

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 1999

Do użytku wewnętrznego

WARSZAWA, kwiecień 2000 r.

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE	str. 1
II. WPEŁYW SKARG	str. 3
III. POSTĘPOWANIE SĄDOWE	str. 10
ORZECZNICTWO NSA	str. 15
Działalność Izby Finansowej	str. 15
Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej	str. 24
Sprawy z zakresu działalności gospodarczej	str. 32
Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego	str. 38
Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych	str. 39
Sprawy celne	str. 80
Kommunalizacja mienia	str. 87
Gospodarka nieruchomościami	str. 88
Sprawy szczególne dotyczące nieruchomości	str. 90
Sprawy z zakresu geodezji i kartografii	str. 95
Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa	str. 96
Sprawy z zakresu prawa wodnego	str. 101
Sprawy z zakresu ochrony środowiska	str. 103
Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego	str. 106
Sprawy z zakresu prawa budowlanego	str. 109
Sprawy z zakresu ochrony dóbr kultury	str. 113
Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz dróg publicznych	str. 114
Nabywanie uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć	str. 118
Sprawy dotyczące stosunków służbowych	str. 124
Sprawy wynikające ze stosunku pracy	str. 127
Sprawy z zakresu oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki	str. 130
Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia	str. 132
Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów, obywatelstwa i cudzoziemców	str. 137
Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony	str. 147
Pozwolenia na broń	str. 150
Sprawy kombatanckie	str. 153
Sprawy z zakresu ochrony zdrowia	str. 157
Sprawy mieszkaniowe	str. 158
Pomoc społeczna	str. 163
Sprawy z zakresu prawa prasowego	str. 164
Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego	str. 166
Sprawy różne	str. 173
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA	str. 175

V.	POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NSA	str. 184
VI.	WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI	str. 185
VII.	PROBLEMATYKA KADROWA	str. 188
VIII.	PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA	str. 189
IX.	WNIOSKI	str. 193

Załączniki:

Tabela Nr 1 -	Wpływ skarg do NSA oraz ich zakatwienie w latach 1997 - 1999.
Tabela Nr 2 -	Wpływ skarg na akty i inne czynności w zależności od organu, który wydał akt w latach 1997 - 1999.
Tabela Nr 3 -	Zakatwienie wyrokiem na rozprawach i na posiedzeniach niejawnych skarg na akty i inne czynności w latach 1997 - 1999.
Tabela Nr 4 -	Skargi na akty administracyjne i inne czynności według rodzajów spraw w latach 1997 - 1999.
Tabela Nr 5 -	Skargi na akty administracyjne i inne czynności terenowych organów II instancji (samorządowych i rządowych) według województw w latach 1997 - 1999.
Tabela Nr 5A -	Skargi na akty administracyjne i inne czynności terenowych organów rządowych II instancji według nowych województw w roku 1999.

WPROWADZENIE

W roku 1999 struktura organizacyjna Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej w skrócie NSA) nie uległa zmianie - NSA działa w Warszawie i w dziesięciu Ośrodkach Zamiejscowych w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach z siedzibą w Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu.

W związku z nowym podziałem administracyjnym kraju dostosowana została z dniem 1 stycznia 1999 r. właściwość miejscowa Ośrodków Zamiejscowych NSA, a tym samym i Wydziałów NSA w Warszawie, do podziału kraju na 16 województw. Nastąpiło to rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej (Dz. U. Nr 145, poz. 940).

W wyniku tego Wydziały NSA w Warszawie objęły swoją właściwością sprawy z zakresu działania organów administracji publicznej z województw mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego oraz nadal sprawy z zakresu działania ministrów i centralnych organów administracji rządowej, z wyjątkami dotyczącymi spraw z zakresu działania Prezesa Głównego Urzędu Ceł oraz Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Poszczególne Ośrodki Zamiejscowe NSA objęły swoją właściwością następujące województwa:

- OZ w Białymstoku: podlaskie,
- OZ w Gdańsku: kujawsko-pomorskie, pomorskie,
- OZ w Katowicach: śląskie,
- OZ w Krakowie: małopolskie, świętokrzyskie,
- OZ w Lublinie: lubelskie,
- OZ w Łodzi: łódzkie,

- OZ w Poznaniu: lubuskie, wielkopolskie,
- OZ w Rzeszowie: podkarpackie,
- OZ w Szczecinie: zachodniopomorskie,
- OZ we Wrocławiu: dolnośląskie, opolskie.

Zaznaczyć jednak należy, że w roku 1999, zwłaszcza w pierwszym jego kwartale, nadal wpływały do NSA skargi na działalność terenowych organów administracji rządowej, wykonywaną przed 1 stycznia 1999 r. w ówczesnej strukturze organizacyjnej tych organów. Wpływały już oczywiście także skargi na działalność tych organów, wykonywaną w ciągu tegoż roku w nowej strukturze (w szczególności wojewodowie). Ponadto w ciągu roku 1999 NSA załatwiał sprawy, które wpłynęły do Sądu przed 1 stycznia 1999 r. W tymże roku NSA rozstrzygał zatem o skargach na działalność terenowych organów administracji rządowej zarówno „dawnych” jak i „nowych”.

Z tych względów w niniejszej „Informacji” zawarte są w określonym zakresie (z punktu widzenia celowości) niektóre dane dotyczące zarówno poprzedniego jak i obecnego układu organizacyjnego terenowej administracji rządowej.

Nie zachodzi natomiast taka potrzeba w odniesieniu do samorządowych kolegiów odwoławczych, gdyż ich struktura organizacyjna nie uległa istotnej zmianie z punktu widzenia właściwości NSA - pozostało ich bowiem nadal 49, z tymi samymi siedzibami i z niewielkimi w zasadzie zmianami właściwości miejscowej o charakterze korygującym, dostosowującym ją do granic powiatów (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1999 r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych - Dz.U. Nr 13, poz. 115).

W 1999 r. zaczęły wpływać do NSA także sprawy dotyczące działalności organów nowych jednostek samorządu terytorialnego, t.j. nie tylko samorządu

gminnego ale również samorządu powiatowego i samorządu województw, o czym mowa jest w rozdziałach I, III i IV niniejszej „Informacji”.

W NSA nadal działały dwie Izby: Finansowa i Ogólnoadministracyjna. Działalność Izby polegała głównie na wydawaniu w składach powiększonych Sądu (pięcioosobowych i siedmioosobowych) uchwał związanych z pytaniami prawnymi samorządowych kolegiów odwoławczych, przedstawianymi Sądowi na podstawie ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.) oraz z praktycznym stosowaniem art. 49 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), w szczególności z występowaniem przez zwykłe - trzyosobowe składy orzekające NSA o wyjaśnieniu przez skład siedmiu sędziów NSA wątpliwości prawnych powstających w danej sprawie. Blizsze omówienie tej problematyki zawarte jest w rozdziale III niniejszej „Informacji”.

I. WPŁYW SKARG

1. W 1999 r. odnotowano ilościowy spadek wpływu skarg do NSA. Wpłynęło ich ogółem o 11,8% mniej, niż w 1998 r. oraz o 8,1% mniej niż w 1997 r.

Dane liczbowe w tym zakresie obejmuje Tabela Nr 1.

Trzeba jednakże podkreślić, że nie jest to rzeczywista skala spadku wpływu skarg. Na przelomie lat 1997 i 1998 wpłynęły bowiem do NSA liczne jednorodne skargi dotyczące uprawnień do nabycia t.zw. uprzywilejowanych akcji pracowniczych Telekomunikacji Polskiej S.A. - w 1997 r. wpłynęło ich 10.163 (bez nich wpływ wyniósł 49.602 skargi, t.j. o 5.341 skarg mniej niż w 1999 r.), a w 1998 r. wpłynęło ich 5.382 (bez nich wpływ wyniósł 56.915, t.j. tylko o 1.972 skargi więcej niż w 1999 r.). Porównanie tych danych wskazuje

więc, że w 1999 r. rzeczywisty wpływ skarg ogółem był w istocie większy o 5.341 w stosunku do 1997 r. (wzrost o 10,8%), zaś mniejszy w stosunku do 1998 r. „tylko” o 1.972 skargi (spadek o 3,5%) i ukształtował się w zasadzie na poziomie zbliżonym do 1998 r. Średni miesięczny wpływ skarg ogółem w 1999 r. wyniósł 4.743 skarg, w tym na akty i inne czynności administracyjne 4.389 skarg, a na bezczynność organów administracji 189 skarg miesięcznie. Skarg na bezczynność organów wpłynęło o 44,7% więcej niż w 1997 r. i o 22,8% więcej niż w 1998 r.

Dane liczbowe w tym zakresie obejmuje Tabela Nr 1.

Podobnie jak w latach poprzednich, także w 1999 r. skargi wnoszone były głównie przez osoby fizyczne - 42.421 skarg, t.j. 77,2% ogólnej liczby skarg (w 1997 r. - 77,2%, w 1998 r. - 78,6%). Organizacje społeczne wniosły 355 skarg (w 1997 r. - 188, w 1998 r. - 132), prokuratorzy - 81 (w 1997 r. - 81, w 1998 r. - 105), Rzecznik Praw Obywatelskich - 4 skargi (w 1997 r. - 6, w 1998 r. - 3).

2. Wskazany wyżej spadek liczby skarg na akty i inne czynności administracyjne dotyczył tylko terenowych organów administracji rządowej. Wzrost natomiast wpływ skarg na akty i czynności organów jednostek samorządu terytorialnego, do których w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego należą także samorządowe kolegia odwoławcze.

Wystąpił dalszy, trzeci rok z rzędu, wzrost wpływu skarg na akty i czynności ministrów i centralnych organów administracji rządowej.

Powyższe dane ilustruje Tabela Nr 2.

3. Najliczniejsze grupy skarg na akty i czynności, podobnie jak w latach poprzednich, stanowiły skargi w sprawach: podatkowych, celnych oraz budowlanych.

Kolejnym o znacznym, jak co roku, ilościowym wpływie były skargi w sprawach: z zakresu pomocy społecznej, kombatanckich, zagospodarowania

przestrzennego, dotyczących gospodarki mieniem (nieruchomościami nierolnymi), z zakresu spraw wewnętrznych (głównie ewidencji ludności, obywatelstwa i paszportów), bezrobocia oraz zdrowia i nadzoru sanitarnego.

Dane te ilustruje Tabela Nr 4.

Największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności wystąpił w sprawach kombatanckich, w sprawach celnych oraz w sprawach dotyczących cudzoziemców i azytu. Znaczny wzrost tego rodzaju skarg wystąpił też w sprawach dotyczących ustroju samorządu terytorialnego, spraw wyłączeniowych oraz gospodarki nieruchomościami nierolnymi. Wyraźnie wzrósł też wpływ skarg na akty i czynności w sprawach ze stosunku pracy i stosunków służbowych, z zakresu oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki oraz dotyczących pozwoleń na posiadanie broni.

