądź uchybień popełnionych przez samego prawodawcę (niejasność przepisów), jak i przez organ podatkowy (interpretacja).

W sprawie o sygn. akt **SAP 1490/86 (wyrok z dnia 24 marca 1987 r.)** w przedmiocie wyłączenia z opłacania podatków obrotowego i dochodowego w formie karty podatkowej za rok 1985, skarżący Łukasz B. w ramach posiadanego zezwolenia na prowadzenie rzemiosła (fotografowania) nie miał uprawnienia do prowadzenia działalności w zakresie fonografii. Zezwolenia na to ostatnie udzielał w myśl § 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 28 maja 1985 r. w sprawie prowadzenia księgarni, antykwariatów, sprzedaży dzieł sztuki oraz prowadzenia działalności w zakresie fonografii przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz.U. Nr 28, poz. 127) Minister Kultury i Sztuki. Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (jednolity tekst Dz.U. z 1983 r. Nr 7, poz. 40 z późn. zm.) nie dotyczy m.in. działalności fonograficznej. W sprawie chodzi jednak o inną sytuację. Skarżący w toku postępowania podatkowego twierdził, że mając wątpliwości, czy można w ramach posiadanego uprawnienia wykonywać usługi systemem video, rozpytywał o to różne jednostki, jednak nie otrzymał w tej kwestii wiążącej odpowiedzi. Organy podatkowe ominęły przeprowadzenie w sprawie wyjaśnienia twierdzeń skarżącego, że uzyskał on informację od Dyrektora Wydziału Kultury i Sztuki Urzędu Wojewódzkiego w Sz., iż w ramach rzemiosła – fotografowania – może on wykonywać również usługi techniką video. W takim razie skutki takiej informacji nie mogą obciążać obywatela, jeśli później taka informacja okaże się błędna. Zasadą jest, że obywatel nie może powoływać się skutecznie na nieznaną mu prawdę, jednak nie można od niego żądać, aby działał z brakiem zaufania do organów władzy oraz zakładał, że udzielona informacja nie jest wiarygodna.

Poważne znaczenie w kształtowaniu i praktycznym stosowaniu zasady zaufania do organów państwa w dziedzinie fiskalnej miał także orzeczenie w sprawie o sygn. akt **III SA 702/87 (wyrok z dnia 9 listopada 1987 r.; ONSA 1987 Nr 2, poz. 79)**. W sprawie tej Ireneusz U. Zaskarżył decyzję Izby Skarbowej w S. W przedmiocie wyłączenia z opodatkowania w formie karty podatkowej za rok 1986. Skarżący otrzymał zezwolenie od Naczelnika Miasta i Gminy P. na czas nieokreślony na wykonywanie działalności gastronomicznej w bufecie kategorii V (bez piwa), przy czym na odwrocie tego zezwolenia zawarto informacje (w postaci wyciągu z rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 28 października 1974 r. w sprawie wykonywania działalności handlowej oraz niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz.U. nr 44, poz. 265) o usprawnieniach m.in. do zaopatrywania się w drodze zakupu od ludności artykułów spożywczych pochodzenia zagranicznego. Wskazane wyżej rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 28 października 1974 r. nie obowiązywało już w czasie wydawania skarżącemu omawianego zezwolenia, obowiązywał natomiast w tym czasie rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 31 lipca 1984 r. w sprawie wykonywania handlu oraz niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz.U. Nr 42, poz. 222), które nie przewidywało w takich wypadkach uprawnień do zaopatrywania się w drodze skupu artykułów pochodzenia zagranicznego (wymagane jest na to właśnie obowiązujące rozporządzenie. Jednakże nie dodano odpowiednich zmian na odwrotnej stronie zezwolenia, które by właściwie informowały podatnika o zakresie jego uprawnień. Wobec tego sąd uznał, iż skarżący działał w zaufaniu do wydanego mu

zezwoleń, a uchybienia organu administracji państwowej nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela, który działa w dobrej wierze i w zaufaniu do treści otrzymanej decyzji administracyjnej. NSA uchylając zaskarżoną decyzję stwierdził, że została ona wydana z naruszeniem art. 8 i 9 k.p.a., co miało oczywisty wpływ na wynik sprawy.

5. Prawo do sądu w sprawach naruszenia dyscypliny budżetowej

Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Budżetowej w J. W dniu 8 października 1992 r. uznała Kazimierza P. winnym naruszenia art. 57 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. nr 4, poz. 18 z późn. zm.), polegającego na nie przeprowadzeniu w 1991 r. inwentaryzacji składników majątkowych, za co na podstawie art. 62 wymienionej ustawy wymierzyła mu karę pieniężną i obciążyła kosztami postępowania. Komisja ta orzekła również w tym samym dniu i na tej samej podstawie prawnej o wymierzeniu kary pieniężnej i obciążeniu kosztami postępowania głównej księgowej. Po rozpatrzeniu odwołania Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów w dniu 29 września 1993 r. na podstawie § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1991 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej (Dz.U. Nr 62, poz. 262) oraz art. 84 §1 pkt 1, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczeniu, utrzymała w mocy oba orzeczenia. Obydwoje ukarani wnieśli skargi do NSA (sprawa o sygn. akt **III SA 56-57/94, wyrok z dnia 28 września 1994 r.; OSP 1995 z. 4, poz. 90**). Dyrektor Departamentu Budżetu państwa w Ministerstwie Finansów w piśmie do sądu wyraził pogląd, że postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu k.p.a., a wydane orzeczenie nie jest decyzją administracyjną, wobec czego wniósł o odrzucenie skargi. Sąd, po szczegółowym rozważeniu wszystkich kwestii z tym związanych, doszedł do wniosku, że orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej charakteryzują się cechą typowymi dla decyzji administracyjnych i sformułował tezę, że na orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów, będącej organem drugiej instancji w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Jako argument dodatkowy wspomagający ten wniosek przyjął okoliczność, że zgodnie ze standardami europejskimi obywatel powinien mieć zapewnioną ochroną sądową. O ile w sprawach o wykroczenia art. 86 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczeniu zapewnia obwinionemu możliwość zaskarżania orzeczenia kolegium do sądu powszechnego, o tyle w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przepisu tego stosować nie można wobec treści § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1991 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Sąd skonstatował, iż nie do przyjęcia jest teza, aby orzeczenia dotyczące naruszeń dyscypliny budżetowej nie podlegały żadnej kontroli sądowej. W rezultacie nierozważenia zarzutów odwołań sprawa nie została wyjaśniona w sposób umożliwiający sądowi merytoryczną kontrolę zasadności rozstrzygnięcia i dlatego kończące ją orzeczenia zostały przez tenże sąd uchylone.

XI. GRANICE KORZYSTANIA Z UPRAWNIENÍ KONCESYJNYCH

Organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej podmiotu gospodarczego w zakresie m.in. ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli, w razie zaś stwierdzenia zagrożenia w tym zakresie, może z tych przyczyn cofnąć koncesję albo ograniczyć zakres lub przedmiot działalności gospodarczej określonej w koncesji (art. 22 ust. 1 pkt 3 i art. 22a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej – Dz.U. nr 107, poz. 460 – która weszła w życie z dniem 7 grudnia 1991 r.).

Sprawie o sygn. akt **II SA 1835/93 (wyrok z dnia 6 lutego 1995 r.)** Minister Spraw Wewnętrznych cofnął Tadeuszowi G. Koncesję na prowadzenie usług ochrony mienia właśnie z takich przyczyn. NSA rozważając, czy ustalenia przyjęte przez organ koncesyjny w zaskarżonej decyzji znajdują oparcie w zebranych materiale dowodowym sprawy i czy ten materiał dowodowy jest wystarczający do poczynienia takich ustaleń przez ten organ w granicach przysługującej mu swobodnej oceny dowodów (art. 77 § 1 i 80 k.p.a.), doszedł do poniższych konkluzji: świadczenie usług w zakresie „odbierania” czy „ściągnięcia długów” nie wchodzi w zakres koncesjonowanych usług ochrony osób i mienia w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy o działalności gospodarczej. Wprawdzie ustawa ta nie zawiera wprost takiego wyłączenia, lecz nawiązuje w wielu przepisach do całego systemu i obowiązującego porządku prawnego. Działalność usługowa w zakresie „odbierania” czy „ściągnięcia długów” na rzecz określonych wierzycieli, ale polegająca na świadczeniu im pomocy prawnej (obsługa określonych wierzycieli, ale polegająca na świadczeniu im pomocy prawnej (obsługa prawna) wchodzić może w zakres działalności gospodarczej i może być prowadzona przez podmioty wymienione w tym artykule. Tego rodzaju obsługa prawna może być także świadczona na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124) oraz ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.). świadczenie usług w zakresie „odbierania” czy „ściągnięcia długów” polegające na stosowaniu wobec dłużnika środków przymusu, zarówno w odniesieniu do jego majątku, jak i względem jego osoby, przymusu pośredniego, jak i bezpośredniego, jest w istocie prowadzeniem egzekucji. Czynności egzekucyjne wkraczają w sferę wolności obywatelskich, i to gwarantowanych Konstytucją. Stosownie do **art. 87 przepisów konstytucyjnych**, do tych wolności należą; nietykalność osobistą i nienaruszalność mieszkań; zatrzymanie obywatela i pozbawienie go wolności; przeprowadzenie rewizji domowej; przepadek mienia – co może nastąpić jedynie w przypadku określonych przewidzianych ustawą. Według **art. 7 cytowanych przepisów konstytucyjnych** ochrona własnością, w szczególności własności osobistej, jest poręczona konstytucyjnie, co również oznacza, że tylko ustawa może określić przypadki, w których dopuszczalne jest ograniczenie bądź pozbawienie własności. Ustawa o działalności gospodarczej nie zawiera w tym przedmiocie żadnych przepisów, które rozszerzałyby krąg podmiotów uprawnionych do prowadzenia egzekucji oraz innych przepisów szczególnych w stosunku do wyżej wymienionych „ustaw egzekucyjnych”, tj. głównie chodzi to o kodeks postępowania cywilnego, cz. II oraz o ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz.U. Nr 36, poz. 161 ze zm.). Tak więc stwierdzić należy, że koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia nie upoważnia ani do świadczenia pomocy prawnej w ściąganiu długów, ani do prowadzenia egzekucji długów przez podmiot koncesjonowany.

Podmiot koncesyjny nie może przenieść swoich uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej na osoby trzecią w całości ani w części. Jest to działanie przez prawo zabronione. Określone dziedziny działalności gospodarczej zawarte w art. 11 ustawy o działalności gospodarczej wymagają koncesji, której udzielenie stosownie do art. 20 ust. 1 i 2

tej ustawy następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez naczelny lub centralny organ administracji państwowej. Oznacza to, że podjąć i prowadzić działalność objętą koncesjonowaniem może tylko imiennie określony podmiot, któremu właściwy organ państwowy udzielił koncesji przez wydanie w tym przedmiocie decyzji administracyjnej oraz, że koncesja zawiera uprawnienie ze sfery prawa administracyjnego. Wynikające z koncesji uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej w określonym zakresie jest zatem uprawnieniem osobistym ze sfery prawa publicznego-administracyjnego, nie zaś prawa prywatnego-cywilnego.

Jeśli zaś chodzi o wybór rozstrzygnięcia organu koncesyjnego między cofnięciem albo ograniczeniem koncesji, to kwestia należy do uznania organu koncesyjnego bez uzależnienia od dodatkowych przesłanek. Tak więc organ koncesyjny ma w tym względzie swobodę wyboru, która winna być motywowana względami celowości, jednak to wykracza już poza ramy samej legalności działania organu.

Gdy zaś chodzi o kryterium słuszności wyboru, to swoboda organu koncesyjnego w tym względzie może podlegać kontroli sądowej z punktu widzenia legalności danego wyboru w aspekcie art. 7 k.p.a. – uwzględnienie interesu społecznego i słusznego interesu strony. W tym zaś aspekcie należy mieć na uwadze, że korzystanie z uprawnień w sposób niezgodny z prawem, przez prawo zabroniony, w tym zwłaszcza – zagrażający dobru innych obywateli konstytucyjnie chronionych, zarówno narusza interes społeczny, jak i powoduje, że interes naruszającego nie może być uznany za słuszny. Pozostaje to w ścisłym związku z zawartą w **art. 1 przepisów konstytucyjnych** zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta odnosi się do całości stosunków społecznych w państwie. Adresowana jest nie tylko do organów państwowych, lecz także do wszystkich podmiotów uczestniczących w tych stosunkach. Oznacza ona również to, że korzystanie z własnych indywidualnych uprawnień przez kogokolwiek nie może prowadzić do naruszenia prawa, niezgodne zaś z prawem korzystanie ze swych uprawnień nie może być akceptowane przez organy państwowe.

W rezultacie NSA, kontrolując legalność zaskarżonej decyzji, nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi Tadeusza G. W przedmiocie cofnięcia koncesji na prowadzenie usług ochrony mienia.

XII. LEGALNOŚĆ NAŁOŻENIA OBOWIĄZKU

W orzecznictwie NSA i Sądu Najwyższego, a także w literaturze prawniczej, utrwalona została zasada, że podstawę prawną decyzji wydanej w trybie postępowania administracyjnego mogą stanowić tylko przepisy ustaw (i dekretów mających moc ustawy) oraz rozporządzeń i zarządzeń wydanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach i mieszczących się pod względem treści w granicach „wykonania ustaw”⁷. W myśl **art. 62 Konstytucji RP** (przepis utrzymany w mocy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.) sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom. Z zasady tej wynika, że sędzia nie podlega sprzecznym z ustawą aktom normatywnym niższego rzędu. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 27 czerwca 1957 r. (sygn. Akt 3Cr 702/56, OSN 1958, nr III, poz. 79), „sędziowie podlegający tylko ustawom są uprawnieni do kontroli legalności rozporządzeń wykonawczych pod kątem ich zgodności z ustawami”.