Widoczny był też wzrost wpływu skarg omawianego rodzaju w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

Największy ilościowy spadek wpływu skarg na akty i czynności wystąpił wprawdzie w sprawach kapitałowych, jednakże było to skutkiem, wspomnianego wyżej, jednorazowego wpływu skarg dotyczących „akcji pracowniczych Telekomunikacji Polskiej S.A.” z przełomu lat 1997/1998.

Poza powyższymi sprawami największy spadek skarg w 1999 r. odnotowany został w sprawach podatkowych, a następnie w sprawach z zakresu budownictwa oraz mieszkaniowych (głównie dodatków mieszkaniowych).

Kolejną grupą spraw o wyraznym ilościowym spadku wpływu skarg na akty i czynności były sprawy: dotyczące bezrobocia, z zakresu działalności gospodarczej, dróg publicznych i ruchu drogowego, z zakresu spraw wewnętrznych (ewidencja ludności, paszporty i obywatelstwo), gospodarki wodnej oraz dotyczące cen i opłat taryfowych.

Zauważalny spadek wpływu wystąpił też w sprawach dotyczących komunalizacji mienia oraz z zakresu powszechnego obowiązku obrony.

W pozostałych piętnastu grupach spraw wpływ skarg był zbliżony do poziomu z 1998 r.

Powyższe dane liczbowe obejmuje Tabela Nr 4.

4. Jeżeli chodzi o wpływ skarg na akty i czynności w układzie województw, to jak wskazano wyżej we „Wprowadzeniu”, do NSA wpływały w 1999 r. skargi zarówno na działalność terenowych organów administracji rządowej, wykonywaną w ich strukturze organizacyjnej sprzed 1.01.1999 r., tj. w układzie 49 województw sprzed reformy podziału administracyjnego kraju, jak i po 31.12.1998 r., tj. po wejściu w życie tej reformy, tj. w układzie 16 województw. Natomiast nadal pozostało 49 samorządowych kolegiów odwoławczych w dotychczasowych siedzibach i z nie zmienioną w zasadzie ich właściwością miejscową.

Z tego powodu wpływ skarg w 1999 r. według województw ilustrują:

Tabela Nr 5, która nie obejmuje skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej działających w układzie 16 nowych województw oraz Tabela Nr 5A, która obejmuje działalność tylko tych organów.

5. W 1999 r. wystąpił dalszy, kolejny rok z rzędu, wyrażny wzrost skarg na bezczynność organów administracji - wpłynęło ich 2.271, (w 1997 r. - 1.570, w 1998 r. - 1.849). Udział tych skarg w ogólnym wpływie skarg do NSA także wzrasta - w 1999 r. stanowił 4,1% ogólnego wpływu skarg (w 1997 r. - 2,6%, w 1998 r. - 3,0%).

Najwięcej skarg tego rodzaju wpłynęło w sprawach: kombatanckich - 347 (w 1998 r. - 104), budowlanych - 254 (w 1998 r. - 272), podatkowych - 193 (w 1998 r. - 264), wywłaszczeniowych - 166 (w 1998 r. - 110), celnych - 137 (w 1998 r. - 86), gospodarki nieruchomościami nieruchomymi - 109 (w 1998 r. - 142), ze stosunku pracy i stosunków służbowych - 108 (w 1998 r. - 84), z

zakresu pomocy społecznej - 98 (w 1998 r. - 77), dotyczących mienia przejętego z naniesieniem prawa (t.zw. indywidualna reprywatyzacja) - 89 (w 1998 r. - 77).

6. W 1999 r. do Wydziałów NSA w Warszawie wpłynęło łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 15.479 skarg (o 3.176 mniej niż w 1998 r. - jednak przypominic należy, że ten tak duży ilościowy spadek związany był z dużym wpływem do Wydziału III w pierwszych miesiącach 1998 r. jednorodnych skarg dotyczących „akcji pracowniczych TP S.A.”). Wpływ spraw do Wydziałów w Warszawie stanowił łącznie 28,2% ogólnego wpływu skarg do NSA (w 1996 r. - 28,0%, w 1997 r. - 37,3%, w 1998 r. - 29,9%). Jak widać wskaźnik ten powrócił do stanu z 1996 r., po wzroście w latach 1997 i 1998 r., spowodowanym skargami dotyczącymi „akcji pracowniczych TP S.A.”.

Do poszczególnych Wydziałów w Warszawie wpłynęło skarg (na akty, czynności i na bezczynność) do:

- Wydziału I - 2.867 (w 1997 r. - 2.396, w 1998 r. - 2.450),
- Wydziału II - 3.030 (w 1997 r. - 1.894, w 1998 r. - 2.102),
- Wydziału III - 3.528 (w 1997 r. - 13.245, w 1998 r. - 8.492),
- Wydziału IV - 2.649 (w 1997 r. - 2.845, w 1998 r. - 3.081),
- Wydziału V - 3.405 (w 1997 r. - 1.884, w 1998 r. - 2.530).

Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wymiósł łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 39.464 (w 1997 r. - 37.501, w 1998 r. - 43.642), co stanowiło 71,8% ogólnego wpływu skarg do NSA (w 1997 r. - 62,7%, w 1998 r. - 70,1%). Z tego do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych wpłynęło skarg:

- OZ w Białymstoku - 1.763 (w 1997 r. - 1.985, w 1998 r. - 2.130),
- OZ w Gdańsku - 5.320 (w 1997 r. - 4.788, w 1998 r. - 5.507),
- OZ w Katowicach - 5.074 (w 1997 r. - 5.081, w 1998 r. - 5.204),
- OZ w Krakowie - 5.294 (w 1997 r. - 4.247, w 1998 r. - 5.298),
- OZ w Lublinie - 2.803 (w 1997 r. - 3.187, w 1998 r. - 3.707),

- OZ w Łodzi - 3.823 (w 1997 r. - 4.585, w 1998 r. - 5.589),
- OZ w Poznaniu - 5.192 (w 1997 r. - 4.298, w 1998 r. - 5.402),
- OZ w Rzeszowie - 2.382 (w 1997 r. - 2.091, w 1998 r. - 3.014),
- OZ w Szczecinie - 2.452 (w 1997 r. - 2.550, w 1998 r. - 2.228),
- OZ we Wrocławiu - 5.361 (w 1997 r. - 4.694, w 1998 r. - 5.563).

7. Wśród 37.932 skarg, jakie w 1999 r. wpłynęły na akty i czynności organów terenowych, wniesiono 7.286 skarg na orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych, co stanowi 19,2% łącznego wpływu skarg na akty i czynności organów terenowych. Wystąpił bardzo duży wzrost wpływu tych skarg (w 1996 r. - 4.611 - 14,0%, w 1997 r. - 6.046 - 12,8%, w 1998 r. - 5.237 - 11,0%), co zapewne łączyć należy z rozszerzeniem właściwości rzeczowej tych organów od 1.01.1999 r.

Do Wydziałów NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg łącznie 1.579, co stanowi 21,7% ogólnego wpływu skarg na orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych (w 1996 r. - 651 - 14,2%, w 1997 r. - 812 - 13,4%, w 1998 r. - 349 - 6,7%). Z tego wpłynęło do:

- Wydziału I - 683 (w 1996 r. - 263, w 1997 r. - 229, w 1998 r. - 218),
- Wydziału II - 417 (w 1996 r. - 51, w 1997 r. - 26, w 1998 r. - 97),
- Wydziału III - 228 (w 1996 r. - 84, w 1997 r. - 225, w 1998 r. - 0),
- Wydziału IV - 198 (w 1996 r. - 84, w 1997 r. - 332, w 1998 r. - 34)
- Wydziału V - 54 (w poprzednich latach skargi takiego rodzaju do tego Wydziału nie wpływały).

Wpływ takich skarg do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych NSA wyniósł:

- OZ w Białymstoku - 382 (w 1996 r. - 269, w 1997 r. - 339, w 1998 r. - 291),
- OZ w Gdańsku - 601 (w 1996 r. - 429, w 1997 r. - 522, w 1998 r. - 454),
- OZ w Katowicach - 687 (w 1996 r. - 474, w 1997 r. - 738, w 1998 r. - 669),
- OZ w Krakowie - 680 (w 1996 r. - 475, w 1997 r. - 618, w 1998 r. - 550),

- OZ w Lublinie - 369 (w 1996 r. - 374, w 1997 r. - 473, w 1998 r. - 429),
- OZ w Łodzi - 779 (w 1996 r. - 522, w 1997 r. - 649, w 1998 r. - 814),
- OZ w Poznaniu - 734 (w 1996 r. - 536, w 1997 r. - 767, w 1998 r. - 648),
- OZ w Rzeszowie - 360 (w 1996 r. - 269, w 1997 r. - 324, w 1998 r. - 369),
- OZ w Szczecinie - 543 (w 1996 r. - 217, w 1997 r. - 267, w 1998 r. - 299),
- OZ we Wrocławiu - 574 (w 1996 r. - 395, w 1997 r. - 549, w 1998 r. - 487).

8. W 1999 r. wśród 8.998 skarg na akty i czynności oraz bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego (łącznie z samorządowymi kolegiami odwoławczymi, które w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należą do organów samorządu terytorialnego) wpłynęło do NSA 1.719 skarg dotyczących lub związanych z uchwałodawczą działalnością tych organów - samorządu gminnego, samorządu powiatowego, samorządu województw. Były to skargi osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały tych organów składane na podstawie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym, art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa (łącznie wpłynęło ich 1.358), skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wnoszone na podstawie art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, i art. 81 ustawy o samorządzie powiatowym (łącznie wpłynęło takich skarg 71 - ustawa o samorządzie województwa nie przewidywała takich skarg) oraz skargi organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia organów nadzoru wnoszone na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust. 2 i art. 86 ustawy o samorządzie województwa (łącznie wpłynęło takich skarg 283).

Do Wydziałów NSA w Warszawie łącznie wpłynęło tego rodzaju skarg 328, co stanowi 19,2% ich ogólnego wpływu (w 1996 r. - 126 - 11,3%, w 1997 r. - 177 - 12,8, w 1998 r. - 359 - 21,7%).

Do poszczególnych Wydziałów w Warszawie wpłynęło takich skarg:

- Wydziału I - 80 (w 1998 r. - 60),
- Wydziału II - 34 (w 1998 r. - 9),
- Wydziału III - 50 (w 1998 r. - 28),
- Wydziału IV - 164 (w 1998 r. - 262),
- do Wydziału V nie wpływają tego rodzaju skargi.

Do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych NSA wpływ takich skarg wynosił:

- OZ w Białymstoku - 127 (w 1996 r. - 52, w 1997 r. - 32, w 1998 r. - 49),
- OZ w Gdańsku - 185 (w 1996 r. - 220, w 1997 r. - 112, w 1998 r. - 126),
- OZ w Katowicach - 125 (w 1996 r. - 51, w 1997 r. - 91, w 1998 r. - 190),
- OZ w Krakowie - 180 (w 1996 r. - 81, w 1997 r. - 111, w 1998 r. - 147),
- OZ w Lublinie - 92 (w 1996 r. - 66, w 1997 r. - 49, w 1998 r. - 75),
- OZ w Łodzi - 96 (w 1996 r. - 74, w 1997 r. - 390, w 1998 r. - 215),
- OZ w Poznaniu - 313 (w 1996 r. - 211, w 1997 r. 138, w 1998 r. - 245),
- OZ w Rzeszowie - 55 (w 1996 r. - 54, w 1997 r. - 47, w 1998 r. - 84),
- OZ w Szczecinie - 89 (w 1996 r. - 86, w 1997 r. - 93, w 1998 r. - 55),
- OZ we Wrocławiu - 119 (w 1996 r. - 96, w 1997 r. - 143, w 1998 r. - 119).

Szczególoma problematyka skarg związanych z uchwałodawczą działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego omówiona jest w dalszej części „Informacji” w rozdziale III „Orzecznictwo NSA” pt. „Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego”.

II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 1999 r. załatwionych zostało ogółem 49.193 skargi (w 1996 r. - 38.600, w 1997 r. - 42.776, w 1998 r. - 61.768). Ten tak duży spadek załatwień w stosunku do roku 1998 ma jedynie formalny charakter, gdyż związany jest z wpływem na przełomie lat 1997/1998 jednorodnych skarg dotyczących „akcji

pracowniczych TP S.A.” w ilości 15.545, które to zostały załatwione w roku 1998 - bez tych skarg w 1998 r. załatwionych zostało 46.223 skargi, a zatem w 1999 r. załatwiono skarg o 2.970 więcej niż w 1998. Tak więc ilość załatwionych skarg w rzeczywistości systematycznie, co roku wydawnie wzrasta.

Na koniec 1999 r. pozostało do załatwienia 59.268, w tym 32.676 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu (55,1% pozostałości). Pozostałość zwiększyła się o 5.750 skarg w stosunku do pozostałości na koniec 1998 r. (pozostało wówczas 53.518 skarg, w tym 28.969 ponad 6 miesięcy od daty wpływu, co stanowiło 54,1% pozostałości). Wskaźnik pozostałości na koniec 1999 r. pogorszył się i wyniósł 12,9 miesięcznego wpływu skarg (za rok 1996 - 9,4, za rok 1997 - 10,6, za rok 1998 - 10,3).

Na akty i czynności załatwiono 47.051 skarg. Pozostało do załatwienia na koniec 1999 r. 58.293 skargi, co odpowiada 13,3 miesięcznego wpływu tych skarg (za 1998 r. - 52.679 - 10,5 miesięcznego wpływu). Wśród tej pozostałości znajduje się 32.500 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu, co stanowi 58,3% pozostałości tych skarg (za 1998 r. - 28.736 - 54,5%).

Załatwionych zostało 2.137 skarg na bezczynność organów (w 1998 r. - 1.762). Pozostało ich na następny okres 973, co odpowiada 5,1 miesięcznego ich wpływu w 1999 r. (za 1998 r. - 839 - 5,4 miesięcznego wpływu. Mimo wzrostu załatwień w stosunku do roku 1998 o 375 skarg tego rodzaju ich pozostałość wzrosła o 134. Wśród tej pozostałości znajdują się 303 skargi ponad 6 miesięcy od daty wpływu, tj. 31,1% tej pozostałości (za 1998 r. - 233 skargi i 27,8%).

W 1999 r. na 1 sędzięgo (w/g pełnego etatu i odliczając wymiar urlopu wypoczynkowego) przypadło średnio 225 załatwionych spraw rocznie, tj. 21 spraw miesięcznie (w 1996 r. - 21, w 1997 r. - 20, w 1998 r. - 28 spraw miesięcznie, z tą uwagą, że w 1998 r. załatwionych zostało ponad 15.500 wymienionych już spraw „akcji pracowniczych TP S.A.”).

Należy podnieść, że ilość ok. 20 spraw miesięcznie załatwianych przez I sędziego, poza wyjątkami jak w 1998 r., przewyższa znacznie górną granicę możliwości załatwień w warunkach odpowiadających rodzajowi pracy sędziego w NSA.

2. Podobnie jak w latach poprzednich wystąpiły liczne przypadki rażącego przekroczenia 30-dniowego terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o NSA (przed 1.10.1995 r. - w art. 200 § 2 k.p.a.), w którym organ administracji obowiązany jest przesłać do NSA odpowiedź na skargę wraz z aktami sprawy. Szczególnie rażące naruszenie tego terminu ilustrują następujące przykłady:
 - w sprawach I SA/Po 23-25/99, I SA/Po 51-52/99, I SA/Po 72/99 Główny Urząd Ceł - po 5 latach,
 - w sprawie IV SA 1327/95 Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - po 3 latach,
 - w sprawie IV SA 1386/96 Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - ponad 2,5 roku,
 - w sprawie IV SA 1136/96 Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - ponad 2 lata,
 - w sprawie IV SA 528/97 Główny Inspektorat Ochrony Środowiska - ponad 2 lata,
 - w sprawie IV SA 141/97 Urząd Gminy Jabłonna - 2 lata,
 - w sprawach II SA/Ka 1265/97, II SA/Ka 1602/97, II SA/Ka 2118/97, II SA/Ka 254/98, II SA/Ka 276/98 Wojewódzki Inspektorat Sanitarny w Katowicach - 2 lata i ponad 2 lata,
 - w sprawie IV SA 880/98 Rada Miasta Piaseczno - ponad 1,5 roku,
 - w sprawach I SA/Gd 268-271/98, I SA/Gd 655/98 i I SA/Gd 656/98 Izba Skarbowa w Gdańsku - 1,5 roku,
 - w sprawie I SA/Ka 2119/97 Główny Urząd Ceł - 1,5 roku,

- w sprawach I SA/Gd 340/98, I SA/Gd 758/98, I SA/Gd 2090/97 Główny Urząd Ceł - ponad 1 rok,
- w sprawie I SA/Gd 453/98 Izba Skarbowa w Słupsku - ponad 1 rok.

Wskazać tutaj należy, że według art. 40 ust. 2 ustawy o NSA nienadestanie przez organ odpowiedzi na skargę i akt sprawy w terminie 30 dni od doręczenia organowi odpisu skargi powoduje z mocy prawa wstrzymanie wykonania zaskarzonego aktu lub czynności. Ponadto według art. 39 ust. 1 ustawy o NSA w razie nienadestania przez organ odpowiedzi na skargę i akt sprawy w powyższym terminie, Sąd może orzec w sprawie na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, gdy nie budzi on uzasadnionych wątpliwości w świetle ustaleń poczynionych przez Sąd w toku rozpoznania skargi.

W 1999 r. NSA w 13 sprawach zastosował art. 39 ust. 1 ustawy o NSA (w 1997 r. - w 3 sprawach, w 1998 r. - w 16 sprawach). Ten tryb zastosowano: w Wydziałach III (w 3 sprawach) i IV (w 7 sprawach) w Warszawie oraz w Ośrodkach Zamiejscowych: w Katowicach (w 1 sprawie) i w Lublinie (w 2 sprawach).

3. W 1999 r. załatwiono na rozprawach 62,4% a na posiedzeniach niejawnych 37,6% skarg wśród ogółu załatwien.

Liczbowe dane w tym zakresie zawarte są w Tabeli Nr 1.

Przez wydanie wyroku załatwionych zostało 27.271 skarg na akty i inne czynności organów administracji, tj. 58,0% spośród 47.058 załatwionych takich skarg (w 1997 r. - 54,0%, w 1998 r. - 40,5%). Z tego 2 skargi załatwione zostały przez wydanie wyroku na posiedzeniach niejawnych na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o NSA - stwierdzenie nieważności decyzji (w 1998 r. - 1 skarga). Ten tryb zastosowano w Wydziale III w Warszawie. W tym trybie wykładanych zostało jeszcze 7 wyroków, wszystkie w Ośrodku Zamiejscowym NSA w Lublinie (w 1998 r. - 1), ale nie uprawomocniły się one wskutek wniesienia sprzeciwów na podstawie art. 47 ust. 4 ustawy o NSA.

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę na akty i czynności załatwionych zostało 11.257 skarg, tj. 23,9% ogółu załatwień takich skarg (w 1997 r. - 12.823 - 30,0%, w 1998 r. - 10.565 - 17,6%).

W inny sposób, w tym przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego przed NSA, załatwionych zostało 8.528 skarg na akty i czynności organów administracji, tj. 18,1% ogółu załatwień takich skarg (w 1997 r. - 6.838 - 16%, w 1998 r. - 23.714, tj. 39,5%).

W sprawach skarg na bezczynność organów administracji, przez wydanie wyroku załatwionych zostało 321 skarg, tj. 15,0% spośród 2.137 załatwionych takich skarg (w 1998 r. - 307 - 17,4% spośród 1.762 załatwionych takich skarg).

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę na bezczynność załatwionych zostało 840 skarg, tj. 39,3% ogółu załatwień takich skarg (w 1998 r. - 713 - 40,5%).

W inny sposób, w tym przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego przed NSA, załatwionych zostało 976 skarg na bezczynność, tj. 45,7% ogółu załatwień takich skarg (w 1998 r. - 742 - 42,1%).

4. W 1999 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 12.129 sprawach, co stanowi 39,5% spraw załatwionych na rozprawach (w 1996 r. - 47%, w 1997 r. - 46,7%, w 1998 r. - 48,4%).

Prokuratorzy uczestniczyli w 716 rozprawach - 2,3% (w 1996 r. w 934 - 3,9%, w 1997 r. w 814 - 3,1%, w 1998 r. w 621 - 2,2%).

Udział adwokatów jako pełnomocników stron miał miejsce w 3.211 sprawach - 10,5% (w 1996 r. - w 4.460 - 19,6%, w 1997 r. - w 3.451 - 13,2%, w 1998 r. - w 3.745 - 13,4%).

Radcy prawni, jako pełnomocnicy uczestników postępowania nie będących organami administracji wystąpili w 4.174 sprawach - 13,6% (w 1997 r. - w 2.578 - 9,9%, w 1998 r. - w 3.181 - 11,4%).

Doradcy podatkowi, nie będący adwokatami ani radcami prawnymi, uczestniczyli w 343 sprawach - 1,1% (w 1997 r. - w 61 - 0,2%, w 1998 r. - w 129 sprawach - 0,5%).

III. ORZECZNICTWO NSA

Działalność Izby Finansowej

W 1999 r. do Izby Finansowej wpłynęło 16 wniosków składów orzekających NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów istotnych wątpliwości prawnych w trybie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

Wniosek o wyjaśnienie wspomnianych wątpliwości prawnych przez Izbę Finansową lub przez połączone Izby - nie zgłoszono.

W pięciu wypadkach z wnioskiem o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych wystąpiły składy orzekające Sądu w Warszawie, w dwóch wypadkach składy orzekające OZ NSA: w Białymstoku, Katowicach, Lublinie, Łodzi i we Wrocławiu, a w jednym - skład orzekający OZ NSA w Gdańsku.