Korzystając z tego uprawnienia, NSA w sprawie o sygn. akt **I SA 1729/92 (wyrok z dnia 9 czerwca 1993 r.; ONSA 1994 Nr 3, poz. 100)** dokonał oceny zgodności z ustawami przepisów § 15 ust. 2 i § 16 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 86 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 września 1991 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji i Urzędu Ochrony Państwa oraz zasad jej przyznawania i zwracania (nie publikowanego) i stwierdził, że przepisy v 15 ust. 2 i § 16 ust. 1 pkt 1 tego zarządzenia nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i nie mają przymiotu prawa powszechnie obowiązującego. Nie mogą zatem stanowić podstawy prawnej decyzji nakładającej na byłych policjantów lub funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa obowiązek zwrotu udzielonej im pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego w przypadkach zwolnienia ze służby przed upływem 10 lat.

Powyższe zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych wydane zostało na podstawie art. 94 ust. 2 i art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179) oraz art. 81 ust. 2 i art. 83 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180) w związku z art. 48 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210 z późn. zm.).

Art. 94 ust. 2 ustawy o Policji oraz art. 81 ust. 2 ustawy o Urzędzie ochrony Państwa upoważniają Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia zasad przyznawania i wysokości pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego, a więc nie mogą się odnosić do przepisów zarządzenia mówiących o zwrocie udzielonej pomocy finansowej. Podobnie art. 48 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin pozostaje bez związku z przepisami § 15 i 16 ust. 1 pkt 1 omawianego zarządzenia.

Natomiast art. 96 ust. 3 ustawy o Policji i art. 83 ust. 3 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa mówią, że Minister Spraw Wewnętrznych ustala „szczegółowe zasady zwracania udzielonej pomocy finansowej”. Sformułowanie to wskazuje, że „szczegółowe zasady” powinny się odnosić do zasad ogólnych, które zostały określone w art. 96 ust. 1 i 2 ustawy o Policji oraz w art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa. W przepisach tych mówi się o zwrocie pomocy finansowej (przyznanej z funduszu mieszkaniowego) w razie przydzielenia policjantowi lub funkcjonariuszowi UOP – w określonych w tych przepisach przypadkach – lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. A więc Minister

⁷ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne – zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 106; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 279-280.

Spraw Wewnętrznych jest uprawniony do ustalenia szczegółowych zasad zwracania udzielonej pomocy finansowej tylko dla sytuacji określonych w zdaniu poprzednim.

Natomiast art. 96 ust. 3 ustawy o Policji oraz art. 83 ust. 3 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa nie dają Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do wydawania przepisów nakładających na byłych bądź aktualnych policjantów lub funkcjonariuszy UOP obowiązek zwrotu udzielonej pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego w przypadku zwolnienia ich ze służby przed upływem 10 lat. Tego rodzaju obowiązek może być wprowadzony w drodze ustawy, a nie w przepisach wykonawczych do ustawy. Skoro zaś wyżej wymienione przepisy zarządzenia nie mają przymiotu prawa powszechnie obowiązującego, to wydana na uch podstawie decyzja w przedmiocie wezwania do zwrotu zaliczki pomocy finansowej została wydana bez podstawy prawnej i na podstawie art. 207 § 1 i 3 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., sąd stwierdził jej nieważność.

XIII. SAMORZĄD TERYTORIALNY W PRAWORZĄDNYM PAŃSTWIE

1. Granice samodzielności

W myśl **art. 3 ust. 1 Konstytucji** – „Przestrzeganie praw Rzeczypospolitej polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu Państwa”. Oznacza to, że każdy organ państwowy, ale i samorządowy musi zapewnić przestrzeganie prawa. Konstytucja więc, jako zasadniczy akt prawny, gwarantuje materialną i formalną koherencję całego porządku prawnego z jego wartościami i zasadami, jakie w sobie zawiera (por. sprawa o sygn. akt **SAKa 1714/93, wyrok z dnia 8 kwietnia 1993 r.**).

Zgodnie z **art. 44 ust. 1 Konstytucji** (w brzmieniu przed uchwaleniem Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.) gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym na zasadach określonych przez ustawy, co oznacza, że wszelkie akty prawne i czynności podejmowane przez organy samorządu terytorialnego powinny być zgodne z prawem. Warunkami zgodności aktu organu samorządowego z prawem są: przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, zachowanie zgodności treści rozstrzygnięcia z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego oraz przestrzeganie ustalonej procedury działania Rada gminy jest uprawniona do podejmowania uchwał w przedmiocie zadań własnych gminy określonych art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95) tylko w takim zakresie, w jakim określone sprawy wynikające z tych zadań nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów. Ustawa o samorządzie terytorialnym wyraźnie określa sytuacje, w których organy gminy mogą ustanawiać prawa lub obowiązki zarówno wobec indywidualnie określonych podmiotów, to jest w formie decyzji administracyjnej, jak i w formie przepisów ogólnie obowiązujących. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz (art. 39 ust. 1), natomiast przepisy prawa miejscowego może stanowić rada gminy na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, tj. na podstawie wyraźnych przepisów ustawowych (art. 40 ust. 1), na podstawie ustawy o samorządzie terytorialny w przypadkach wymienionych w art. 40 ust. 2 tej ustawy, a także na podstawie art. 40 ust. 3 tej ustawy w formie przepisów porządkowych.

W sprawie o sygn. akt **SAWr 1055/90 (wyrok z dnia 4 stycznia 1991 r.; ONSA 1991 Nr 2, poz. 32)** Rada Gminy w Ś. Uchwałą z dnia 13 czerwca 1990 r. wstrzymała wszelkie prace związane z przygotowaniem budowy wysypiska odpadów przemysłowych w B. Podstawą był przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy. NSA, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały, orzekł, że żadne uchwały rady gminy nie mogą przekraczać zakresu unormowań określonych w przepisach prawnych. Powołując się wyłącznie na art. 7 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy rada gminy nie może ustanawiać ogólnie obowiązujących nakazów lub zakazów, ani też ustalać takowych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, a więc nie może wstrzymywać wykonania decyzji administracyjnych.

W sprawie o sygn. akt **SAWr 1164/90 (wyrok z dnia 6 lutego 1991 r. ONSA 1992 Nr 3-4, poz. 53)** Rada Miejska w G. Podjęła uchwałę z dnia 25 września 1990 r. w sprawie osobowego transportu prywatnego w G. Uchwała ta, powołując jako podstawę prawną art. 40 ustawy samorządowej ustaliła, że na obszarze G. Osobowy transport prywatny „może być wykonywany na podstawie zezwolenia wydanego przez Zarząd Miasta G.”. Rozstrzygnięciem nadzorczym wojewoda stwierdził nieważność tej uchwały jako sprzecznej z prawem. NSA rozpoznając skargę gminy na to rozstrzygnięcie stwierdził, że znowelizowana w 1989 r. Konstytucja w art. 6 proklamuje swobodę działalności gospodarczej, zastrzegając, że ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie. Ponieważ przepis ten umieszczony jest w rozdziale o postawach ustroju politycznego i gospodarczego, stanowi to

normę o szczególnym znaczeniu w stosunku do ustawodawstwa zwykłego. Ustawą z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej wprowadzono zasadę, że podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest dozwolone każdemu podmiotowi z zachowaniem warunków określonych w przepisach prawa (art. 1). Podjęcie działalności gospodarczej wymaga jedynie zgłoszenia organowi ewidencyjnemu. Tylko nieliczne obszary objęte są koncesjonowaniem wyczerpująco wyliczonym w art. 11 ust. 1. Wobec tego żaden organ stanowiący przepisy prawa rangi podustawowej nie może nałożyć obowiązku uzyskania koncesji na podmioty zamierzające podjąć działalność gospodarczą w innych dziedzinach niż wskazane w art. 11 ust. 1 ustawy. Samodzielność samorządu nie może prowadzić do pomniejszenia jego podporządkowania prawu. Uchwała organu gminy, uzależniająca dopuszczalność prowadzenia na obszarze gminy działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia wydanego przez zarząd lub inny organ gminy, nie ma podstaw w art. 40 ust. 1 ustawy samorządowej, według którego gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

W sprawie o sygn. akt **SAKa 51/91 (wyrok z dnia 27 lutego 1991 r.; ONSA 1991 Nr 1, poz. 26)** skargę na uchwałę Rady Miejskiej w O. z dnia 30 sierpnia 1990 r. w przedmiocie ustalenia warunków najmu lokali użytkowych położonych w budynkach będących własnością miasta i zarządzanych przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w O., złożyła Spółdzielnia Ogrodnicza w O. Uchwała ta stanowiła, że z dniem jej podjęcia komunalne lokale użytkowe w O. wyszczególnione w załączniku mogą być oddawane w najem w drodze przetargu (ograniczonego co do branży wskazanej przez Zarząd Gminy) jedynie osobom fizycznym i spółkom prawa handlowego, których udziałowcami są osoby fizyczne. NSA w uzasadnieniu orzeczenia stwierdzającego nieważność zaskarżonej uchwały nie miał wątpliwości, że zaskarżona uchwała nie była wydana w ramach upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1 ustawy samorządowej). Wprawdzie art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy pozwala na jej podstawie wydawać przepisy gminne w zakresie zasad zarządu mieniem gminy, ale w ustawie brak jest przepisu mogącego być przesłanką eliminacji jednostek uspołecznionych z kręgu najemców komunalnych lokali użytkowych.

Decydujące znaczenie dla oceny legalności zaskarżonej uchwały ma **art. 6 Konstytucji**, według którego Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności, a ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie. Oznacza to niedopuszczalność wydawania przepisów gminnych, przewidujących generalne wyparcie ze sfery handlu i usług jednostek uspołecznionych. Ich eliminacja może nastąpić jedynie w ramach praw rynku i tylko z przyczyn ekonomicznych, tj. gdyby przegrały one w konkurencji z innymi podmiotami i same zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej lub gdyby uległy likwidacji.

W sprawie o sygn. akt **IV SA 1314/91 (wyrok z dnia 18 lutego 1992 r.; ONSA 1992 Nr 2, poz. 38)** Rada Gminy w A. podjęła uchwałę w sprawie realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Wskazana podstawa prawna, to art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy samorządowej oraz art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.). Mocą tej uchwały rada gminy zawiesiła wykonanie obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej budownictwa mieszkaniowego w tych wszystkich wypadkach, w których zachodzi potrzeba wypłaty odszkodowania za grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętych wnioskami o ich podział. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził, że uchwała ta została podjęta bez podstawy prawnej i jest nieważna. NSA, potwierdzając stanowisko wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym, podniósł ponadto, że zaskarżona uchwała sprowadzała się do pozbawienia właścicieli nieruchomości, którym przysługiwałoby odszkodowanie za grunt wydzielony pod budowę ulic, możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej przewidzianej w planie

zagospodarowania przestrzennego, co stanowi w istocie usiłowanie obejścia unormowań ustawowych, a mianowicie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 19 kwietnia 1985 o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Niezależnie od tego, różnicując zakres uprawnień właścicieli nieruchomości na danym terenie przez dozwoleństwo jednemu, a uniemożliwienie innemu, wykorzystania nieruchomości zgodnie z ich wolą i przeznaczeniem gruntu, uchwała rady gminy godzi także w wyrażoną w przepisach **art. 67 ust. 2, art. 78 i 81 Konstytucji RP** zasadę równości obywateli wobec prawa, będącą jedną z naczelných zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawnego (**art. 1 Konstytucji RP**).

O obowiązku uwzględniania tej zasady we wszystkich zwyczajnych aktach prawnych, w tym także uchwałach rad gmin, przypomniał sąd administracyjny w sprawie o sygn. akt **SALu 280/93 (wyrok z dnia 16 listopada 1993 r.)**. Uchwałą Rada Gminy w M. w dniu 24 listopada 1992 r. dokonała zmian w swojej uchwale z dnia 8 lutego 1991 r., powołując jako podstawę prawną art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy samorządowej w związku z art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 142 i Dz.U. Nr 34, poz. 198 z 1990 r. – art. 22) oraz § 1 Zarządzenia nr 7 Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 3 maja 1985 r. w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych (Dz. Urz. M.H.W.iU. Nr 3, poz. 7). Stosownie do tej uchwały ustalono, że właściciele placówek i zakładów mogą wydłużyć czas pracy tych placówek i zakładów oraz uruchamiać je dodatkowo w dni wolne od pracy. Ponadto uchwała ta zawierała zastrzeżenie, że sklep zlokalizowany we wsi M. nie może być otwarty w niedziele i święta. NSA, rozpatrując skargę właścicieli sklepu we wsi M., stwierdził, że każda uchwała rady gminy musi pozostać w zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z przepisami ustawy zasadniczej, jaką jest Konstytucja, ustaw szczegółowych, a także wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. W przypadku bowiem, gdy uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem, to zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej jest ona nieważna i o tym uprawniony jest orzekać m.in. NSA na skutek wniesienia skargi na uchwałę na podstawie art. 101 tej ustawy. Sąd uznał wprawdzie, że w oparciu o powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy, rada gminy własna jest do podejmowania uchwał o czasie pracy m.in. dla placówek handlowych z terenu gminy, to jednak wprowadzenie ograniczenia uprawnienia skarżących w stosunku do innych osób prowadzących na terenie gminy placówki handlowe, niezależnie od intencji jakie towarzyszyły podjęciu takiego uregulowania, jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w **art. 67 ust. 2 Konstytucji**.