W 1999 r. skład siedmiu sędziów Izby Finansowej pojął 9 uchwał wyjaśniających zgłoszone wątpliwości prawne. W sprawie o sygn. FPS 20/98 uchwała została podjęta przez sędziów Izby Finansowej i Ogólnoadministracyjnej, gdyż przedstawione wątpliwości prawne dotyczyły zagadnień będących przedmiotem zainteresowania obu Izb (por. § 51 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działalności - Dz. U. Nr 112, poz. 540).

Skład siedmiu sędziów Izby Finansowej w czterech sprawach podjął uchwały o odmowie wyjaśnienia wątpliwości prawnych.

W jednym wypadku skład orzekający OZ NSA we Wrocławiu zwrócił się do Prezesa NSA z wnioskiem o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów Izby Finansowej z uwagi na występujące w niej istotne wątpliwości prawne (art. 49 ust. 1 ustawy o NSA). Skład siedmiu sędziów rozpoznał i rozstrzygnął tę sprawę w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

W 1999 r. do Izby Finansowej wpłynęło 6 pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych. Skład pięciu sędziów Izby rozpoznał w tym okresie 19 pytań prawnych (13 zatwierdzonych spraw wpłynęło w 1998 r.). W 5 wypadkach podjęto uchwały zawierające odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne, w 14 wypadkach odmówiono udzielenia odpowiedzi.

Skład siedmiu sędziów Izby wyjaśniając przedstawione mu wątpliwości prawne wypowiadał się z reguły w kwestiach o istotnym znaczeniu dla praktyki sądów i organów administracji publicznej. Wskazać tu należy w szczególności na uchwałę z dnia 5 lipca 1999 r., sygn. FPS 20/98 (ONSA, 1999, nr 4, poz. 120), dotyczącą istotnego zagadnienia, a mianowicie zakresu uprawnień autokontroli organu administracji publicznej, określonych w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA. Przekazana do wyjaśnienia wątpliwość dotyczyła głównie tego, czy wspomniany organ administracji publicznej może w ramach autokontroli wydać decyzję stwierdzającą nieważność zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu podatkowego. Zagadnienie to należało do spornych w orzecznictwie i doktrynie postępowania administracyjnego, w której wykazano taką możliwość zwłaszcza w tych wypadkach, w których okoliczności organ nie wyposażony przez k.p.a. w kompetencje wydawania wymienionych decyzji w postępowaniu administracyjnym. Skład siedmiu sędziów Izby wyjaśnił, że wspomnianemu organowi przysługują także

uprawnienie, zaznaczając, że art. 38 ust. 2 ustawy o NSA stanowi samodzielną podstawę postępowania prowadzonego w ramach tej procedury, jak również samodzielną podstawę do stosowania różnielanych form rozstrzygnięć uwzględniających skargę. Uprawnienie organu administracji publicznej do działania w ramach autokontroli pozostaje w związku ze skargą skierowaną do NSA. Oznacza to, że uprawnienia te będą mogły obejmować uprawnienia sądu administracyjnego dokonującego kontroli legalności decyzji administracyjnych, określone w art. 22 ust. 1 ustawy o NSA. Organ administracji publicznej więc w ramach wspomnianej autokontroli może stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, a także decyzji poprzedzającej ten akt, o ile w wyniku takiego rozstrzygnięcia nastąpi „uwzględnienie skargi w całości”.

W „Informacjach” o działalności Izby Finansowej w latach 1997 i 1998 wskazano między innymi, że w praktyce organów podatkowych wystąpiły trudności przy stosowaniu art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. Nr 52, poz. 268 z późn. zm.), w związku z brzmieniem tego przepisu ustalonym art. 4 ustawy z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409). Przypominamy, że wymieniona ustawa wprowadziła dość istotne zmiany w regulacji zawartej w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, polegające między innymi na ograniczeniu stosowania przewidzianego w tym przepisie zwolnienia od podatku rolnego do gruntów o powierzchni nie przekraczającej 100 ha. Wytłumaczone się w tym zakresie wątpliwości były przedmiotem kilku uchwał podjętych przez właściwe sądownictwo orzekające Izby w 1997 i 1998 r. Uchwały te zostały przedstawione w „Informacjach” obejmujących te lata. Do problematyki związanej z art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, a ściślej do sposobu rozumienia tego fragmentu wymienionego przepisu, który łączy stosowanie wspomnianego zwolnienia z powierzchnią gruntów (do 100 ha) skład siedmiu sędziów Izby powrócił w

uchwale z dnia 4 maja 1999 r. sygn. FPPS 21/98 (ONSA 1999, nr 4, poz. 113). Z treści postanowienia, które spowodowało ponowne wyjaśnienie tego problemu w ramach procedury określonej w art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, wynikało, że w ocenie podejmującego je składu orzekającego NSA zachodzi potrzeba zrewidowania słuszności stanowiska, sformułowanego w uchwale składu pięciu sędziów Izby Finansowej z dnia 19 listopada 1997 r. sygn. FPK 14/97 (ONSA 1998, nr 2, poz. 43). W wymienionej zaś ostatnio uchwale wyjaśniono, że grunty Państwowego Funduszu Ziemi i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objęte w trwale zagospodarowanie w celu utworzenia nowego lub powiększenie gospodarstwa już istniejącego podlegają okresowemu zwolnieniu od podatku rolnego wówczas, gdy powierzchnia utworzonego lub powiększonego gospodarstwa nie przekracza 100 ha. Skład siedmiu sędziów Izby Finansowej, w powołanej uchwale z dnia 4 maja 1999 r. zajął stanowisko odpowiadające w całości wykładni podanej w uchwale z dnia 19 listopada 1997 r., sygn. FPPS 14/97. W uzasadnieniu uchwały z dnia 4 maja 1999 r. podkreślono, że sformułowane w niej stanowisko znajduje opracie w gramatycznej wykładni wyjaśnianego przepisu. Według uchwały, przy ustalaniu znaczenia wspomnianego przepisu, a więc zakresu przewidzianego w tej normie zwolnienia od podatku rolnego, nie można pomijać wniosków wyprytywających z wykładni systemowej i celowościowej, które zostały powołane w postanowieniu składu orzekającego, jednakże nie można przyznać im znaczenia rozstrzygającego, prowadzącego do rozwiązań wykraczających poza granice określone wykładnią gramatyczną. W motywach uchwały podkreślono, że zgodnie z ustaleniami doktryny, przy wykładni prawa podatkowego „(...) gospodarcze znaczenie danej normy winno być oparte na sensie i celu ustawy podatkowej, a nie na sensie ekonomicznym, wynikającym z samego prowadzenia gospodarki. Ma to być prawne, a nie ekonomiczne spojrzenie na gospodarkę podmiotu

opodatkowanego, a więc niekiedy inne, aniżeli wynikające z zasad racjonalności gospodarowania”.

W uchwale z dnia 4 maja 1999 r. sygn. FPPS 4/99 (ONSA 1999, nr 4, poz. 112) skład siedmiu sędziów Izby Finansowej wyjaśnił zakres zwolnienia od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (tekst jednolity Dz. U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 z późn. zm.). Przekazana do wyjaśnienia wątpliwość prawna sprowadzała się do tego, czy przewidziane w art. 14 ust. 1 pkt 38 ustawy - Prawo celne zwolnienie od cła towaru, który uległ zniszczeniu przed podjęciem go do obrotu na polskim obszarze celnym, obejmuje także utratę towaru na skutek kradzieży, dokonanej w okresie podanym w tym przepisie. Skład siedmiu sędziów Izby Finansowej w powołanej wyżej uchwale wykluczył możliwość stosowania zwolnienia od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 38 cyt. ustawy w wypadku utraty towaru wskutek kradzieży. W motywach uchwały podkreślono, że zajęte w niej stanowisko znajduje opracie w treści wyjaśnianego przepisu, który jako unormowanie ustalające wyjątek od zasady powszechności cła (art. 4 ustawy - Prawo celne) podlega ścisłej wykładni.

Pozostałe uchwały składu siedmiu sędziów Izby Finansowej odnosiły się także do ważnych zagadnień prawnych. Dotyczyły one m.in. dopuszczalności skargi na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, charakteru decyzji podatkowej wydanej na podstawie art. 45 ust. 6 ustawy z dnia 21 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, rat czynszu najmu i leasingu operacyjnego samochodu osobowego na tle regulacji zawartej w art. 23 ust. 1 pkt 46 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.

Jak wspomniano na wstępie, w czterech wypadkach skład siedmiu sędziów Izby Finansowej podjął uchwały odnawiające wyjaśnienia wątpliwości prawnych, przedstawionych przez składy orzekające NSA. Wobec tego, że w

poprzednich latach w Izbie Finansowej nie podejmowano tej treści uchwał, za celowe należy uznać pocytnienie kilku uwag, odnoszących się do przyczyn takiego ustosunkowania się składu siedmiu sędziów Izby do wniosków o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych. Otóż z treści uchwał odnawiających wyjaśnienia wątpliwości prawnych wynika, że powodem ich podjęcia było bądź stwierdzenie, że zgłoszona wątpliwość nie pozostaje w takim związku z przedmiotem konkretnej sprawy, iż jej wyjaśnienie nie jest niezbędne do jej rozstrzygnięcia, bądź na takim ujęciu „wątpliwego” zagadnienia prawnego, które wskazywało, że skład orzekający NSA w istocie zmierza do ustalenia w tym trybie podstawy prawnej rozstrzygnięcia danej sprawy. W tym ostatnim wypadku w postanowieniach składu orzekającego z reguły nie powoływano przepisu, który miał być przedmiotem wykładni i tym samym nie precyzowano konkretnego problemu, wymagającego wyjaśnienia. W uchwale z dnia 25 października 1999 r. sygn. FPS 10/99 (dotychczas nie publ.) skład siedmiu sędziów Izby podkreślił m.in., że art. 49 ust. 2 ustawy o NSA uzależnia uruchomienie przewidzianej w nim procedury przede wszystkim od wystąpienia w sprawie „istotnych wątpliwości prawnych”. W przepisie tym nie chodzi więc o jakiegokolwiek wątpliwości prawne, lecz tylko o takie, które są istotne, a do takich należy zaliczyć wątpliwości dotyczące kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu w sprawie, w której powstały. W uchwale wskazano, że z art. 49 ust. 2 i 5 wynika, że ustawa o NSA łączy procedurę wyjaśnienia istotnych wątpliwości prawnych z rozpoznaniem przez NSA konkretnej sprawy. Przedmiotem więc wystąpienia składu orzekającego NSA mogą być tylko takie wątpliwości prawne, które wyłożyły się w związku z rozpoznawaniem sprawy. W uchwale zaznaczono także, że o spełnieniu warunków określonych w art. 48 ust. 2 ustawy o NSA można będzie mówić wtedy, gdy skład orzekający NSA przedstawiając istotne wątpliwości prawne do wyjaśnienia, nawiąże bezpośrednio do staru faktycznego

sprawy oraz do przepisów, które są źródłem wątpliwości i jednocześnie wykaże, dlaczego ich wyjaśnienie jest konieczne w sprawie.

Znaczną część (12) pytań prawnych rozpoznanych w 1999 r. stanowiły pytania, które wpyły w 1998 r. i dotyczyły problematyki prawnej, która wystąpiła w związku ze stosowaniem ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 123, poz. 781). Istotne wątpliwości prawne związane były z przepisami dotyczącymi opłat pobieranych w związku ze wspomnianym przekształceniem. Nawiązując do „Informacji o działalności Izby Finansowej w 1998 r.” należy przypomnieć, że w trakcie toczącego się w powyższych sprawach postępowania przed NSA zostały podjęte prace legislacyjne, zmierzające do nowelizacji powołanej ustawy z dnia 4 września 1997 r. Rezultatem tych prac było uchwalenie w dniu 3 grudnia 1998 r. ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 156, poz. 1020). Ustawa ta uzupełniła między innymi przepisy dotyczące wspomnianych opłat. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1998 r., do spraw wszczętych lecz nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się jej przepisy. Oznacza to więc, że przepisy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, w brzmieniu nadanym jej ustawą z dnia 3 grudnia 1998 r., znajdują także zastosowanie w sprawach, w związku z którymi zostały wniesione wspomniane pytania prawne. Zgodnie z art. 4 wymienionej ostatnio ustawy, weszła ona w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, a więc 5 stycznia 1999 r. W związku z dokonaną zmianą stanu prawnego w wymienionych wyżej sprawach podjęto uchwały o odmowie udzielenia odpowiedzi na zgłoszone pytania prawne.

W uchwale z dnia 30 sierpnia 1999 r. sygn. FPK 2/99 (ONSA 2000, nr 2, poz. 50) skład pięciu sędziów Izby Finansowej dokonał kolejnej wykładni art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, w związku z brzmieniem tego przepisu ustalonym art. 4 powołanej ustawy z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody, wyjaśniając, że podatnikowi podatku rolnego przysługuje zwolnienie podatkowe przewidziane w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym w przypadku, gdy przedmiotem nabycia w drodze kupna są grunty Państwowego Funduszu Ziemi lub Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które były wcześniej przez niego użytkowane pod warunkiem, że użytkowanie to nie przybrało postaci trwałego zagospodarowania gruntu.

Przedmiotem uchwały z dnia 29 listopada 1999 r. sygn. FPK 3/99 (ONSA 2000, nr 2, poz. 59), była problematyka związana z opodatkowaniem podmiotów wyrobisk górniczych podatkien od nieruchomości. W kwestii tej brak było zgodności stanowisk w dotychczasowym orzecznictwie NSA, przy czym występujące w tym względzie rozbieżności wynikały głównie z różnego rozumienia określenia „nieruchomość”, użytego w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.). Niekiedy w orzecznictwie przyjmowano, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie definiuje pojęcia „nieruchomość”, w związku z czym przy ustalaniu jego treści na tle przepisów wspomnianej ustawy należy sięgać do przepisów Kodeksu cywilnego. Wykładnia odpowiednich przepisów tego Kodeksu prowadzi zaś do wniosku, że wspomniane wyrobiska nie mogą być uznane za nieruchomości. W innych orzeczeniach przyjmowano, że przepisy powołanej ostatnio ustawy zawierają uormowania niezbędne do ustalenia treści pojęcia „nieruchomość”, co w konsekwencji prowadziło do stwierdzenia, iż podziemne wyrobiska górnicze podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W powołanej uchwale z dnia 29 listopada 1999 r. skład pięciu

sędziów Izby Finansowej wyjaśnił, że w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych został określony przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, w związku z czym podziemne wyrobiska górnicze, odpowiadające kryterium „nieruchomości” zawartym w tym przepisie, podlegają wspomnianemu podatkowi.

Podjętowanie uchwał wyjaśniających istotne wątpliwości prawne przedstawiane przez składy orzekające NSA oraz zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych nie wyczerpuje wszystkich form działania Izby Finansowej. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym oraz ich przyczyny były także przedmiotem narad sędziowskich. W 1999 r. w Izbie Finansowej odbyły się dwie narady; jedna całej Izby i jedna z udziałem sędziów Izby reprezentujących wszystkie OZ NSA oraz Wydział III i V Sądu w Warszawie. Przedmiotem dyskusji na naradzie z udziałem wszystkich sędziów Izby było opracowanie: Sędziego NSA J. Zubrzyckiego pt. „Opodatkowanie spółek cywilnych i ich współników (wybrane zagadnienia)” i Sędziego NSA J. Zajdy pt. „Swobodny przepływ towarów”. Przedstawione referaty zawierały gruntowną analizę badanego materiału i stanowiły dobrą podstawę do wymiany poglądów między innymi w kwestiach, w których w orzecznictwie NSA wystąpiły rozbieżności.

Tematem drugiej narady sędziów Izby Finansowej, zorganizowanej w 1999 r. były: „Tajemnica służbowa, skarbowa oraz ochrona danych osobowych (zagadnienia wybrane)” - (ref. Sędzia NSA J. Chlebny), „Obrót programami komputerowymi w świetle ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym” - (ref. Sędzia NSA J. Zubrzycki), „Orzecznictwo NSA w sprawach dotyczących art. 46 a ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne” - (ref. Sędzia NSA J. Orzel) oraz „Rozbieżności w orzecznictwie NSA dotyczącym art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych” (ref. Sędziowie NSA J. Antosik i

W. Kubiak). Narada umożliwiła wymianę poglądów w spornych kwestiach prawnych pojawiających się w orzecznictwie NSA na tie przepisów wymienionych wyżej ustaw. Wnioski wypływające z narad zostały przekazane wszystkim sędziom Izby Finansowej.

W Izbie Finansowej działa Zespół powołany do wstępnej kwalifikacji orzeczeń NSA do ogłoszenia w zbiorze urzędowym. W skład Zespołu wchodzi sędziowie Izby, powoływani na okres sześciu miesięcy. W 1999 r. Zespół odbył 9 posiedzeń. Przedmiotem oceny było 177 wyroków NSA; 83 orzeczenia przedstawiono Prezesowi NSA z wnioskiem o skierowanie do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej

W 1999r. składy orzekające NSA wystąpiły w 21 sprawach o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA oraz w 6 sprawach o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

Uwzględniając sprawy, które wpłynęły do Izby w 1997 r., skład siedmiu sędziów podjął uchwały w 15 sprawach, a w jednej sprawie postępowanie w przedmiocie wyjaśnienia wątpliwości prawnej umorzono. W 6 sprawach (5 spraw połączono celem łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia) zostały wydane wyroki w składzie siedmiu sędziów.

W 3 sprawach podjęto uchwały o odmowie wyjaśnienia wątpliwości prawnej. W sprawach OPS 18/98 (OPS 19/98) - (ONSA 1999, nr 4, poz. 116) przychylną odmowę wyjaśnienia przedstawionych wątpliwości prawnych dotyczących wykładni przepisu § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przemysłu i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1995 r., Nr 10, poz. 46 ze zm.), który to przepis określał uprawnienie organu do

rozstrzygnięcia o usytuowaniu budynku przy granicy działki w razie braku zgody właściciela działki sąsiedniej, było stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999r., P 9/98. Natomiast w sprawie OPS 4/99 (ONSA 1999, nr 4, poz. 118) odmówiono wyjaśnienia wątpliwości prawnej na tej podstawie, że zagadnienie prawne, z którym wystąpił skład orzekający było objęte oceną prawną wyrażoną w wyroku NSA wydanym w tej sprawie. W uzasadnieniu uchwały przyjęto stanowisko, że ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu w danej sprawie wiąże z mocy art. 30 ustawy o NSA zarówno skład orzekający rozpoznający skargę, jak i skład powiększony wyjaśniający wątpliwości prawne w tej sprawie. Oznacza to, że zagadnienie prawne objęte wiążącą oceną prawną, nie może być przedmiotem wyjaśnienia w tej sprawie, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA. Odmienne stanowisko prowadziłoby do niemożliwej do zaakceptowania kolizji równoczesnego związania sądu oceną prawną na podstawie art. 30 ustawy o NSA i uchwałą wyjaśniającą wątpliwość prawną na podstawie art. 49 ust. 5 ustawy o NSA. Instytucja prawna wyjaśnienia wątpliwości prawnych w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA nie daje podstaw do weryfikowania oceny prawnej wyrażonej w wyroku w drodze wyjaśnienia wątpliwości prawnej.

Uchwały wyjaśniające wątpliwości prawne w większości spraw dotyczyły zagadnień materiałnoprawnych i zostały przytoczone w omówieniu orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw. W kilku sprawach wyjaśniane były kwestie procesowe.

W uchwałach z dnia 8 listopada 1999 r., OPS 5/99 (ONSA 2000, nr 2, poz. 46) przyjęte zostało stanowisko, iż warunkiem dopuszczalności skargi wojewody do NSA na uchwałę organu związku międzygminnego jest uprzednie wezwanie przez wojewodę organu związku międzygminnego do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. W uzasadnieniu tej uchwały

podniesiono, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają szczególnych uormowań co do trybu wnoszenia skargi przez wojewodę na uchwały organów gminy (związku międzygminnego), a wobec tego obowiązującą zasadą wyrażoną w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, według której skargę można wnieść do NSA po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa. Jest to inne rozwiązanie, od tego, które dotyczy wnoszenia skargi przez gminę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (w uchwale NSA z dnia 23 marca 1998r., OPS 9/97 i uchwale Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 1998 r., III ZP 43/97 wyjaśniono, że gmina wnosząc skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie ma obowiązku wzywania wojewody do usunięcia naruszenia prawa).

Trybu wnoszenia skargi do NSA dotyczą także uchwały z dnia 11 października 1999r. w sprawach OPS 8/99 i OPS 9/99 (ONSA 2000, nr 1, poz. 4 i 5). W uchwalach tych wyjaśniono, że wniesienie skargi do NSA na uchwałę rady gminy o odrzuceniu zarzutów w całości lub w części do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania rady gminy do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. Podstawę takiego stanowiska stanowi pogląd, że ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) w sposób odrębny i wyczerpujący określiła tryb wnoszenia skargi w tych sprawach, a wobec tego nie ma zastosowania ogólny przepis art. 34 ust. 3 ustawy o NSA.