2. Procedury wyborcze

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego bądź też postanowienia regulaminów ustanawiają niekiedy dodatkowe wymogi prawomocności uchwał podejmowanych przez ciała kolegialne. Dotyczą one wymaganej proporcji głosów oddanych za uchwałą w stosunku do liczby osób biorących udział w głosowaniu lub uprawnionych do głosowania (większość kwalifikowana) albo określenia liczby osób, których obecność na sali obrad konieczna jest do podjęcia prawomocnej uchwały (*quorum*). Oba te warunki mogą być też łączone i mają służyć ustanowieniu wyższego progu trudności w procedurach głosowania nad szczególnie ważnymi uchwałami. Piętrzenie trudności nie może być jednak celem samym w sobie. Intencją ustawodawcy jest bowiem zapewnienie ważnym rozstrzygnięciom ciał kolegialnych szerszego poparcia, którego uzyskanie wymaga niekiedy negocjacji, prowadzących do kompromisowych rozwiązań. W nowoczesnym pojmowanym „demokratycznym państwie prawnym” (**art. 1 Konstytucji**) demokratyczne mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć w sprawach publicznych nie powinny służyć dyktatowi większości, lecz muszą pozwalać na artykułowanie i uwzględnianie w tym procesie także interesów mniejszości. Dlatego

wykorzystywanie warunku *quorum* właśnie przez mniejszość dla blokowania rozstrzygnięć sprzecznych z jej, nawet subiektywnie odczuwanym, interesem nie może być traktowane jako nadużycie prawa. Przeciwnie – takie jego wykorzystanie zgodne jest z przeznaczeniem prawa, którego wykładnia nie powinna prowadzić do stępienia lub pozbawienia rzeczywistego znaczenia zachowania *quorum* jako warunku prawomocności uchwały.

Taką tezę sformułował sąd w sprawie o sygn. akt **SAWr 849/90 (wyrok z dnia 18 września 1990 r.; ONSA 1990 Nr 4, poz. 2)**, - skarga Gminy i Miasta Ch. Na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody L. w przedmiocie wyboru burmistrza. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia nadzorczego powołano art. 86 i 91 ust. 1 ustawy samorządowej, tj. że przy wyborze burmistrza nie zachowano warunku, o którym mowa w art. 28 ustawy dotyczącego obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady. Ponieważ w czasie głosowania obecnych było tylko 17 radnych (na 28 wchodzących w skład Rady), przeto do wymaganego *quorum* zabrakło 2 osób. Zdaniem skarżącej gminy procedura wyborcza rozpoczęła się przy obecności wymaganego *quorum*. Radni opuszczający salę obrad przed rozpoczęciem głosowania uczynili to w tym celu, aby zablokować możliwość prawomocnego wyboru burmistrza na tej sesji. Zastosowanie tego przepisu w okolicznościach rozpoznawanej sprawy jest przedmiotem sporu między stronami postępowania sądowo-administracyjnego. Bezsporny pozostaje fakt, że w czasie samego aktu głosowania obecnych było tylko 17 radnych, nie zaś 19, jak to nakazywał sformułowany w art. 28 ust. 1 ustawy warunek *quorum*. W Świetle tak ustalonego stanu faktycznego na podstawie protokołu sesji i samej skargi oraz wykładni art. 28 ust. 1 ustawy samorządowej, sąd stwierdził, iż nie sposób jest skutecznie obronić tezy skargi, iż wybór burmistrza Miasta Gminy Ch. Został dokonany z zachowaniem wymaganego *quorum*.

Bardzo interesujące kwestie o podobnej tematyce sąd zawarł w orzeczeniu o sygn. akt **II SA 280/95 (wyrok z dnia 18 marca 1995 r.)** w przedmiocie wyboru Prezydenta Miasta W. Uchwałą Rady Miejskiej W. stwierdzono wybór na stanowisko Prezydenta Miasta W. żołnierza zawodowego, podpułkownika Ryszarda Ch. Powyższą uchwałą zakwestionował Wojewoda W. wnosząc o stwierdzenie nieważności z powodu naruszenia art. 72 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 8, poz. 31 ze zm.) w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.). Argumentem do potwierdzenia racji takiego stanowiska ma być fakt, że skoro pierwszy z wymienionych przepisów pozwala żołnierzowi zawodowemu na wchodzenie w skład organów samorządu terytorialnego z wyjątkiem stanowisk zajmowanych z wyboru przez pracowników samorządowych, a przepis drugi uznaje prezydenta miasta za pracownika samorządowego zatrudnionego w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru, to wybór Ryszarda Ch. będącego żołnierzem zawodowym na stanowisko Prezydenta Miasta W. został przeprowadzony z naruszeniem prawa. Dokonując wykładni powołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 72 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, NSA odniósł się dodatkowo do sfery praw obywateli i kwestii ustrojowych.

Spośród podstawowych praw obywateli określonych w **rozdziale 8 Konstytucji RP** na wyodrębnienie szczególne zasługują te podstawowe wolności obywateli, które są gwarancjami postępowania człowieka według jego świadomego wyboru i tworzącymi granicę, poza którą nie mogą wkraczać organy państwowe. Chodzi tu np. o wolność sumienia i wyznania (art. 82 ust. 1), nietykalność osobistą (art. 87 ust. 1) i tajemnicę korespondencji (art. 87 ust. 2). Inną grupę stanowią natomiast prawa obywateli nabierające treści dopiero po ich skonkretyzowaniu w ustawach zwykłych, ale bez jakiegokolwiek możliwości wzruszenia ich konstrukcji i istoty zarysowanych w Konstytucji, stanowiących zawsze niezmiennie punkty odniesienia w stosowaniu prawa. Poruszając się w omawianej problematyce sąd zwraca uwagę na wytyczną zawartą w **art. 67 ust. 1 Konstytucji**: „*Rzeczpospolita Polska umacnia i*

rozszerza prawa i wolności obywateli” oraz inne rozwiązania ustrojowe i gwarancje zamieszczone w tej Konstytucji i Ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

W **rozdziale V Ustawy Konstytucyjnej** określono miejsce samorządu terytorialnego w systemie konstytucyjnych organów państwa m.in. przez uczynienie z niego podstawowej formy organizacji lokalnego życia publicznego (**art. 70 ust. 1**) i ustanowienie zasady, że wybory do ich organów stanowiących „są powszechnie, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym” (**art. 72 ust. 1**). W świetle art. 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96 ze zm.) powszechność wyborów oznaczała przyjęcie jako reguły, że każdy obywatel polski, który w dniu wyborów ma ukończone 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania rady gminy, ma prawo wybierania do tej rady i prawo być wybranym w jej skład. W rezultacie wybrania do rady gminy osoby te mogły być wybrane w skład jej organów. Tego rodzaju droga obywateli do pełnienia funkcji w organach samorządu terytorialnego znajduje dodatkowe umocowanie w przepisach **Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego**, która weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej od 1 marca 1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i 608). W jej preambule m.in. podkreślono, że „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy” i jest realizowane, jak to ujmuje art. 3, przez rady, „które mogą dysponować organami wykonawczymi om podlegającymi”. Z powyższego wynika szczególny charakter prawa obywateli do wchodzenia w skład organów samorządu terytorialnego. Prawa tego nie narusza np. 27 ustawy samorządowej, stanowiący, że członkostwa zarządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej. Nie należy z niego wyprowadzać zakazu wchodzenia w skład zarządu przez osobę zatrudnioną w administracji rządowej. Można ją wybrać w skład zarządu gminy, ale następnie musi ona zrezygnować z zatrudnienia w tej administracji. Nie ma więc abstrakcyjnej równorzędności wszelkich praw jednocześnie realizowanych przez obywatela w życiu społecznym, zawodowym i osobistym. W razie zaistnienia sytuacji konfliktowych należy je eliminować według przewidzianej z prawem hierarchii ważności tych praw. Powołanie do zawodowej służby wojskowej nie odbiera więc żołnierzowi możliwości korzystania z podstawowych praw obywateli. Art. 72 ustawy z 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie stanowi dla organu nadzoru i sądu administracyjnego podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie wyboru osoby będącej żołnierzem zawodowym na stanowisko zajmowane z wyboru przez pracownika samorządowego.

3. Skarga radnego na uchwałę rady

W sprawie o sygn. akt **SAWr 601/92 (postanowienie z dnia 25 maja 1992 r.; ONSA 1992 Nr 3-4, poz. 89)** Bronisław P., korzystając z praw radnego Miasta O., zaskarżył do NSA uchwałę Rady Miasta O. z dnia 19 marca 1992 r. w sprawie przystąpienia do spółki akcyjnej, której przedmiotem działania będzie powołanie i uruchomienie Banku Regionalnego S.A. w O. Skarżący radny zakwestionował tryb podjęcia uchwały, pomijający udział komisji w opiniowaniu projektu, a także podniósł, że skazany w uchwale jako wkład do spółki budynek nie jest własnością komunalną. Odrzucając tę skargę sąd administracyjny stwierdził, że „korzystanie z praw radnego” nie obejmuje uprawnienia do zaskarżenia uchwały rady gminy do NSA. Przepisy ustawy samorządowej, normując prawa i obowiązki radnego (art. 23-25), nie ustanawiają takiego uprawnienia. Nie przewidują go również przepisy zamieszczone w rozdziale 10 tej ustawy dotyczącym nadzoru nad działalnością komunalną. Stosownie do treści art. 93 ust. 1 sprzeczną z prawem uchwałę organu gminy może zaskarżyć do sądu administracyjnego organ nadzoru nad działalnością komunalną, jeżeli w terminie 30 dni od daty doręczenia mu uchwały nie stwierdzi jej nieważności we własnym zakresie (art. 91 ust. 1 omawianej ustawy). Natomiast art. 101 tej ustawy mówi, że „każdy, czyj interes prawny lub

uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnym”. Skarżącym więc może być wyłącznie podmiot, który ma interes prawny lub uprawnienie (osoba fizyczna i osoby prawne) naruszone zaskarżoną uchwałą. Źródłem „interesu prawnego” lub „uprawnienia” jest zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) albo też jednostkowa i konkretna (decyzja stosowania prawa). Ponieważ do wniesienia skargi nie legitymuje stan jedynie zagrożenia naruszeniem, przeto w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do „naruszenia” prawem chronionego „interesu” lub „uprawnienia” podmiotu wnoszącego skargę. Pomiędzy osobami, których interes prawny lub uprawnienie zostały dotknięte uchwałą a organem gminy podejmującym tę uchwałę zachodzą relacje wyłącznie dwustronne. Każda z tych osób reprezentuje swój ściśle zindywidualizowany interes i tylko naruszenie tak zindywidualizowanego interesu, nie zaś obiektywna wadliwość prawna uchwały, może stanowić legitymację do wniesienia skargi.

Uchwała rady gminy, której legalność lub celowość kwestionuje radny tej gminy, nie narusza jego „interesu prawnego” ani „uprawnienia” w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy samorządowej, nie przysługuje mu zatem legitymacja do wniesienia przewidzianej w tym przepisie skargi do sądu. Zdaniem tego sądu za takim stanowiskiem przemawia nie tylko взгляд na rezultaty językowej wykładni przepisów ustawy samorządowej. Odmienne stanowisko prowadziłoby do niedopuszczalnego rozstrzygnięcia za pomocą procedur sądowych sporów pomiędzy radnymi lub grupami radnych o kształt uchwał podejmowanych przez radę zamiast stosowania jedynie właściwych w tej materii mechanizmów funkcjonowania organów przedstawicielskie.

4. Przeniesienie kompetencji między organami w drodze porozumienia

Wprowadzenie przepisami art. 8 ust. 2 ustawy samorządowej oraz art. 8 ust. 1 i 3 i art. 40 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123) nie znanej uprzednio prawu administracyjnemu formy przeniesienia kompetencji między organami w drodze porozumienia powoduje w praktyce pewne trudności. Prawidłowa decyzja administracyjna organu samorządowego w sprawie, w której zgodnie z ustawą właściwy jest organ terenowej administracji rządowej, powinna wskazywać podstawę prawną przeniesienia kompetencji między tymi organami (art. 107 § 1 k.p.a.). Oznacza to, że decyzja powinna wymieniać odpowiednio przepis porozumienia zawartego w trybie cytowanych wcześniej artykułów dwu ustaw, a ponadto wskazywać organ promulgacyjny, w którym porozumienie zostało opublikowane (art. 8 ust. 3 i art. 40 ust. 3 drugiej z tych ustaw).