Problem dopuszczalności skargi do NSA w sprawach dotyczących orzekania o stopniu niepełnosprawności, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) był przedmiotem wyjaśnienia w uchwale z dnia 8 listopada 1999r., OPS 12/99 (ONSA 2000, nr 2, poz. 47). Wątpliwość prawa wynikająca z uormowania, które przewiduje, że od decyzji organu odwoławczego przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a wobec tego, czy mogą

być zaskarżone do sądu administracyjnego wydane w toku postępowania orzeczenia o charakterze procesowym. W tym przypadku chodziło o postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania od orzeczenia organu pierwszej instancji. W uchwale przyjęto stanowisko, iż na takie postanowienie przysługuje skarga do NSA. W uzasadnieniu uchwały, powołując się na przepisy art. 184 Konstytucji RP, wyrażono pogląd, że w sprawach z zakresu administracji publicznej właściwość sądu administracyjnego jest wyłączona tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim sąd powszechny może przejąć sprawę do dalszego jej załatwienia, po etapie postępowania administracyjnego. Jeżeli więc przyjęte przez ustawodawcę reguły załatwiania określonego rodzaju spraw z zakresu administracji publicznej nie obejmują właściwością sądu powszechnego wszystkich działań, które są lub mogą być podejmowane w danej sprawie na etapie postępowania administracyjnego, to w odniesieniu do tych działań organów administracji publicznej, które nie są objęte właściwością sądu powszechnego, nie jest wyłączona kontrola sprawowana przez sąd administracyjny.

Wątpliwość prawna składu orzekającego przedstawiona w sprawie OPS 16/98 (ONSA 1999, nr 4, poz. 119) dotyczyła tego, czy stwierdzenie przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. W uchwale z dnia 5 lipca 1999r. skład siedmiu sędziów wyjaśnił, iż stwierdzenie przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

W sprawie OSA 1/99 (ONSA 1999, nr 4, poz. 109) przekazanej do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów wystąpił problem właściwości Zarządu m.st. Warszawy do podejmowania uchwał w przedmiocie opłat za wodę i wprowadzanie ścieków oraz podstawy prawnej do wydawania takich uchwał. W

uzasadnieniu wydanego w tej sprawie wyroku z dnia 17 maja 1999r. został wyrażony pogląd, że sprawy ustalania przez organy gminy cen i opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej mają charakter spraw z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a wobec tego podmiot korzystający z komunalnych urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz odbioru ścieków i ponoszący z tego tytułu opłaty może kwestionować uchwałę, określającą ich wysokość, w drodze skargi do sądu administracyjnego. Sprawy te mające znaczenie dla całego m. st. Warszawy lub kilku gmin warszawskich, związane ze wspólnym mieniem gmin warszawskich, należą, do czasu utworzenia związków komunalnych, do kompetencji Zarządu m. st. Warszawy, który w tych sprawach jest organem samorządu uprawnionym do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Co do podstawy prawnej uchwał organów samorządu w tych sprawach Sąd stwierdził, że podstawy do ich wydania nie może stanowić §3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz ustalania opłat za wodę i wyrowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716 ze zm.), który jest niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, co ostatecznie przesądził wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 1999r., U 3/98. Określanie wysokości opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej następuje na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.).

Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 maja 1999r., OSA 2/98 (OSA 3/98 - OSA 6/98) - (ONSA 1999, nr 4, poz. 110) skład siedmiu sędziów zajmował się problemem wykładni ustawy z dnia 9 kwietnia 1960r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz.U. Nr 12, poz. 65). Wyrazowy został pogląd, że układ między Rządem Stanów

Zjednoczonych Ameryki i Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, dotyczący roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, zawarty w Waszyngtonie w dniu 16 lipca 1960 r. jest międzynarodową umową o uregulowaniu wzajemnych roszczeń w rozumieniu art. 1, 2 i 5 powołanej ustawy. Jeżeli więc z powołaniem się na ten układ przyznano obywatelowi Stanów Zjednoczonych odszkodowanie za przejęcie przez Państwo mienie i obywateli Stanów Zjednoczonych zrzekł się swoich praw do tego mienia, to wydanie przez Ministra Finansów decyzji, stwierdzającej przejście własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, nie narusza przepisów powołanej ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r.

Samorządowe kolegia odwoławcze w 1999r. wystąpiły z pytaniami prawnymi w 32 sprawach. Uwzględniając pytania prawne pozostałe z 1998 r., skład pięciu sędziów NSA podjął uchwały o udzieleniu odpowiedzi na pytania prawne w 17 sprawach, natomiast odmówił udzielenia odpowiedzi w 18 sprawach, z tym, że 14 jednorodnych spraw było połączonych w celu łącznego załatwienia. Uchwały zawierające odpowiedzi na pytania dotyczące zagadnień materialnoprawnych zostały przytoczone w omówieniu orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw.

W sprawach OPK 10/98 i OPK 16/98 (ONSA 1999, nr 3, poz. 82 i poz. 83), Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi na pytania prawne, dotyczące wyjaśnienia treści przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, z tej przyczyny, że po wystąpieniu z pytaniem prawnym, a przed rozpoznaniem pytania przez Sąd, nastąpiła zasadnicza nowelizacja ustawy, przy czym ustawodawca przyjął rozwiązanie, że nowe przepisy stosuje się w sprawach wszczętych lecz nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie. Zdaniem Sądu w takiej sytuacji wyjaśnianie przepisów, które uległy zmianie staje się bezprzedmiotowe. Wyjaśnianie przez Sąd przepisów w

nowym brzmieniu w odpowiedzi na pytanie prawne, które zostało sformułowane przez samorządowe kolegium odwoławcze w innym stanie prawnym, wkraczałoby w kompetencje kolegium, do którego należy ocena, czy w określonym stanie prawnym przepis wymagał wyjaśnienia.

W sprawie OPK 3/99 (dotychczas nie publ.) oraz w sprawach OPK 4/99 – OPK 17/99 (dotychczas nie publ.), które zostały połączone w celu łącznego rozpoznania, przedmiotem pytań prawnych było zagadnienie zezwoleń na zarobkowy przewóz taksówką dla osób, które prowadziły taką działalność przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.), gdy pozostają w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu, lub były skazane za jedno z przestępstw określonych w ustawie. Istota wątpliwości prawnej sprowadzała się do tego, czy nowe wymagania co do niekaralności oraz zakaz łączenia działalności taksówkarskiej z zatrudnieniem na pełnym etacie mogą mieć zastosowanie do osób, które rozpoczęły prowadzenie działalności taksówkarskiej przed wejściem w życie nowych przepisów. Odmowa udzielenia odpowiedzi na te pytania była uzasadniona tym, że przepisy, o których wyjaśnienie wystąpiło samorządowe kolegium odwoławcze (art. 15 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób) utraciły moc na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999r., K. 33/98 (OTK z 1999r., Nr 4, poz. 71), jako niezgodne z art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że wprowadzały nadmierne ograniczenia w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej oraz z wolności wyboru i wykonywania zawodu.

W jednej ze spraw, OPK 13/98 (ONSA 1999, nr 3, poz. 79) Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne kolegium, ponieważ w pytaniu nie chodziło o wyjaśnienie treści przepisu prawnego, ale w istocie rzeczy o

rozstrzygnięcie, czy określone zamierzenie inwestycyjne nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zagadnienia procesowe były przedmiotem odpowiedzi w uchwałach z dnia 25 października 1999r., OPK 28/99 i OPK 29/99 (ONSA 2000, nr 1, poz. 13 i 14), a dotyczyły one podpisywania przez wiceprezydenta miasta decyzji wydawanych przez zarząd. W pierwszej sprawie chodziło o to, czy wiceprezydent, który uczestniczył w posiedzeniu zarządu, podczas którego została wydana decyzja, może podpisać decyzję wydaną przez zarząd, jeżeli w posiedzeniu zarządu nie brał udziału prezydent miasta. W drugiej zaś sprawie, chodziło o to, czy wiceprezydent może podpisać decyzję wydaną przez zarząd, jeżeli prezydent uczestniczył w posiedzeniu zarządu, podczas którego została wydana decyzja. Źródłem wątpliwości był przepis art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.), który stanowi, że decyzje wydawane przez zarząd gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje wójt lub burmistrz, zaś w decyzji wymienia się imię i nazwisko członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji. W uchwałach wydanych w tych sprawach Sąd wyjaśnił, że decyzja wydana przez zarząd gminy (miasta) może być podpisana przez wiceprezydenta miasta, jeżeli statut gminy (miasta) tak stanowi, także wtedy, gdy prezydent miasta uczestniczył w wydaniu decyzji zarządu. Na podstawie analizy przepisów ustawy o samorządzie gminnym Sąd przyjął, iż jakkolwiek ustawa ta przewiduje stanowisko zastępcy (zastępców) przewodniczącego zarządu, to jednak nie określa na czym polega sprawowanie zastępstwa. Uprawnienia wiceprezydenta do podpisania decyzji wydanej przez zarząd nie można wyprowadzać z samej istoty zastępstwa ani na podstawie upoważnienia prezydenta, albowiem podpisanie decyzji, jako czynność w postępowaniu administracyjnym prawnie uregulowana, musi mieć swoje oparcie w określonych przepisach prawa. Takim przepisem, stanowiącym podstawę do podpisania decyzji przez wiceprezydenta,

może być przepis statutu gminy (miasta), który określa wewnętrzną organizację oraz tryb pracy organów gminy. To właśnie statut gminy powinien określać sytuację, w których zarząd wypełnia swoje kompetencje bez udziału przewodniczącego zarządu, kto spośród zastępców przewodniczącego zarządu wykonuje jego obowiązki w przypadku niemożności osobistego działania przez przewodniczącego zarządu. Przepis art. 39 ust. 3 o samorządzie gminnym nie wyklucza przyjęcia takich unormowań w statucie.

Przedmiotem działalności Izby było także wstępne kwalifikowanie orzeczeń NSA do publikacji w zbiorze urzędowym oraz konferencje sędziów Izby, których przedmiotem była problematyka z zakresu prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Sprawy z zakresu działalności gospodarce

1. W zakresie gier losowych podkreślano w orzecznictwie, że ustalenie, czy dana gra ma czy nie ma charakteru losowego, wymaga zawsze indywidualnej oceny. W rozpatrywanych sprawach z tego zakresu najczęściej występował więc spór, czy dana gra spełnia wymogi ustawowe określone w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 ze zm.). Orzecznictwo NSA stało na stanowisku, że charakter gry losowej nie mogą zmienić wprowadzone do niej dodatkowe czynności, nowe fazy postępowania, czy stadia pośrednie, jeśli ostatecznie o wyniku decyduje przypadek a nie zrzeczność, czy wiedza. Tak samo wypłata wygranej może następować w najróżniejszych formach. Decydujące bowiem znaczenie dla kwalifikacji prawnej danej gry ma rzeczywistość jej cel oraz końcowy efekt, a nie odmienne od tradycyjnych formy czy nazwy, mające na celu obejście rygorów ustawowych związanych z grami losowymi.

W sprawach dotyczących udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarce w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych, w sytuacji gdy o zezwolenie ubiega się kilka podmiotów w orzecznictwie NSA przyjmowano konsekwentnie, że wszystkie wnioski dotyczące jednego zezwolenia na prowadzenie salonu gier w automatach, kasynach gry itp. powinny być rozpatrywane w ramach jednego (tego samego) postępowania administracyjnego, zakończonego jedną decyzją skierowaną do wszystkich zainteresowanych uzyskaniem danego zezwolenia.