Takich warunków nie spełnia decyzji Prezydenta Miasta T. z dnia 10 października 1990 r. w przedmiocie nakazy wykonania robót budowlanych, którą do sądu administracyjnego zaskarżył Prokurator Wojewódzki w T. sprawa o sygn. akt **SAGd 219/91, wyrok z dnia 29 kwietnia 1991 r.; ONSA 1991 Nr 2, poz. 46**). Decyzją tą Prezydenta miasta T. uznał, że stan konstrukcji budynku znajdującego się na zabudowanej nieruchomości miejskiej w T, przy ulicy Ch. nr 5 zagraża bezpieczeństwu ludzi i mienia i nakazał Powszechnej Spółdzielni Spożywczej „Społem” w T. – jako użytkownikowi lokalu handlowego usytuowanego na parterze budynku – dokonanie w terminie do 30 listopada 1990 r. we współdziałaniu z właścicielką nieruchomości, robót budowlanych, mających na celu usunięcie tych zagrożeń. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia powołano przepisy art. 43, 44, 45 ust. 1 pkt 1-3 i art. 46 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 292 z późn. zm.). Jako podstawę faktyczną tej decyzji wskazano usunięcie przez wymienioną spółdzielnię podpory stropu I kondygnacji. Stan sprawy wskazuje, że organ samorządowy, wydając tę decyzję należąca do właściwości terenowego organu

rządowej administracji ogólnej (art. 5 pkt 16 lit. s ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) czerpał swe kompetencje z porozumienia zawartego w T. a Prezydentem Miasta w T. opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa T. z dnia 30 października 1990 r. Nr 21, poz. 223. Porozumienie to nie zawierało postanowienia o dacie, z jaką wchodzi w życie. Organ wydający decyzję był przeświadczony, że kompetencja do rozpoznania tej sprawy brała się z tego porozumienia przy założeniu, że data jego obowiązywania, to data jego podpisania, a data jego ogłoszenia jest bez znaczenia.

NSA stwierdzając nieważność zaskarżonej decyzji uznał, że powyższy pogląd godzi w podstawowe zasady obowiązujące w państwie prawnym, a mianowicie w zasadę jawności prawa oraz zasadę powszechnej znajomości należycie ogłoszonego prawa. Rozwijając ten wywód należy wyjść od stwierdzenia, że omawiana forma przeniesienia kompetencji między organami, tj. porozumienie jest aktem o treści normatywnej, o charakterze zewnętrznym i powszechnie obowiązującym na danym terenie. Uzasadnienie tego poglądu sąd upatruje w samym przedmiocie regulacji. Zakreślenie kompetencji organu administracji nie jest zwykłą wskazówką dla obywatela, gdzie ma wnieść swoje żądanie, lecz stwarza ono stosowne uprawnienia oraz obowiązki: po stronie organu – prawo i obowiązek rozpoznania sprawy, a po stronie obywatela – prawo zwrócenia się do organu z żądaniem, i stwarza możliwość kontroli właściwości organu. Zasada jawności prawa i łącząca się z nią zasada powszechnej znajomości prawa mogą być realizowane jedynie poprzez regułę obowiązywania takiego prawa, które zostało należycie ogłoszone. Ta reguła, choć wynika z podstawowych cech demokratycznego państwa prawnego (**art. 1 Konstytucji**), w obecnym stanie naszego ustawodawstwa jest jedynie postulatem, brak bowiem dotychczas aktu ustanawiającego generalny obowiązek publikacji wszystkich aktów normatywnych i wiążącego z publikacją skutek w postaci mocy obowiązującej tych aktów. Nie wykluczając zatem możliwości funkcjonowania w obrocie prawnym aktów normatywnych nie ogłoszonych w urzędowych organach promulgacyjnych, należy jednocześnie ograniczyć taką możliwość do wypadków, gdy akt należy do tych, których ustawodawca nie nakazuje ogłaszać. I przeciwnie, akt, co do którego ustanowiono ustawowy nakaz jego ogłoszenia, nie może stać się obowiązującym prawem tak długo, jak długo obowiązek ten nie zostanie spełniony. Pogląd ten dotyczy nie tylko sytuacji, kiedy ustawodawca wyraźnie wiąże ogłoszenie aktu z jego wejściem w życie, ale również sytuacji, kiedy przepis prawa nakazujący ogłoszenie nie wskazuje skutków prawnych ogłoszenia. Uzasadnieniem dla stwierdzenia nieważności tej decyzji, zdaniem sądu jest również zarzut skargi, iż nakazy przewidziane w art. 46 Prawa budowlanego mogą być skierowane wyłącznie do właściciela lub zarządcy budynków, nie zaś do najemcy lokalu znajdującego się w budynku (art. 43).

5. Organy pozaustawowe

W sprawie o sygn. akt **SAGd 1008/92 – SAGd 1478 – 79/92 (wyrok z dnia 30 września 1992 r.; ONSA 1993 Nr 2, poz. 51)** Wojewoda G. Zaskarżył do sądu administracyjnego trzy uchwały Rady Miasta G. Z dnia 27 listopada 1991 oraz z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie zmiany statutu Miasta G. I w sprawie trybu wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich, a także w sprawie wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich na kadencję 1992-1993 r. Jako podstawę prawną pierwszej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy samorządowej; jako podstawę prawną drugiej – art. 18 ust. 1 te samej ustawy, trzeciej zaś – § 50 zmienionego statutu Miasta G.

Rozpatrując tę skargę NSA stwierdził, iż nie do przyjęcia jest stanowisko Rady Miasta G. Zawarte w odpowiedzi na skargę, że skoro przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym

nie zabraniają powołania instytucji rzecznika praw obywatelskich, to jest to dozwolone (w myśl zasady, że co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone).

W stosunku do organów władzy, w tym także samorządowych, zasada ta nie ma zastosowania. Jej stosowanie prowadziłyby, a w każdym razie mogłyby prowadzić, do anarchii, a nadto pozostawałyby w sprzeczności z **art. 3 Konstytucji**, stanowiącym, iż wszystkie organy władzy i administracji państwowej (także samorządowej) działają na podstawie przepisów prawa, a jego przestrzeganie jest podstawowym obowiązkiem każdego organu, a także przeczyłoby przyjętemu w Konstytucji określeniu państwa prawa (**art. 1 Konstytucji**). Twierdzenie to uzasadnia art. 6 k.p.a., będący potwierdzeniem zasady wynikającej z art. 3 Konstytucji.

Przez organy administracji państwowej rozumieć należy zarówno terenowe organy administracji rządowej, jak i organy samorządu terytorialnego (art. 5 § 2 ust. 3 k.p.a.). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym określa szczegółowo, jakie organy tworzą strukturę organizacyjną gminy i tej kwestii gminy nie mogą regulować statutem. Przepis art. 18 ustawy stanowi wprawdzie, iż do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, jednakże nie dotyczy to powoływania innych organów samorządowych niż te, które w sposób wyczerpujący i ścisły zostały określone przez samą ustawę. Podobnie – zdaniem sądu administracyjnego – interpretować należy art. 22 tej ustawy. Gmina określa statutem organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów, ale tylko tych, które przewiduje sama ustawa. Uwagi te odnoszą się do organów władczych i nie stoi to na przeszkodzie powoływaniu organów techniczno-pomocniczych o niewładczym charakterze uprawnień.

Treść zaskarżonej uchwały jednoznacznie wyposaża gminnego rzecznika praw obywatelskich w uprawnienia władcze oraz wskazuje na jego wybieralność. Ustawa samorządowa nie przewiduje powoływania tego rodzaju organów o uprawnieniach władczych w gminie. NSA nie kwestionuje wyłącznej właściwości rady gminy do uchwalania i zmiany statutu. Równie oczywista jest właściwość rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ustawy samorządowej). Z przepisów tych nie da się jednak wyprowadzić uprawnień gminy do ustanowienia organu rzecznika praw obywatelskich jako organu władczego. Także takich wniosków nie da się wywieść z treści art. 40 ust. 1 i 2 omawianej ustawy. NSA stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały uznał, że podstawą prawną takiego typu rozstrzygnięcia może być także – oprócz uznania jej sprzeczności z jakimkolwiek przepisem prawa- także wydanie jej bez upoważnienia ustawowego. Pojęcie: „sprzeczna z prawem” nie zostało w ustawie zdefiniowane (art. 91 ust. 1 ustawy), należy ono do terminów niedookreślonych, nieostrych. Zdaniem sądu, pojęcie to obejmuje w swej treści zarówno każde istotne naruszenie prawa, jak i działania bez podstawy prawnej.

W sprawie o sygn. akt **SAWr 238/92 (wyrok z dnia 17 marca 1992 r.; ONSA 1992 Nr 3-4, poz. 82)** Gmina CH. wniosła skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody L. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy w Ch. z dnia 20 grudnia 1991 r. w sprawie zmiany statutu sołectwa B.

W uchwale zmieniającej statut zawarto szereg merytorycznych postanowień przenoszących uprawnienia organów sołectwa na inne podmioty. Stosownie do tych zmian Stowarzyszenie Uczestników Przebudowy Wsi B. przejąć miało część kompetencji, praw i obowiązków zebrania wiejskiego, rady sołectkiej w przypadku jej odwołania oraz sołtysa. Zdaniem NSA dokonana przez organ nadzoru ocena legalności powyższej uchwały nie może być skutecznie podważona. Wprawdzie w myśl art. 3 ust. 1 ustawy samorządowej „o ustroju gminy stanowi jej statut”, to jednak podstawowe elementy tego ustroju regulują przepisy zamieszczone w rozdziale 6 Konstytucji oraz ustawa samorządowa. Regulacje te są

bezwzględnie obowiązujące, chyba że inny ich charakter wynika z treści poszczególnych przepisów.

Przepisy ustawy samorządowej, określające strukturę organów sołectwa, podział pomiędzy nimi kompetencji uchwałodawczych i wykonawczych, podstawowe zasady prawa wyborczego oraz nienaruszalność dotychczasowych praw sołectw i mieszkańców wsi do mienia (art. 48 ust. 2 i 3 ustawy samorządowej) bezwzględnie wiążą rady gmin w toku ich działalności uchwałodawczej, zmierzającej do utworzenia jednostek pomocniczych w gminie i nadania im statutów.

Organizację i zakres działania sołectwa ustala rzeczywiście rada gminy odrębnym statutem, jednakże musi to czynić w sposób nie zmieniający reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy. Narusza tę zasadę przeniesienie w statucie sołectwa istotnej części uchwałodawczych i wykonawczych kompetencji właściwych jego organom na inny podmiot usytuowany prawnie poza strukturę tych organów. Zakaz takiej regulacji zawarty jest *implicite* w art. 36 ust. 1 ustawy, według którego „*organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie*”, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Redakcja tego przepisu nie pozostawia żadnego „luzu decyzyjnego”, umożliwiającego radzie gminy odmienne kształtowanie organów sołectwa i ich kompetencji.

NSA orzekając w tej i podobnych sprawach zwraca uwagę na potrzebę takiej interpretacji przepisów ustawy samorządowej, która będzie chronić samodzielność gminy i ograniczać zasięg ingerencji zewnętrznej w uchwałodawczą działalność jej organów. Jednakże samodzielność samorządu nie może ograniczać jego podporządkowania prawu. Ograniczenia samodzielności gminy wynikają z ustawy zasadniczej, tj. **art. 44 ust. 1 konstytucji RP**, z także z innych obowiązujących ustaw, w tym również ustawy samorządowej, m.in. z art. 6 oraz art. 18 określających właściwość rady gminy. Rada gminy nie jest więc na obszarze swego działania „suwerennym ustawodawcą”, który |wszystko może”.

W sprawie o sygn. akt **II SA 972/95 (wyrok z dnia 14 czerwca 1995 r.)** rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody W. w przedmiocie statutu gminy zaskarżyła do NSA Rada Gminy Warszawa-(L). Wojewoda bowiem zakwestionował uchwałę z dnia 31 stycznia 1995 r. w sprawie statutu gminy w części dotyczącej ustanowienia prezydium jako jej organu wewnętrznego i określenia jego składu i zakresu działania, z powodu naruszenia ustawy o samorządzie terytorialnym, która nie przewiduje powołania takiego organu. Burmistrz wnosząc o uchylenie tego rozstrzygnięcia powoła się na art. 71 ust. 4 Ustawy konstytucyjnej z 17 października, dającej samorządowi terytorialnemu prawo „*swobodnego kreślenia w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych*” i na art. 22 ustawy samorządowej, według którego organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów określa statut gminy.

NSA uznając rozstrzygnięcie nadzorcze za zasadne wskazał, że przepisy rozdziału trzeciego ustawy o samorządzie terytorialnym poświęconego władzom gminy w sposób bezwzględnie wiążący regulują podstawowe kwestie ustrojowe samorządu i można od nich odstąpić tylko z mocy wyraźnego upoważnienia do uzupełnienia lub modyfikacji rozwiązań przyjętych w tym rozdziale. Przy takiej regulacji nie można powoływać prezydium rady gminy, a w rezultacie – tworzyć jego zakresu działania z części uprawnień określanych w określanych w ustawie dla innych organów gminy.

Jeśli zaś chodzi o powołany przez skarżącego burmistrza przepis Konstytucji, to sąd stwierdza, że swobodne określenie struktury wewnętrznej jednostki samorządu terytorialnego winno mieścić się w granicach ustaw. Podobne ograniczenie jest zawarte w **art. 6 ust. 1** wymienionej już w tym rozdziale **Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego** sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. i przyjętej przez Rzeczpospolitą Polską do stosowania z dniem 1 marca 1994 r., stosownie do którego: „*Jeśli bardziej ogólne*

postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie". W ramach tak jedynie zarysowanych granic należy posługiwać się upoważnieniami wynikającymi z art. 3 ust. 1 i art. 22 ustawy samorządowej do określenia w statucie organizacji wewnętrznej oraz trybu rady i jej organów.

6. Alkohol w gminie

Rada Miejska w K. podjęła w dniu 27 listopada 1992 r. uchwałę w sprawie zakazu spożywania napojów alkoholowych w dwóch wyznaczonych miejscach publicznych na terenie tej gminy. Jako podstawę prawną tej uchwały powołano art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.), art./ 40 ust. 1, 3, i 4 oraz art. 42 ust. 1 ustawy samorządowej.

Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda B. stwierdził nieważność tej uchwały uznając, że rada gminy, niezależnie od intencji, nie może dowolnie rozszerzać zakazów ustawowych, a tym samym – ograniczać dodatkowo sfery praw i wolności obywatelskich, jeżeli ustawa takiego upoważnienia dla rady nie zawiera.

Rada miejska podjęła uchwałę o złożeniu skargi na to rozstrzygnięcie do NSA. Sąd administracyjny przystępując do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy o sygn. akt **SAKa 369/93 (wyrok z dnia 7 września 1993 r.)** uznał, że ocena zgodności zaskarżonej uchwały z prawem powinna nastąpić na kanwie „ustawy antyalkoholowej”. Powołany w podstawie prawnej rozstrzygnięcia art. 14 ust. 6 dopuszcza zakaz spożywania alkoholu w niektórych miejscach i obiektach, wobec czego, zdaniem sądu, otwiera to drogę w kierunku uznania uchwały za zgodną z prawem.

Na uwzględnienie, zdaniem sądu, zasługuje też uzasadnienie wprowadzenia tego zakazu. Chodzi bowiem o porządek publiczny i bezpieczeństwo *sensu largo*. Zapewnienie zaś porządku publicznego, a tym samym bezpieczeństwa zbiorowości ludzi, jak i poszczególnych osób jest podstawowym zadaniem gminy (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy samorządowej). Nie bez znaczenia jest, że ma to również zabezpieczyć nieletnich przed demoralizacją.

Stosownie do preambuły i **art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka** (Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 526) organy administracji państwowej obowiązane są podejmować wszelkie środki ochronne, niezbędne do najlepszego zabezpieczenia interesów dzieci oraz zapewnienia każdemu dziecku ochrony w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, pełnego i harmonijnego rozwoju.

Sąd powołuje także argument konieczności zapewnienia ze strony organów administracji państwowej stosowania odpowiednich środków profilaktycznych (art. 1 ust. 2 ustawy antyalkoholowej) wobec skutków publicznego pijaństwa. Sąd wyraził przekonanie, że przedmiotowa uchwała jest wyrazem realizmu w poszukiwaniach dróg eliminowania jednej z najgroźniejszych plag społecznych trapiących nasz kraj, tj. pijaństwa.

Rozstrzygnięcie tej sprawy było wyłomem w dotychczasowym orzecznictwie NSA i w związku z tym została złożona od tego orzeczenia rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 8 kwietnia 1994 r. (sygn. akt **III ARN 18/94**) rewizję tę oddalił. W uzasadnieniu tego bardzo ważnego orzeczenia czytamy, że w demokratycznym państwie prawa jednostka powinna być chroniona przed wszelkimi nieuzasadnionymi i arbitralnymi ograniczeniami wolności ustanowionymi przez władze publiczne. Oznacza to, że wszelkie tego rodzaju zakazy muszą być ograniczone do minimalnych środków, a arbitralność w tym zakresie może być przedmiotem skargi do sądu nawet wówczas, gdy z formalnego punktu widzenia sprawa wydaje się nie budzić zastrzeżeń.

Wolności osobiste nie mają charakteru absolutnego, są wolnościami współobywateli zarówno całego państwa, jak i lokalnych wspólnot, a zatem właśnie z tych przyczyn mogą i

nawet często muszą być dla nich określone granice. Granicę stanowią tu zasady konstytucyjne i reguły prawa międzynarodowego, szczególnie w zakresie praw człowieka. Władze lokalne dysponują sferą własnej kompetencji co do kształtowania reguł współżycia w ramach wspólnot lokalnych. Podstawą może tu być również systemowa wykładnia prawa, a więc rozumowanie uwzględniające cele ustaw, przewidziane w nich środki oraz oczywiste granice, w jakich stosowanie tych środków musi być utrzymane. I tak np. w przypadku ustawy antyalkoholowej trzeba założyć, że ustawodawca, chcąc osiągnąć konkretny rezultat, tj. przeciwdziałanie alkoholizmowi, zamierza przyjąć pewne środki, by owe rezultaty zostały osiągnięte.

Sąd najwyższy szczegółowo analizuje też możliwość wprowadzenia w danych warunkach zakazu publicznego picia alkoholu w określonych miejscach, na tle prawa do prywatności. Prawo do prywatności zawiera **art. 8 ratyfikowanej przez Polskę konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności**, który stanowi, że styl życia, osobiste upodobania, przejawy kultury obyczajowej w najrozmaitszych zakresach (w tym także do spożywania napojów alkoholowych i sposobu oraz miejsca w którym się to odbywa) z pewnością należą do prywatnej sfery życia obywateli. Oczywiście prawo to nie ma absolutnego charakteru i dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z niego, o ile przewiduje to ustawa i jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagą na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę wolności innych osób. Sąd Najwyższy biorąc pod uwagę całokształt badanej sprawy w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Konstytucję tej linii orzecznictwa NSA potwierdza rozstrzygnięcie sprawy o sygn. akt **II SA 197/94 (wyrok z dnia 12 kwietnia 1995 r.)** ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w S. Na uchwałę Rady Gminy Miasta S. w przedmiocie zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych. Rada Miejska w S. podjęła w dniu 30 marca 1993 r. i 28 października 1993 r. uchwały w tym przedmiocie, powołując jako podstawę prawną art. 40 ust. 3 i 4 ustawy samorządowej. Uchwała jako miejsca publiczne wymieniła ulice, place, parki, skwery oraz obiekty sportowe. Naruszenie uregulowań tej uchwały miało pociągać za sobą odpowiedzialność jak za wykroczenie.

Prokurator wojewódzki w S. w skardze zarzucił zaskarżonym uchwałom niezgodność z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a nadto wnosił o uznanie ich za nieważne wobec tego, że zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wynika z art. 43 ust. 3 tej ustawy i stanowi wykroczenie zagrożone karą ograniczenia wolności do 3 miesięcy albo karą grzywny.

NSA powołując się na argumentację orzeczenia tego sądu w sprawie o sygn. akt **SAKa 369/93 (wyrok z dnia 7 września 1993 r.)** oraz Sądu najwyższego w sprawie o sygn. akt **III ARN 18/94 (wyrok z dnia 8 kwietnia 1994 r.)** uznał, że podjęte uchwały Rady Miejskiej w S. nie naruszają prawa. Skoro spożywanie alkoholu w miejscach publicznych w S. (Np. na ulicach, placach, w parkach, na skwerach i w obiektach sportowych) stało się zjawiskiem powszechnym i nagminnym, powodującym zakłócenie spokoju, porządku i bezpieczeństwa obywateli oraz stanowiącym zagrożenie dla zdrowia i moralności, wolności i dóbr osobistych mieszkańców S., to zdaniem NSA, w tej konkretnej sprawie istniały podstawy do podjęcia zaskarżonych uchwał zarówno w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym, jak i w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.

Interpretacja przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i o samorządzie terytorialnym na podstawie wiążącego Polskę prawa międzynarodowego miała także miejsce w orzecznictwie NSA wobec oceny legalności uchwały organu samorządowego w sprawie zwiększenia liczby punktów sprzedaży alkoholu. Rada Miasta B. podjęła w dniu 1

października 1993 r. uchwałę m.in. w sprawie ustalenia dla terenu miasta liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejsce sprzedaży. Wojewoda K. rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność tej uchwały uznając, że limit 50 punktów sprzedaży napojów alkoholowych na wynos (wobec dotychczasowych 10) narusza zakaz dostępności do alkoholu, sformułowany w art. 2 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 1 i art. 12 ust. 4 ustawy antyalkoholowej.

W skardze do NSA burmistrz, działający w imieniu Rady Miejskiej w B., podkreślił, iż rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody K. jest naruszeniem zasady samorządności gmin oraz że gmina dysponuje własnym programem zwalczania alkoholizmu i że żadna prohibicja nie wywiera pozytywnych skutków. Poza tym, argumentuje dalej Rada Miejska w B., ustawa antyalkoholowa nie precyzuje, ile takich punktów sprzedaży można ustalić ani jaka jest dopuszczalna granica ich zwiększenia.

NSA przystępując do rozpatrzenia tej sprawy o sygn. akt **SAKa 30/94 (wyrok z dnia 13 lipca 1994 r.)** musiał na wstępie ustalić znaczenie art. 1 ust. 1 ustawy antyalkoholowej, który nakłada na organ administracji *„obowiązek podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz do zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu”*. Również interpretacji tej musiał zostać poddany art. 2 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy, określający jej zasadę naczelną, tj. ograniczenie dostępności do alkoholu.

W tym kontekście sąd zwrócił uwagę na alarmujący stan zdrowia Polaków, wynikający z picia alkoholu i palenia tytoniu, któremu dał wyraz minister Zdrowia w stosownym oświadczeniu. Poza tym alkohol, to najważniejszy czynnik kryminogenny, będący głównym źródłem alarmująco wysokiej przestępczości kryminalnej.

Mnożenie punktów sprzedaży alkoholu, a tym samym ułatwienie jego dostępności, jest też znaczącym czynnikiem demoralizacji dzieci i młodzieży oraz przestępstw przeciwko rodzinie, zwłaszcza fizycznego i moralnego znęcania się nad najbliższymi (art. 184 kodeksu karnego).

Osobami, które najbardziej dotyka plaga alkoholizmu rozlewająca się po kraju, są małoletnie dzieci i dlatego konieczne jest nawiązanie do **Konwencji o Prawach Dziecka** (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526), stanowiącej integralną część polskiego porządku prawnego (**OSN 1992 Nr 10, poz. 179 oraz ONSA 1993 Nr 1, poz. 10**). Postanowienia tego aktu prawnomiędzynarodowego mają szczególną rangę i powinny służyć jako kierunkowskaz przy wykładni prawa wewnętrznego (krajowego). Konwencja przypomina, że dzieci mają prawo do szczególnej troski i pomocy, że rodzina powinna być otoczona niezbędną ochroną oraz wsparciem, że najlepszym zabezpieczeniem interesów dziecka jest sprawą nadrzędną, i że tymi nakazami mają kierować się we wszystkich działaniach władze administracyjne i sądy. Przemawia to – w sposób jednoznaczny – za koniecznością ścieśniającej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy antyalkoholowej.

Zadaniem rady gminy, jako organu stanowiącego, odpowiedzialnego za ochronę zdrowia oraz porządek publiczny, jest zatem działanie w kierunku rzeczywistego ograniczenia dostępności alkoholu. uchwała zwiększająca liczbę punktów sprzedaży alkoholu – i to pięciokrotnie – musi uchodzić za rażąco sprzeczną z prawem, zwłaszcza na tle art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy antyalkoholowej, łączonym w Konwencją o Prawach dziecka. Wobec powyższego NSA skargę burmistrza Miasta B. oddalił.

Kolejnym znaczącym w orzecznictwie NSA przykładem interpretowania ustawy antyalkoholowej przez pryzmat fundamentalnych zasad polskiego porządku prawnego jest sprawa ze skargi Zbigniewa W na decyzję Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20 lutego 1992

r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (sygn. akt **II SA 530-531/92**, wyrok z dnia **3 grudnia 1992 r.**; *ONSA 1994 Nr 2, poz. 47*). NSA oddalił tę skargę uznając ustalenia organów administracyjnych za prawidłowe i znajdujące pełne podstawy w zebranych w sprawie materiale dowodowym. Sąd z naciskiem podkreślił, że już od początku obowiązywania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi orzecznictwo tego sądu jednolicie i konsekwentnie uznaje wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych poza maksymalnym limitem za rażące naruszenie prawa, ponieważ skutki, jakie powstają w wyniku tego naruszenia, są nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym. Mając powyższe na uwadze sąd wyraził pogląd prawny, że wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu poza limitem punktów sprzedaży ustalonym w sposób przewidziany prawem, nie tylko stanowi rażące naruszenie art. 18 ust. 1 i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ale także rażąco narusza zasadę praworządnego działania organów administracji państwowej (art. 6 i 7 k.p.a.) i koliduje z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, w którym przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i w którym wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa (**art. 1 i 3 Konstytucji RP**).

XIV. REALIZACJA ŁADU PRZESTRZENNEGO A PRAWA PODMIOTOWE JEDNOSTKI

W myśl przepisów Konstytucji Polska jest demokratycznym państwem prawa, w którym należy m.in. oczekiwać poszanowania praw podmiotowych, w tym praw własnościowych. Trzeba przy tym podnieść, że prawo własności jest wyraźnie objęte ochroną konstytucyjną (vide **art. 7 przepisów konstytucyjnych**). Podstawową cechą własności jest możliwość rozporządzania rzeczą, a więc również nieruchomością – stosownie do potrzeb i zamierzeń właściciela. Rolę własności podkreśla także **Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**. Na której ratyfikację wyraził zgodę Sejm RP w ustawie z dnia 2 października 1992 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 427). Pogląd taki został wyrażony przez skład sądu NSA w sprawie o sygn. akt **IV SA 956/92 (wyrok z dnia 23 grudnia 1992 r.)**, uchylając decyzję w przedmiocie dopuszczenia budowy budynku mieszkalnego lub letniskowego. Burmistrz dzielnicy nie wyraził zgody na wzniesienie na działce przez stronę budynku mieszkalnego lub letniskowego. Decyzję tą umotywowano przeznaczeniem terenu na „*na lasy i parki leśne z wiodącą funkcją leśną*”. Strona w odwołaniu podniosła, że działka już w 1934 r. stanowiła działkę budowlaną, i że jej przeznaczeniu nie przeszkadzało usytuowanie w obrębie leśnym, gdyż właśnie w tym obrębie uznano jej funkcję budowlaną, nazywając ją parcelą budowlaną. Zgodnie z ustaleniami planu miejscowego z 1982 r. właściciel działki domagał się w odwołaniu przywróceniu działce jej pierwotnego charakteru celem wykorzystania i zagospodarowania jej zgodnie z potrzebami. Odwołujący wniósł o zmianę decyzji i o uznanie prawa wykorzystania działki na cele budowlane, przy czym zaznaczył, że gdyby nie uwzględniono jednak jego wniosku, wnosi o przydzielenie działki zamiennej. Wojewoda odwołania nie uwzględnił, natomiast w kwestii przydzielenia działki zamiennej uznał swoją niewłaściwość. Decyzja ta została zaskarżona do NSA.

Rozpatrując skargę w tym przedmiocie sąd zwrócił szczególną uwagę na fakt, że skarżący, to właściciel nieruchomości. Pozbawienie zaś go możliwości korzystania z jego prawa własności, dokonane czynnościami organów administracji publicznej, co ma niewątpliwie miejsce przy przeznaczeniu nieruchomości planem miejscowym na cele publiczne nie uwzględniające interesów jej właściciela, albo zastosowanie interpretacji ustaleń planu miejscowego nie biorących pod uwagę jego zamierzeń, jest faktycznie odjęciem lub co najmniej ograniczeniem prawa dysponowania własnością, mającym wszelkie cechy wywłaszczenia nieruchomości. NSA przypomniał, że Konstytucja RP stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić na cele publiczne jedynie ze słusznym odszkodowaniem. Zdaniem sądu, zasada ponoszenia skutków ograniczenia praw własnościowych przez sprawcę tego ograniczenia jest regułą polskiego ustawodawstwa, stosowaną również w prawie administracyjnym (np. prawo wywłaszczeniowe, prawo ochrony środowiska). Dlatego też, gdyby w sprawie nie uznawano żądania strony w zakresie realizacji zaplanowanej przez niego inwestycji, sprawa powinna być rozpatrzona na tle dyspozycji art. 84 ustawy o ochronie środowiska (Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz.6 ze zm.), czego zresztą skarżący domagał się. Żądanie skarżącego powinno być rozpatrzone kompleksowo, lecz niestety nie uczyniono tego i sąd uchylił w związku z tym przedmiotową decyzję.

Podobny charakter miała sprawa o sygn. akt **IV SA 523/89 (wyrok z dnia 6 października 1989 r.; PiŻ 1990 Nr 5, s. 15)**, w której właścicielce nieruchomości odmówiono wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego na jej nieruchomości. Z podania skarżącej wynikało, że budynek ten miał zastąpić istniejący tam budynek drewniany w bardzo złym stanie technicznym, mającym około 150 lat, którego remont byłby nieopłacalny, gdyż koszty wynosiłyby 50-60% kosztów budowy nowego domu. Ponadto organ I i II instancji, nie kwestionując potrzeb mieszkaniowych zainteresowanej i

równocześnie odmawiając pozwolenia na budowę, poradził jej „ubiegać się o przydzielenie jej działki zamiennej celem zrealizowania nowego budynku mieszkalnego na terenach na ten cel przeznaczonych”

NSA, rozpatrując skargę w tej sprawie, podkreślił znaczenie prawa własności w systemie prawa polskiego. Plany zagospodarowania przestrzennego, określając przeznaczenie nieruchomości na terenie objętym planem, wprowadzają ograniczenie wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego, uprawnień właścicieli nieruchomości do korzystania z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, z wyłączeniem innych osób, a także do rozporządzania rzeczą w tych samych granicach. Nie znaczy to jednak, zdaniem sądu, żeby ograniczenia własności nieruchomości wprowadzone planem uniemożliwiały stronom egzystencję poprzez wyłączenie na dziesiątki lat możliwości zaspokajania ich potrzeb, zwłaszcza gdy dotyczy to potrzeb tak elementarnych jak posiadanie domu. Ponadto, uchylając powyższe decyzje sąd zwrócił uwagę na fakt, że organ administracji, odmawiając skarżącej pozwolenia na budowę i radząc jej ubiegać się o przydział działki zamiennej, odwrócił normalny porządek prawny. Organ ma obowiązek tak prowadzić postępowanie administracyjne, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz uwzględniać słuszny interes obywateli, czuwać nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznamośności prawa. W orzecznictwie w sprawach z zakresu z zakresu budownictwa wielokrotnie zwracano uwagę na doniosłość tej zasady, zwłaszcza w sytuacjach, gdy obywatel przyjmując za słuszną i zgodną z prawem decyzję administracyjną, podejmował na jej podstawie określonego działania.

W sprawie o sygn. akt IV SA 699/93 (postanowienie z dnia 7 lipca 1993 r.) obywatel zainteresowany budową domku letniskowego uzyskał w 1986 r. stosowną decyzję w tym przedmiocie. W grudniu 1991 r. z upoważnienia wojewody na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 157 § 1 i 2 k.p.a. stwierdzono z urzędu nieważność tej decyzji. W motywach jej wojewoda podał, że w dacie wydania pozwolenia na budowę domku letniskowego obowiązywał ogólny plan zagospodarowania gminy uchwalony w 1981 r., zgodnie z którym działka ta przeznaczona była pod uprawy polowe. Wydanie zatem pozwolenia na budowę stanowiło rażące naruszenie art. 46 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1980 r. Nr 17 poz. 99 ze zm.). Decyzją z 30 marca 1992 roku wydaną z upoważnienia Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa utrzymano w mocy decyzję I instancji. Strona wniosła następnie skargę do NSA, zarzucając jej obrazę prawa materialnego i procesowego. Według twierdzeń skarżącego, nabył on działkę budowlaną, a informacje co do charakteru działki uzyskał od poprzedniego właściciela nieruchomości. W trakcie rozpatrywania skargi pojawiły się wątpliwości związane z odpowiedzią na pytanie, czy zrealizowanie inwestycji na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wyłącza dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, mimo zaistnienia przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. W związku z tym na podstawie art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. przedstawiono Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia powyższe zagadnienie prawne.

Zdaniem sądu administracyjnego, budowa obiektów budowlanych jest procesem długotrwałym i przebiega etapami, w toku zaś procesu budowlanego wszczynane są odrębne postępowania administracyjne dotyczące m.in. uzyskania wskazań lokalizacyjnych, podjętych decyzji lokalizacyjnej, zatwierdzenia planu realizacyjnego, czy wreszcie wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia budowlanego. Poszczególne etapy stanowią więc inwestora przyznanie kolejnych uprawnień. W doktrynie prawa panuje przekonanie o, w zasadzie niewzruszalnym charakterze uprawnień inwestora⁸. W odniesieniu do pozwolenia na budowę stwierdzenia wprost, że „nie można orzekać nieważności pozwolenia na budowę lub uchylecia do w

⁸ Por. glosa St. Jędrzejowskiego do wyroku NSA z dnia 29 września 1992 r. w sprawie IV SA 1069/92 (OSP 1994, z. 5, poz. 99)

jakimkolwiek trybie po wybudowaniu obiektu”. Tego rodzaju stan faktyczny ma właśnie zdaniem sądu miejsce w niniejszej sprawie. Wprawdzie organy nie poczyniły niezbędnych ustaleń w tym, zakresie (co do stanu zaawansowania prac, ograniczając się do wad decyzji o pozwoleniu na budowę), tym najmniej materiał dowodowy wykazuje, że inwestycja została zakończona. NSA podejmując próbę rozwiązania wątpliwości związanych z tym zagadnieniem prawnym przypomniał stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale siedmiu sędziów SN z dnia 28 maja 1992 r. (III AZP 4/92, OSN CAP 1992, z. 12, poz. 211). Prezentowana tam myśl, najzupełniej trafna zdaniem NSA, wykazuje, że, jeżeli nastąpiło zbycie własności nieruchomości w obrocie cywilno-prawnym, a obrót ten poprzedzany był wydaniem decyzji administracyjnej, to jeśli nawet decyzja ta dotknięta jest wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a., nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności tej decyzji, zachodzi bowiem negatywna przesłanka orzekania nieważności. Uchwała ta ma doniosłe znaczenie zdaniem sądu i w tej sprawie, ponieważ wybudowanie obiektu zgodnie z pozwoleniem na budowę, z reguły wywołuje liczne stosunki prawne, nie wyłączając obrotu nieruchomością i przeniesienia własności nieruchomości, na której został wybudowany obiekt. Jeśli więc w tego rodzaju sytuacji nabywca działałby w dobrej wierze, to stwierdzenie nieważności naruszałoby zasada państwa prawnego.

NSA zwrócił również uwagę na niedopuszczalność tworzenia fikcji wywołującej przekonanie, iż po stwierdzeniu nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, obiekt należy traktować jako wybudowany bez pozwolenia (decyzja stwierdzająca nieważność wywiera skutki *ex tunc*). Wszakże decyzja ostateczna zezwalająca na budowę funkcjonująca w obrocie, nawet jeżeli jest obarczona wadą nieważności, wywołała określone skutki, tj. budowa była wówczas legalna. Odmienne traktowanie skutków prawnych, zdaniem NSA, nie da się pogodzić z poczuciem sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy w swojej uchwale uznał, iż w przedstawionym stanie faktycznym prawidłową w świetle prawa i jedyną sprawiedliwą będzie negatywna odpowiedź na postawione pytanie, a więc rozstrzygnięcie, iż stwierdzenie nieważności takiego pozwolenia w sytuacji, gdy Dom został już wybudowany, miałyby się zarówno z celami, jakie postawił sobie ustawodawca kształtując system prawa budowlanego, jak i z celami, którym służy uregulowana w k.p.a. instytucja stwierdzenia nieważności. Poparł więc w swojej uchwale w pełni argumenty przytoczone przez NSA i uznał je za trafne zarówno pod względem prawnym, jak i społecznym. Wobec tego w sprawie tej wyrokiem z dnia 7 kwietnia 1994 r. NSA uchylił zaskarżoną decyzję I i II instalacji.

XV. LUDZKI WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH „DZIKICH LOKATORÓW”

W razie samowolnego zajęcia wolnego lokalu, do którego stosuje się przepisy o najmie lokalu na podstawie decyzji administracyjnej, organ gminy powinien dokonać bezzwłocznego usunięcia sprawcy z lokalu (art. 65 ust. 1 Prawa lokalowego – Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, w związku z art.1 pkt 13.F.b ustawy „kompetencyjnej” – Dz.U. z 1990 r. Nr 34 poz. 198). Wydanie decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu przez osoby, które go samowolnie zajęły, jest wówczas zbędne sprawa o sygn. akt **I SA 217/83 (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983 r.; ONSA 1983 Nr 1, poz. 41)** Sytuacja ulega zmianie, gdy po upływie okres 6 miesięcy od dnia samowolnego zajęcia lokalu. Organ gminy obowiązany jest wtedy wydać decyzję o przekwaterowaniu sprawcy do lokalu, w którym poprzednio zamieszkiwał, a w razie braku takiej możliwości – do pomieszczenia zastępczego (art. 65 ust. 4 Prawa Lokalowego).

W sprawie o sygn. akt **SAKa 1498/93 (wyrok z dnia 16 marca 1994 r.)** Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym utrzymało w mocy decyzję Prezydenta Miasta K. w przedmiocie opróżnienia mieszkania i przydzielenia mieszkania zastępczego. Przystępując do rozpoznania skargi na tę decyzję, NSA stwierdził na wstępie, iż obie decyzje w sprawie nie zawierają informacji na temat ewentualnych możliwości przekwaterowania sprawcy samowolnego zajęcia lokalu do lokalu poprzednio zajętego. Dopiero w wypadku wykazania niemożliwości takiego rozwiązania problemu, aktualne staje się rozstrzygnięcie o pomieszczeniu zastępczym. Ten z kolei wariant wymaga uwzględnienia obok interesu społecznego, także własnego interesu skarżącej i jej rodziny oraz ustosunkowanie się do wszystkich stwierdzeń uważanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy. Skarżąca zgłosiła zastrzeżenia do proponowanego lokalu z uwagi na położenie tuż przy torach kolejowych, co jej zdaniem godzi w zdrowie jej poważnie chorego dziecka., leczonego neurologicznie. Podniosła, że lokal ten znajduje się w dużej odległości od chorej matki, która wymaga stałej troskliwej opieki. Wysunęła też stwierdzenie, że w pobliżu dotychczasowego mieszkania są wolne lokale (tzw. pustostany).

Zdaniem sądu fakt samowolnego zajęcia lokalu nie zwalniał organu spraw lokalowych od obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy z uwzględnieniem art. 7, 8 i 11 oraz 107 § 3 k.p.a. Życie i zdrowie każdego człowieka stanowi bezcenną wartość i korzysta ze szczególnej ochrony prawa. Na straży tego dobra stoi na tylko prawo wewnętrzne (krajowe), ale – i to w pierwszym rzędzie – międzynarodowe, będące integralną częścią polskiego porządku prawnego (por. **art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** – Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i **art. 2 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** – Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz *OSN 1992, z. 10, poz. 179, s. 64 i nast.*).

Szczególna ochrona prawna przysługuje dziecku, któremu warunki życia i rozwoju są sprawą nadrzędną. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci m.in. władze administracyjne mają obowiązek najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka (**art. 3, 4 i 6 Konwencji o Prawach Dziecka** – Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526). Decyzje o przekwaterowaniu sprawców samowoli mieszkaniowej do pomieszczeń zastępczych (art. 65 ust. 4 prawa lokalowego) powinny mieć na względzie przede wszystkim uzasadnione interesy małoletnich dzieci, zwłaszcza w sferze zdrowia, których najlepsze zabezpieczenie jest sprawą nadrzędną m.in. dla organów administracji państwowej (**art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka** – Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526). W trosce o szeroko pojęte dobro każdego dziecka organy administracji państwowej mają obowiązek wybrania spośród wolnych pomieszczeń zastępczych takiego, które w optymalnym stopniu zabezpieczy interes

małoletnich dzieci. Wykaz wolnych pomieszczeń zastępczych powinien być przedstawiony stronie (art. 28 k.p.a.) celem wypowiedzenia się w tym przedmiocie i zgłoszenia odpowiedniego żądania (art. 7-10 i 81 k.p.a.). Tak więc sąd administracyjny wywiódł, że co prawda naruszenie prawa winno pociągać za sobą konsekwencje prawne wobec osoby naruszającej, jednak nie znaczy to, że tego kogoś można pozbawić prawa do rzetelnego rozpatrzenia sprawy. Fakt, że ktoś samowolnie zajął lokal, nie oznacza, że można wobec niego wydać decyzję bez wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, czego wymaga się w każdym przypadku.

W sprawie o sygn. akt **SAKa 963/91 (wyrok z dnia 29 stycznia 1992 r.)** Aleksandra W. wniosła skargę na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa K. w przedmiocie przekwaterowania do zastępczego pomieszczenia mieszkalnego. Skarżąca podniosła w skardze, że jest osobą chorą, wskazała, że poza przewlekłymi chorobami tj. reumatyzmem i nerwicą serca, leczy się na pogłębiającą się nerwicę lękową, przedstawiając stosowne zaświadczenia lekarskie. W opinii lekarskiej zaznaczono, że skarżąca ze względu na stan zdrowia nie może mieszkać na parterze. Proponowane pomieszczenie zastępcza usytuowane było na rożnie na parterze domu. Sąd przystępując do rozpatrzenia tej sprawy stwierdził na wstępie, iż organy administracji obu instancji zbagatelizowały kwestie uczestnictwa strony, czyli podmiotu, którego praw i interesów bezpośrednio dotyczyło postępowanie, a skupiły się jedynie na materialnoprawnych podstawach przydziału zastępczego pomieszczenia mieszkalnego na rzecz skarżącej.

Załatwianie spraw administracyjnych jedynie na podstawie określonych w prawie materialnych kryteriów podmiotowych z pominięciem gwarantowanych ustawowo praw podmiotowych strony, do której kierowane są jednostronne rozstrzygnięcia (decyzje administracyjne) koliduje z podstawowymi zasadami prawa i postępowania administracyjnego, wyrażonymi w art. 7 i art. 10 § 1 k.p.a. Nieprzestrzeganie tych zasad w toku postępowania administracyjnego prowadzi do niedozwolonych w państwie prawa uchybień w działalności tych organów, ze szkodą dla prawnie chronionych interesów obywateli. Na potrzebę wnikliwego badania okoliczności uważanych przez stronę za istotne wskazuje także przepis art. 8 i 11 k.p.a. Do okoliczności takich należy w tej sprawie wielokrotnie podnoszone przez skarżącą usytuowanie pomieszczenia zastępczego, co w powiązaniu z jej stanem zdrowia, który w danej sytuacji może grozić pogorszeniem (wynika to z opinii lekarskiej) wymagało indywidualnej oceny. Jej podstawą prawną nie mogą być tylko normy prawa materialnego (np. art. 7 ust. 1 Prawa lokalowego), lecz także zasady postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza wyrażone w art. 7 k.p.a. dotyczące uwzględnienia słusznego interesu strony do granic kolizji z interesem społecznym.

WYKAZ ORZECZEŃ WYKORZYSTANYCH W OPRACOWANIU

(w kolejności pojawiania się w tekście)

I. POZYCJA CUDZOZIEMCA

1. **Dyskryminacja**; Prawo do wykonywania zawodu zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami, niezależnie od obywatelstwa.

2. **Sprawiedliwość proceduralna**; obowiązek uzasadniania decyzji uznaniowych jako przesłanka kontroli sądowej.

3. **Prawo do sądu**; ochrona przed arbitralnością administracji; osiedlanie się cudzoziemców na terytorium państwa goszczącego w celu podjęcia pracy zarobkowej – w świetle **Europejskiej Karty Socjalnej Układu i stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi**.

4. **Prawo do tożsamości** i obywatelstwa polskiego jako czynniki decydujące o kierunku wykładni przepisów administracyjnego prawa materialnego.

1. II SA 390/94, wyrok z dnia 23 września 1994 r.

2. V SA 1317/93, wyrok z dnia 21 października 1993 r.

3. V SA 659/94, wyrok z dnia 27 maja 1994 r.

4. V SA 78/92, wyrok z dnia 10 sierpnia 1992 r.; *OSP* 1993, z 5, poz. 112

5. V SA 150/93, wyrok z 8 czerwca 1993 r.

6. V SA 1329/92, wyrok z dnia 21 grudnia 1992 r.; *ONSA* 1992 Nr 3-4, poz. 99

7. V SA 2966/93, wyrok z dnia 28 lutego 1994 r.

8. V SA 2785/93, wyrok z dnia 7 marca 1994 r.; *ONSA* 1995 Nr 2, poz. 69

9. V SA 1507/94, wyrok z dnia 28 grudnia 1994 r.

10. V SA 2237/93, wyrok z dnia 20 grudnia 1994 r.

11. V SA 2784/93, wyrok z dnia 5 maja 1994 r.

II. PRAWO DO UŻYWANIA IMIENIA I NAZWISKA W BRZMIENIU OJCZYSTYM

Prawo do prywatności; prawo do tożsamości; prawa mniejszości narodowych; kwestia **bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego przez sądy**.

12. SAGd 1114/93, wyrok z dnia 18 stycznia 1994 r.; *ONSA* 1995 Nr 2, poz.. 56

III. OCHRONA STOSUNKU PRACY PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWYCH

Zasada interpretacji przepisów – w wypadku istnienia wątpliwości – na rzecz umacniania i rozszerzania praw i wolności indywidualnych; prawo obywatela do dostępu do służby publicznej; właściwe uzasadnienie decyzji administracyjnej jako przesłanka prawa do sądu.

13. II SA 759/90, wyrok z dnia 20 listopada 1990r.; *ONSA* 1991 Nr 1, poz. 4

14. SAGd 1188/90, wyrok z dnia 28 lutego 1991 r.

IV. TRWAŁOŚĆ STOSUNKU SŁUŻOBOWEGO POLICJANTA

Prawo do sądu; zasada zaufania: konieczność rzetelnego pouczenia o możliwości sądowego zaskarżenia decyzji, interpretacji zwrotów niedookreślonych i motywacji decyzji uznaniowych; obowiązek uzasadniania decyzji uznaniowych jako przesłanka sądowej kontroli takich decyzji; niedopuszczalność zwolnienia ze służby z uwagi na przekonania religijne – wolność przekonań religijnych; dyskryminacja religijna.

15. II SA 35/91, wyrok z dnia 5 czerwca 1991 r.; *ONSA* 1991 Nr 3-4, poz. 64
16. II SA 161/92, wyrok z dnia 30 czerwca 1992 r. *ONSA* 1994 Nr 1, poz. 8
17. II SA 1188/91, wyrok z dnia 24 lutego 1992 r.; *PiŻ* 1993 Nr 5, str. 15
18. II SA 1051/93, wyrok z dnia 29 września 1993 r.
19. II SA 872/91, wyrok z dnia 15 listopada 1991 r.; *ONSA* 1993 nr 1, poz. 8
20. II SA 937/91, wyrok z dnia 26 listopada 1991 r.; *ONSA* 1993 Nr 1, poz. 10

V. DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH W SFERZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Samorząd zawodowy – jako postać wykonywania zleconych funkcji administracji państwowej i jako emanacja wolności zrzeszania się; konflikty obu funkcji, ograniczenia wolności samorządowego działania w pierwszej sferze; prawo do rzetelnej procedury wraz z prawem do sądu w wypadku odwołań od decyzji indywidualnych samorządu; wolność słowa a krytyka samorządu zawodowego; obowiązek rzetelnego uzasadnienia uznaniowych samorządu zawodowego jako przesłanka prawa do sądu przysługującego zrzeszonym; wolność wykonywania zawodu a przynależność do samorządu; niezawisłość sędziowska a swoboda ocen dokonywanych przez samorząd zawodowy.

21. II SA 238/91, wyrok z dnia 23 kwietnia 1991 r.: *ONSA* 1992 r. Nr 3-4, p. 61
22. II SA 1255/92, wyrok z dnia 26 marca 1993 r.
23. II SA 20 56/92, wyrok z dnia 9 grudnia 1992 r.
24. II SA 75/91, wyrok z dnia 17 kwietnia 1991 r.
25. II SA 2031/93, wyrok z dnia 5 stycznia 1995 r.
26. II SA 944/91, wyrok z dnia 14 stycznia 1992 r.; *ONSA* 1992 r. Nr 3-4, poz. 77
27. II SA 773/91, wyrok z dnia 12 listopada 1991 r.; *ONSA* 1992 Nr 3-4, poz. 71
28. II SA 1938/93, wyrok z dnia 9 grudnia 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 4, poz. 160
29. II SA 1703-1704/93, wyrok z dnia 19 listopada 1993 r.; *OSP* 1994 Nr 11, poz. 203
30. II SA 392/91, postanowienie z dnia 18 października 1991 r.; *ONSA* 1992 Nr 3-4, poz. 67
31. II SA 207-208/92, wyrok z dnia 5 listopada 1992 r.; *ONSA* 1994 Nr 2, poz. 45

VI. GWARANCJE OCHRONY BEZROBOTNEJ

Zasada zaufania: zakaz przerzucania na jednostkę konsekwencji ignorowania przez pracodawcę podstawowych obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa w kwestii uzyskania zasiłki dla bezrobotnych; zakaz interpretacji prawa prowadzącej do jego wstecznego działania; obowiązek informowania strony przez organ administracji o kwestiach dla strony istotnych; sprawiedliwość proceduralna: zasady postępowania administracyjnego w sprawach o stwierdzenie statusu bezrobotnego.

32. II SA 1135/93, wyrok z dnia 5 sierpnia 1993 r.; *ONSA* 1995 Nr 1, poz. 6
33. II SA 160/93, wyrok z dani 25 lutego 1993 r.
34. II SA 1728/93 wyrok z dani 22 października 1993 r.
35. II SA 2438/92, wyrok z dani 22 stycznia 1993 r.

36. II SA 1022/93, wyrok z dnia 23 lipca 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 3, poz. 115
37. SAGd 1806/92, wyrok z dnia 2 grudnia 1992 r.
38. SAWr 877/91, wyrok z dnia 7 października 1991 r.; *ONSA* 1991 Nr 3-4, poz. 84
39. II SA 523/93, wyrok z dnia 7 kwietnia 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 3, poz. 91
40. II SA 1633/93, wyrok z dnia 19 października 1993 r.; *ONSA* 1995 Nr 1, poz. 12
41. II SA 1032/82, wyrok z dnia 23 września 1982 r.; *ONSA* 1982 Nr 2, poz. 91
42. II SA 339/93, wyrok z dnia 18 marca 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 3, poz. 87
43. SAPo 3107/94, wyrok z dnia 7 lutego 1995 r.
44. II SA 360/93, wyrok z dnia 7 kwietnia 1993 r.

VII. POWSZECHNA SŁUŻBA WOJSKOWA PRAWA I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

Wolność przekonań religijnych a służba zastępcza; sprawiedliwość proceduralna: wymagania dowodowe w postępowaniu administracyjnym o przyznanie służby zastępczej; rzetelna motywacja decyzji administracyjnych jako czynnik umożliwiający sądową kontrolę tych decyzji – prawo do sadu; obowiązek informowania organów administracji wojskowej o przysługujących poborowym uprawnieniach i niedopuszczalność wykorzystywania błędu prawnego strony spowodowanego przez organ administracji; ochrona rodziny a służba wojskowa.

45. SAWr 678/92, wyrok z dnia 5 sierpnia 1992 r.; *ONSA* 1994 Nr 1, poz. 13
46. SAWr 996, wyrok z dnia 17 listopada 1992 r.; *PiŻ* 1994 Nr 3, str. 15
47. II SAWr 14/91, wyrok z dnia 11 lutego 1991 r.; *PiŻ* 1991 Nr 42, str. 15
48. SAWr 1047/91, wyrok z dnia 10 grudnia 1991 r.; *ONSA* 1991 Nr 3-4, poz. 95
49. SAKr 2221/92, wyrok z dnia 15 stycznia 1993 r.
50. SAKa 766/92, wyrok z dnia 15 października 1992 r.; *OSP* 1994 Nr 5, poz. 100
51. SAKa 702/94, wyrok z dnia 6 maja 1994 r.

VIII. RZETELNA I SPRAWIEDLIWA PROCEDURA W SPRAWACH KOMBATANCKICH

Sprawiedliwość proceduralna jako komponent państwa prawa; konieczność interpretacji przepisów najbardziej odpowiadającej Konstytucji na wypadek istnienia co do sposobu ich rozumienia; nakaz aktywnej postawy organu administracji w zakresie gromadzenia materiału dowodowego dotyczącego uprawnień kombatanckich.

52. V SA 1290/93, wyrok z dnia 22 maja 1995 r.
53. SAŁ 206/93, wyrok z dnia 23 lutego 1994 r.
54. V SA 250/93, wyrok z dnia 19 października 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 2, poz. 84
55. SAŁ 371/94, wyrok z dnia 30 marca 1994 r.
56. SAWr 2557/94, wyrok z dnia 1 lutego 1995 r.
57. I SAB 63/93, wyrok z dnia 5 listopada 1993 r.

IX. DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACJI CELNEJ W ŚWIETLE ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI

1. Zasada zaufania: niedopuszczalność zaskakiwania obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez stworzenia im możliwości dostosowania ich działań do nowego stanu prawnego; konieczność zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych przepisów; niedopuszczalność wprowadzania jednostek w błąd w wyniku składania

zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego i niedotrzymywania tych zapowiedzi dotyczących przerzucania konsekwencji własnych błędów administracji na obywatela, będącego w dobrej wierze; niedopuszczalność korzystania z konsekwencji „decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa”, usprawiedliwiającej uchwalenie takiej decyzji w każdym czasie – z każdym wypadkiem niedoboru cła, niezależnie od przyczyn powodujących wadliwość decyzji; konieczność jednakowego traktowania identycznych błędów strony i organu administracji popełnionych przy zastosowaniu niewłaściwej stawki celnej.

2. Konstytucyjny charakter zasady wolności gospodarczej bez względu na formę własności.

3. Zasada zaufania: konieczność zrównania kradzieży samochodu przed wprowadzeniem go do obrotu z innymi wypadkami trwałej utraty towaru dającymi prawo do zwolnienia od obowiązku zapłaty cła; niedopuszczalność nakładania na obywatela ograniczeń i ciężarów nie mających ustawowego upoważnienia lub z naruszeniem granic takiego upoważnienia; konieczność oparcia rozstrzygnięcia na wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisów, jeśli wykładania gramatyczna prowadziłyby do naruszenia konstytucyjnej zasady niedyskryminacji.

58. III SA 241/92, wyrok z dnia 8 czerwca 1992 r.; *ONSA* 1993 Nr 1, poz. 19

59. II SA 1161/84, wyrok z dnia 26 października 1984 r.; *ONSA* 1984 Nr 2, poz. 97

60. V SA 1276, 1277/93, wyrok z dnia 24 stycznia 1994 r.; *ONSA* 1994 Nr 4, poz. 166

61. III SA 115/92, wyrok z dnia 14 maja 1992 r.

62. SAWr 301/93, wyrok z dnia 20 lipca 1993 r.; *Monitor Podatkowy* 1994 Nr 1, s. 14

63. V SA 86/92 i 436-466/92, wyrok z dnia 19 maja 1989 r.; *ONSA* 1989 Nr 1, poz. 49

NR 1, poz. 23

64. IV SA 90/89, wyrok z dnia 19 maja 1989 r.; *ONSA* 1989 Nr 1m poz. 49

65. V SA 950/94, wyrok z dnia 2 marca 1995 r.

66. V SA 2089/92, wyrok z dnia 15 marca 1993 r.; *Wokanda* 1993 Nr 9, s. 22

67. V SA 966/92, wyrok z dnia 21 grudnia 1992 r.; *ONSA* 1992 Nr 3-4, poz. 98

68. III SA 924/91, wyrok z dnia 5 grudnia 1991 r.; *ONSA* 1992 Nr 1, poz. 12

69. V SA 2287-2307/92, wyrok z dnia 25 lutego 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 1, poz. 34

70. III SA 1574/91, wyrok z dnia 24 lutego 1992 r.; *POP* 1995 Nr 1, poz. 9

71. III SA 478/92, wyrok z dnia 29 czerwca 1992 r.

72. V SA 2256/92, wyrok z dnia 19 marca 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 1, poz. 37

73. III SA 584-590/92, wyrok z dnia 4 sierpnia 1992 r.; *ONSA* 1994 Nr 1, poz. 12

74. V SA 2700/93, wyrok z dnia 14 września 1994 r.; *ONSA* 1995 Nr 3, poz. 122

X. POLITYKA FISKALNA A OCHRONA PODATNIKA

1. Niedopuszczalność posługiwania się regułą: *in dubio pro fisco*; niedopuszczalność uzupełniania niedostatków i luk unormowań prawa wykładnią celowościową organów administracji; obowiązek podatkowy musi wynikać z ustawy wprost, a nie w sposób dorozumiany.

2. Brak swobody umów charakterystycznej dla prawa cywilnego w zakresie umów, których prawny reżim wyznaczają przepisy prawa podatkowego.

3. Zasada sprawiedliwości podatkowej, tj. powszechności i równości opodatkowania nie dopuszcza wyjątków wynikających z rozszerzającej wykładni prawa, dokonanej przy pomocy interpretacji systemowej lub celowościowej.

4. Zasada zaufania: rozstrzygnięcie przez organ administracji, uprawniony do wydawania takiego rozstrzygnięcia, wątpliwości co do przesłanek decydujących o opodatkowaniu, wiąże tak organy podatkowe, jak i podatnika do momentu zakomunikowania mu zmiany rozstrzygnięcia, a nie do momentu zmiany stanowiska organu; zmiana

rozstrzygnięcia nie może działać z mocą wsteczną; błędne pouczenie podatnika o zakresie jego uprawnień przez organ administracji nie może powodować ujemnych następstw dla działającego w dobrej wierze zgodnie z treścią tego pouczenia.

5. Istnienie możliwości odwołania się do sądu – prawo do sądu – w sprawach o ukaranie z uwagi na naruszenie dyscypliny budżetowej.

75. SAP 1167/92, wyrok z dnia 7 października 1992 r.; *Wspólnota* 1993 nr 40

76. SAWr 1759/92, wyrok z dnia 14 kwietnia 1993 r.; *POP* 1995 Nr 2

77. SAKa 682/91, wyrok z dnia 29 października 1991 r.; *Orzecznictwo Gospodarcze* 1992 Nr 1, poz. 19

78. SAPo 1198/91, wyrok z dnia 7 listopada 1991 r.; *ONSA* 1992 Nr 1, poz. 8

79. SAP 1902/91, wyrok z dnia 19 marca 1992 r.; *ONSA* 1993 Nr 1, poz. 8

80. SAGd 893/84, wyrok z dnia 14 listopada 1984 r.; *ONSA* 1984 nr 2, poz. 105

81. III SA 118/88, wyrok z dnia 17 czerwca 1988 r.; *Gazeta Prawnicza* 1988 Nr 20

82. SAP 1490/86, wyrok z dnia 24 marca 1987 r.

83. III SA 702/87, wyrok z dnia 9 listopada 1987 r.; *ONSA* 1987 nr 2, poz. 79

84. III SA 56-57/94, wyrok z dnia 28 września 1994 r.; *OSP* 1995, z. 4, poz. 90

XI. GRANICE KORZYSTANIA Z UPRAWNIENÍ KONCESYJNYCH

Zasada demokratycznego państwa prawa wymaga, aby korzystanie z własnych indywidualnych uprawnień – w tym wypadku koncesyjnych – nie naruszało konstytucyjnych zasad prawa; „ściągnięcie długów” jest w istocie działalnością egzekucyjną, dotyczącą konstytucyjnych praw: ochrony własności, nietykalności osobistej, nienaruszalności mieszkań, wolności osobistej, a zatem nie może być przedmiotem koncesjonowanej działalności usługowej w zakresie „ochrony osób i mienia”.

85. II SA 1835/93, wyrok z dnia 6 lutego 1995 r.

XII. LEGALNOŚĆ NAŁOŻENIA OBOWIĄZKU

Niedopuszczalność nakładania na obywateli obowiązków aktem wydanym bez ustawowej podstawy lub wykraczającym poza tę podstawę.

86. I SA 1729/92, wyrok z dnia 9 czerwca 1993 r.; *ONSA* 1994 Nr 3, poz. 100

XIII. SAMORZĄD TERYTORIALNY W PRAWORZĄDNYM PAŃSTWIE

1. Uchwały rady gminy nie mogą naruszać przepisów prawa; przepis kompetencyjny dotyczący zadań własnych gminy nie stanowi upoważnienia do stanowienia ogólnie obowiązujących nakazów, zakazów, ani ustawiania takowych w sprawach indywidualnych, a także wstrzymywać wykonanie decyzji administracyjnej; uchwała rady miejskiej nie może wprowadzać dodatkowych wymogów korzystania ze swobody gospodarczej, nie wynikających z ustawy; uchwały rady gminy nie mogą prowadzić do różnicowania sytuacji obywateli bez podstawy ustawowej – dyskryminacja w zakresie korzystania przez nich z ich uprawnień.

2. Sprawiedliwość proceduralna: demokratyczne mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć przez ciała kolegialne w sprawach publicznych nie mogą służyć dyktatowi większości, lecz muszą pozwalać na artykułowanie i uwzględnianie w tym procesie także interesów mniejszości; konstytucyjne prawa i wolności obywateli mają charakter praw podstawowych, tworzą nieprzekraczalną granicę dla działań organów publicznych; pełnienie

funkcji w ramach samorządu terytorialnego znajduje podstawę w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, a więc w akcie prawa międzynarodowego, wiążącym Polskę.

3. Brak legitymacji radnego do zaskarżania uchwały rady na podstawie przepisu przewidującego taką legitymację dla obywateli, których interesu prawnego lub uprawnień uchwała dotyka.

4. Zasada zaufania: przeniesienie kompetencji między organami w drodze porozumienia nie może naruszać zasady jawności prawa i jego należytego ogłoszenia jako gwarancji jego znajomości przez obywateli.

5. Niedopuszczalność powoływania przez organy samorządowe organów władzy i administracji państwowej nie przewidzianych ustawą – w świetle konstytucyjnej zasady państwa prawa.

6. Zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych a obowiązki samorządu w zakresie praw dziecka (Konwencja o Prawach Dziecka) i prawo do prywatności (art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

87. SAKa 1714/93, wyrok z dnia 8 kwietnia 1993 r.

88. SAWr 1055/90, wyrok z dnia 4 stycznia 1991 r.; *ONSA* 1991 Nr 2, poz. 32

89. SAWr 1164/90, wyrok z dnia 6 lutego 1991 r.; *ONSA* 1992 Nr 3-4, poz. 53

90. SAKa 51/91, wyrok z dnia 27 lutego 1991 r.; *ONSA* 1991 Nr 1, poz. 26

91. IV SA 1314/91, wyrok z dnia 18 lutego 1992 r.; *ONSA* 1992 Nr 2, poz. 38

92. SALu 280/93, wyrok z dnia 16 listopada 1993 r.

93. SAWr 849/90, wyrok z dnia 18 września 1990 r.; *ONSA* 1990 Nr 4, poz. 2

94. II SA 280/95, wyrok z dnia 28 marca 1995 r.

95. SAWr 601/92, wyrok z dnia 25 maja 1992 r.; *ONSA* 1992 Nr 3-4, poz. 89

96. SAGd 219/91, wyrok z dnia 29 kwietnia 1991 r.; *ONSA* 1991 Nr 2, poz. 46

97. SAGd 1008/92 – SAGd 1478-79/92, wyrok z dnia 30 września 1992 r.; *ONSA* 1993 Nr 2, poz.. 51

98. SAWr 238/92, wyrok z dnia 17 marca 1992 r.; *ONSA* 1992 Nr 3-4, poz. 82

99. II SA 972/95, wyrok z dnia 14 czerwca 1995 r.

100. SAKa 369/93, wyrok z dnia 7 września 1993 r.

101. II SA 197/94, wyrok z dnia 12 kwietnia 1995 r.

102. SAKa 30/94, wyrok z dnia 13 lipca 1994 r.

103. II SA 530-531/92, wyrok z dnia 3 grudnia 1992 r.; *ONSA* 1994 Nr 2 poz. 47

XIV. REALIZACJA ŁADU PRZESTRZENNEGO A PRAWA PODMIOTOWE JEDNOSTKI

Prawo własności jako podstawowe prawo podmiotowe jednostki, znajdujące ochronę w Konstytucji i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wymaga szczególnego postanowienia w wypadku kolizji z realizacją przez organy państwowe ładu przestrzennego.

104. IV SA 956/92, wyrok z dnia 23 grudnia 1992 r.

105. IV SA 523/89, wyrok z dnia 6 października 1989 r.; *PiŻ* 1990 Nr 5, s. 15

106. IV SA 699/93, postanowienie z dnia 7 lipca 1993 r.

XV. LUDZKI WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH „DZIKICH LOKATORÓW”

Konieczność wyjaśnienia przez organy administracji orzekającej w sprawach samowolnego zajęcia lokalu wszystkich okoliczności sprawy z uwzględnieniem ochrony praw

dziecka (Konwencja o Prawach Dziecka) oraz innych praw człowieka w odniesieniu do eksmitowanego, wynikających ze zobowiązań międzynarodowych Polski.

107. I SA 217/83, wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983 r.; *ONSA* 1983 Nr.1, poz. 41

108. SAKa 1498/93, wyrok z dnia 16 marca 1994 r.

109. SAKa 963/91, wyrok z dnia 29 stycznia 1992 r.

INDEKS SKRÓTÓW

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.U.R.P	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
k.k.	– kodeks karny
k.p.a.	– kodeks postępowania administracyjnego
k.p.c.	– kodeks postępowania cywilnego
MP	– Monitor Podatkowy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ORA	– Okręgowa Rada Adwokacka
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSN CAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej i Administracji oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSN CP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PiŻ	– Prawo i Życie
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
RBP	– Rejonowe Biuro Pracy
SN	– Sąd Najwyższy