2. W zakresie wpisów do ewidencji działalności gospodarce NSA prezentował pogląd, że ewidencja ta jest tylko urzędowym zbiorem określonych informacji (rejestrzem publicznym). Zmiany w ewidencji nie mogą być więc dokonywane z datą wsteczną w stosunku do ich zgłoszenia przez zarejestrowanego przedsiębiorcę. Na zarejestrowanym przedsiębiorcy, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 23 grudnia 1998 r. o działalności gospodarce (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), ciąży obowiązek zgłoszenia organowi ewidencyjnemu w ciągu 14 dni zmiany stanu faktycznego lub prawnego. Ostatnim dniem zgłoszenia jest 14 dzień terminu, co oznacza, że w ewidencji, w drodze wyjątku, można dokonać w takiej sytuacji zmiany z datą o 14 dni wcześniejszą niż data zgłoszenia.

W zakresie omawianych spraw w orzeczeniach NSA wskazywano, że zgłoszony do ewidencji działalności gospodarce przedmiot działalności musi być odpowiednio skonkretyzowany. Organ ewidencyjny musi bowiem ocenić, czy nie wymaga on zezwolenia lub koncesji, a więc czy podlega zgłoszeniu do ewidencji. Badaniu podlega także, czy zgłoszony przedmiot działalności gospodarce nie należy do sfery działań wyłączonych w ogóle z ewidencji.

3. W sprawach związanych z udzieleniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w orzecznictwie NSA przyjmowano, że art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.), dający radzie gminy uprawnienie do określenia w drodze uchwały zasad usytuowania na terenie gminy (miasta) miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży i podawania tych napojów, nie stanowi podstawy do wprowadzenia w uchwałę obowiązku uzyskania i przedłożenia zgody właściciela lub zarządcy lokalu na sprzedaż w tym lokalu napojów alkoholowych. Wskazano, że użyte w powołanym art. 12 ust. 2 pojęcie "warunki sprzedaży" dotyczy tylko spraw porządkowo-technicznych związanych z zapewnieniem właściwej realizacji zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Chodzi więc o zapewnienie właściwej kultury sprzedaży i o ułatwienie zachowania porządku publicznego. Natomiast zgoda właściciela lub zarządcy lokalu na sprzedaż napojów alkoholowych ma charakter cywilny. Ewentualne rozstrzygnięcie sporów na tym tle należy do sądów powszechnych.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych może być wydane przez właściwego wójta, burmistrza (prezydenta) po zasięgnięciu opinii zarządu gminy. W utrwalonym orzecznictwie przyjęto, że do wydania przez zarząd gminy opinii stosuje się art. 106 k.p.a. Zatem opinia ta musi mieć formę postanowienia podpisanego przez wszystkich członków zarządu.

4. Najczęstszym powodem cofnięcia koncesji w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych było udowodnione zatrudnienie w agencjach ochrony osób karanych za przestępstwa umyślne. Sąd w wyrokach konsekwentnie podkreślał, że prowadzenie koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia pomaga w realizacji zadań państwa w zakresie zapewnienia ładu i bezpieczeństwa publicznego. Wymaga to od posiadacza koncesji rygorystycznego przestrzegania obowiązującego porządku prawnego. Bezwzględny zakaz zatrudniania przy wykonywaniu

koncesjonowanych czynności osób karanych za przestępstwa umyślne należy więc do podstawowych warunków wykonywania omawianej działalności. Złamanie tego zakazu daje podstawę do skutecznego cofnięcia koncesji. Posiadacz koncesji na usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz na usługi detektywistyczne powinien ściśle przestrzegać przepisów gwarantujących nienaruszalność praw i wolności obywateli oraz przepisów dotyczących porządku publicznego, co także jest wpisywane do koncesji jako jeden z podstawowych warunków jej wykonywania.

5. W orzecznictwie dotyczącym spraw o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu bronią i materiałami wybuchowymi wskazywano, że organy koncesyjne, w granicach uzasadnionych interesem publicznym, mają prawo do oceny podmiotu ubiegającego się o koncesję (art. 20 ust. 5 i 6 ustawy o działalności gospodarczej). Powinny tu być, między innymi, oceniane dotychczasowe zachowanie się tego podmiotu, niezależnie od tego w jakich formach prawnych prowadził on poprzednio działalność gospodarczą.

6. W sprawach związanych z udzieleniem koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego prezentowano pogląd, że publikowane w prasie komunikaty Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej w tym zakresie nie mogą być podstawą żądań o udzielenie koncesji. Wskazywano także, iż skoro zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 141, poz. 942 ze zm.), koncesji nie można odstępować osobom trzecim, to stwierdzenie odstąpienia koncesji stanowi przesłankę do jej cofnięcia. Przy interpretacji zaś art. 13 ust. 1 pkt 4 powoływanej ustawy - stanowiącego, że powodem cofnięcia koncesji jest niewykonywanie na skutek okoliczności zależnych od posiadacza koncesji międzynarodowego transportu drogowego przez co najmniej 6 miesięcy - przyjęto, że trudna sytuacja finansowa posiadacza

koncesji, będąca przyczyną jej niewykonania, nie może być uznana co do zasady za okoliczność niezależną od niego. NSA stwierdzał również, iż termin wskazany w art. 25 ust. 2 ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego jest terminem prawa materialnego, a zatem jest nieprzywracalny w trybie przepisów art. 58 i 59 kpa. Naruszenie zaś tego terminu uzasadnia odmowę udzielenia zezwolenia (II SA/Gd 26/99).

7. W okresie sprawozdawczym NSA rozpatrywał także liczne skargi na cofnięcie koncesji na prowadzenie w kraju obrotu (skupu i sprzedaży) surowców wtórnych metali nieżelaznych z powodu udowodnionego fałszowania dowodów skupu albo niewywiązywania się z obowiązku ządania od sprzedających złomu dowodów tożsamości oraz ewidencjonowania źródła pochodzenia złomu. Uchylenie przez NSA decyzji cofających omawiane koncesje następowało tylko w przypadkach stwierdzenia przez Sąd naruszenia norm procesowych w postępowaniu dowodowym zmierzającym do ustalenia przyczyn cofnięcia koncesji. Osoby, którym cofnięto koncesje uruchamiały z zasady tryby nadzwyczajne zmierzające do weryfikacji ostatecznych w tej mierze decyzji, a następnie występowały ze skargami do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd, jeżeli nie stwierdził uchybień procesowych z zasady wskazane skargi oddalał.

8. NSA w badanym okresie rozpoznał również sprawę (II SA 998/98) dotyczącą zezwolenia na zawarcie umowy dzierżawy części mienia państwowej osoby prawnej.

W art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. z 1997 r. Nr 26, poz. 143 ze zm.) jest zawarty obowiązek uzyskania przez państwową osobę prawną zezwolenia Ministra Skarbu Państwa na zawarcie umowy dzierżawy z podmiotem zagranicznym. NSA wskazał, że obowiązek z art. 6 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy z 14 czerwca 1991 r. związany jest z zarządzaniem przez Państwo swoją własnością. W tym zarządzaniu mamy do

czynienia obok czynności cywilnoprawnych (art. 441 k.c.), także z czynnościami administracyjnymi. I właśnie zezwolenie bądź jego odmowa na zawarcie przez państwową osobę prawną umowy ze spółką z udziałem zagranicznym na używanie mienia tej państwowej osoby prawnej jest wyrazem koniecznej kontroli nad majątkiem pozostającym w sektorze państwowym. Sprawa dotyczy bowiem specjalnych rygorów prawnych związanych z uprawnieniami właścicielskimi Państwa i bezpośrednio związana jest z polityką Państwa.

Konstytucyjna zasada ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) nie pozwala zmusić właściciela (również Państwa) do podejmowania działań wbrew jego interesom. Sąd NSA w omawianej sprawie zaprezentował pogląd, że przewidziane w art. 44 ust. 7 Układu Europejskiego Ustanawiającego Stowarzyszenie Między Rzeczypospolitą Polską z Jednej Strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z Drugiej Strony, prawo przedsiębiorstw Wspólnot założonych na terytorium Polski do nabywania, używania i sprzedaży nieruchomości, w przypadkach gdy będzie to bezpośrednio konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej, dla której zostały założone, nie oznacza, że właściciel (w rozpatrywanej sprawie Skarb Państwa), wbrew swoim majątkowym interesom, ma obowiązek wynajmu czy sprzedaży nieruchomości, jeśli takie życzenie zgłosi przedsiębiorstwo Wspólnot.

W wyroku NSA wydanym w omawianej sprawie sformułowano tezę, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym jest zgodna z art. 44 ust. 2 kodeksu cywilnego i nie narusza ani art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ani art. 44 ust. 7 Układu Europejskiego Ustanawiającego Stowarzyszenie RP ze Wspólnotami Europejskimi.

Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego

1. W tej grupie spraw przeważały skargi gmin na decyzje dotyczące obniżenia opłaty eksploatacyjnej na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.). Decyzje te są wydawane po zasięgnięciu opinii zarządu gminy. Skargi w takich sprawach zostały oddalone, bowiem zgodnie z utrwalonym orzecnictwem NSA gmina nie ma statusu strony przed sądem administracyjnym z uwagi na brak interesu prawnego w tym zakresie. Ma ona natomiast jedynie interes ekonomiczny w uzyskaniu jak najwyższych wpływów z opłat eksploatacyjnych. Artkuł 84 powoływanej ustawy ma - w świetle orzecznictwa - charakter szczególny w stosunku do przepisów kpa, w tym także do jego art. 28 (strona w postępowaniu administracyjnym), na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyrokach sygn.akt III RN 181/98 i III RN 191/98. Jedynie w sprawach o podwyższenie opłaty eksploatacyjnej gmina może zgłosić swój udział w postępowaniu w charakterze strony (art. 84 ust. 5 i 8).

2. NSA rozpoznając sprawę dotyczącą udzielenia koncesji na wydobywanie sposobem odkrywkowym kopaliny w strefie ochronnej ustanowionej przez konserwatora zabytków, wyraził pogląd, że organy administracyjne w sprawach z zakresu działalności gospodarczej w dziedzinie np. geologii i górnictwa nie mogą ograniczyć swoich rozstrzygnięć jedynie do kwestii unormowanych w przepisach ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnictwo w sytuacji, gdy uprawnienia z danej koncesji musiałyby być realizowane na terenie objętym działaniem ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.). W takim przypadku organy koncesyjne są obowiązane ustalić, czy udzielona koncesja nie narusza norm prawnych, wynikających także z ustawy o ochronie dóbr kultury (II SA 1805/98).

3. NSA rozpatrywał również skargi na decyzje dotyczące wymierzania kary pieniężnej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. Nie dopatrując się zazwyczaj naruszenia prawa w tych sprawach, Sąd skargi oddalał.

Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

Sprawy dotyczące zobowiązań podatkowych oraz innych świadczeń pieniężnych - podobnie jak w latach ubiegłych - stanowią dominującą grupę spraw wpływających do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 1999 r. kontynuowano główne kierunki orzecznictwa sądowego w tej kategorii spraw, które - ogólnie rzecz biorąc - zmierzały zarówno do ochrony słusznych interesów podatników, jak i zapewnienia budżetowi państwa zgodnych z prawem wpływów środków pieniężnych niezbędnych do pokrycia potrzeb publicznych.

W postępowaniu sądowym w tej kategorii spraw wystąpiło wiele istotnych zagadnień prawnych, mających doniosłe znaczenie dla praktyki orzeczniczej organów podatkowych i Sądu. Niektóre z tych zagadnień występowały już w orzecznictwie w poprzednich latach, w większości jednakże są to zagadnienia nowe, które - jak należy sądzić przyczynią się do podniesienia poziomu orzecznictwa w sprawach podatkowych. Do istotniejszych z wymienionych wyżej problemów prawnych, występujących w poszczególnych rodzajach spraw zaliczyć należy:

1. W zakresie podatku od towarów i usług.

W sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych dominująca pozycję zajmują skargi kwestionujące wymiar podatku od towarów i usług. Jak już podawano w Informacji o działalności NSA za 1998 r. - znaczna liczba skarg w tego rodzaju sprawach spowodowana jest m.in. trudnościami w stosowaniu

przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Z obserwacji praktyki orzeczniczej organów podatkowych wynika, że wielokrotnie nowelizacje przepisów tej ustawy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych powodują, że podatnicy zobowiązani do samodzielnego obliczenia tego podatku nie zawsze orientują się w aktualnym stanie prawnym dotyczącym VAT, co w konsekwencji doprowadza do błędów, a następnie do ingerencji organów podatkowych, które z kolei kwestionowane są w postępowaniu przed NSA. Podkreślić jednakże należy, że trudności w stosowaniu powyższej ustawy spowodowane były również rozbieżną wykładnią niektórych jej przepisów, co doprowadzało niekiedy do rozbieżnych rozstrzygnięć zarówno w postępowaniu podatkowym, jak i sądowym. W celu usunięcia tych rozbieżności organizowane były narady sędziowskie w poszczególnych ośrodkach zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, w czasie których dyskutowane były zagadnienia prawne budzące wątpliwości. Niektóre z nich, mające zasięg ogólnokrajowy, sygnalizowane zostały w czasie ogólnokrajowej konferencji sędziów NSA, która odbyła się w październiku 1999 r.

W orzecznictwie sądowym wystąpiło wiele zagadnień prawnych związanych z prawidłowym stosowaniem ustawy o podatku od towarów i usług. Omówienia wymagają jednak te w szczególności poglądy i oceny składów orzekających NSA, które mogą mieć znaczenie w większej liczbie spraw.

Aktualny jest nadal, sygnalizowany już w poprzednich latach, problem stosowania wobec podatników sankcji prawnopodatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy o podatku od towarów i usług. Zgodnie bowiem z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., znowelizowane i obowiązujące od 1 stycznia 1997 r. przepisy regulujące nakładanie na podatników sankcji na podstawie art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy VAT w postaci „dodatkowego zobowiązania podatkowego” - są niezgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam

czyn sankcji administracyjnej określonej w tych przepisach oraz odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe. Powyższe przepisy w zakresie określonym wyrokiem Trybunału utraciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia - na podstawie art. 89 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - obwieszczenia prezesa Trybunału Konstytucyjnego, co nastąpiło 17 listopada 1998 r. Wyrok Trybunału wywołał dyskusje oraz wiele rozbieżnych poglądów wyrażanych zarówno w orzecznictwie podatkowym, jak i sądowym. Sprowadzają się one - ogólnie rzecz biorąc - do następujących kwestii:

1/ Wyrok dotyczy stanu prawnego obowiązującego od 1 stycznia 1997 r. Poprzednio obowiązujące przepisy ustawy o podatku od towarów i usług również przewidywały możliwość nakładania na podatników sankcji prawnopodatkowej, i to w wysokości znacznie wyższej niż te, które były przedmiotem oceny Trybunału. Powstała więc wątpliwość, czy skutki prawne wyroku Trybunału mogą odnosić się również do stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 stycznia 1997 r. Zarysowały się w tej kwestii w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego dwa odmienne stanowiska. Według jednego z nich skutki prawne wyroku Trybunału mogą dotyczyć stanu prawnego obowiązującego od 1 stycznia 1997 r. Pogląd drugi natomiast - przyznając, że wprawdzie utrata mocy obowiązującej dotyczy przepisów, które weszły w życie 1 stycznia 1997 r., to jednak powody, które legły u podstaw wyroku Trybunału są w pełni aktualne także w stosunku do stanu prawnego, jaki obowiązywał również przed tą datą. W konsekwencji więc należy przyjąć, że przepisy dotyczące sankcji prawnopodatkowej zawarte w art. 27 ustawy o VAT nie tylko po 1 stycznia 1997 r., ale również przed tą datą kolidowały z normami konstytucyjnymi.

2) Drugim spornym zagadnieniem wywołującym dyskusje jest przedmiotowy zakres niekonstytucyjności sankcji, o której mowa w wyroku Trybunału. Wątpliwości w tym zakresie powstały w szczególności w

orzecznictwie organów podatkowych, które w niektórych sprawach reprezentowały pogląd, że skoro nie pociągnięto podatnika do odpowiedzialności karnoskarbowej, to nie ma przeszkód, aby ustalić mu dodatkowe zobowiązanie podatkowe na podstawie art. 27 ust. 5, 6 lub 8. W tym przedmiocie wypowiedział się już Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 stycznia 1999 r. (III RN 99/98), w którym podano, że w omawianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że o kolizji przepisów dotyczących sankcji z art. 2 Konstytucji można mówić wówczas, gdy dany czyn wyzerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia skarbowego oraz warunki do ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego. Chodzi więc w istocie o abstrakcyjną (potencjalną) możliwość ukarania i ustalenia sankcji. Sąd Najwyższy odrzucił jednocześnie pogląd, że utrata mocy art. 27 ust. 5, 6 i 8 ma charakter konkretny w tym znaczeniu, że nie można stosować sankcji wówczas, gdy zastosowano już karę za wykroczenie skarbowe. W konsekwencji Sąd Najwyższy przyjął, że w istocie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego chodzi o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów art. 27 ust. 5, 6 i 8 w zakresie w jakim za określone czynny przewidziana jest odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe, niezależnie od tego, czy w danym przypadku odpowiedzialność ta wobec konkretnego podatnika została zastosowana.

3) Kolejnym spornym zagadnieniem, wyłaniającym się na tle wyroku Trybunału jest data utraty mocy prawnej art. 27 ust. 5, 6 i 8 w zakresie przewidzianym tym wyrokiem. W większości przypadków w orzecznictwie sądowym przyjmowano, że utrata mocy prawnej tych przepisów nastąpiła zgodnie z art. 89 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - z dniem 17 listopada 1998 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy art. 27 ust. 5, 6 i 8. Wyrażano jednak również stanowisko odmienne, a mianowicie, że utrata mocy

prawnej przepisu jest tylko sankcjonowaniem dokonanej już oceny jego niekonstytucyjności i ma charakter porządkujący stan prawa.

Przedstawione wyżej oraz inne zagadnienia związane z powyższym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego będą przedmiotem dyskusji sędziowskich.

Z rozpoznawanych skarg dotyczących podatku od towarów i usług na szczególną uwagę zasługują sprawy, w których Sąd sformułował następujące stanowisko:

W kilku sprawach Sąd oddalając skargi gmin wyraził pogląd, że w świetle przepisów ustawy o VAT - brak jest podstaw do przyjęcia, że gminy zwolnione są od opodatkowania. Jeśli więc gmina wykonuje czynności nie należące do zadań organów samorządu terytorialnego i wymienione w art. 2 ustawy o VAT, to podlega opodatkowaniu (I SA/Ld 562/97, I SA/Ld 580/97). W kolejnej sprawie dotyczącej obowiązku podatkowego gminy, Sąd oddalając skargę gminy, stwierdził, że gmina jako osoba prawna wykonująca zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w zakresie w jakim realizuje we własnym imieniu i na własny rachunek czynności określone w art. 2, co ma miejsce w szczególności w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej - jest podatnikiem podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Wskazał przy tym, że charakter zadań i celów gminy nie przesądza o istnieniu zobowiązania w podatku od towarów i usług. Kwestie te bowiem rozstrzyga sposób ich realizacji. W wywodach szczegółowych Sąd sformułował m.in. pogląd, iż „użytkownikiem” dokonującym sprzedaży towaru używanego w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 5 jest jedynie taki jego właściciel, który w momencie sprzedaży korzysta z niego w ten sposób, że faktycznie go używa, a nie tylko pobiera z tego towaru korzyści cywilne i inne przychody. Ustawodawca uznał, że jednostki samorządu terytorialnego - co do zasady - są podatnikami tego podatku. Zwolnione od podatku są jedynie te ich usługi, które polegają na władczym realizowaniu ich zadań (91 KU), co oczywiście nie

wypełnia całego zakresu działań gminy, realizowanych w ramach usług znajdujących się poza gałęzią 91 K.U. Mogą one podlegać zwolnieniu od podatku jedynie wtedy, gdy wymienione są w załączniku nr 2 do ustawy. Pozostałe usługi świadczone przez gminy podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Zwolnienie usług od podatku od towarów i usług na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 musi wynikać wprost z załącznika nr 2 do ustawy i obejmuje usługi w nim wymienione, o zakresie przedmiotowym wskazanym w klasyfikacji statystycznej dotyczącej usług. Zwolnienie od podatku nie może wynikać z interpretacji tej klasyfikacji, będącej unormowaniem podustawowym (I SA/Wr 1697/99).

Z art. 10 ust. 1 i art. 26 ustawy wynika, że organ podatkowy określając zobowiązanie podatkowe lub kwotę różnicy podatku VAT za okresy miesięczne - obowiązany jest określić pełną wysokość zobowiązania podatkowego. Wyodrębnienie więc z całokształtu czynności podlegających opodatkowaniu w danym miesiącu jedynie poszczególnych czynności i rozstrzygnięcie o wysokości podatku związane tylko z tymi czynnościami - jest pozbawione podstaw prawnych (np. I SA/Łd 131/97 i I SA/Łd 27/97).

Błędny jest pogląd organów podatkowych, że dotacja budżetowa udzielona Przedsiębiorstwu Państwowej Komunikacji Samochodowej na dofinansowanie przewozów osób i ładunków jest obrotem ze sprzedaży zwolnionej od opodatkowania, umożliwiającym zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 skorzystanie przez podatnika z prawa do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług. Otrzymanie dotacji nie jest bowiem czynnością, która zgodnie z art. 2 podlega opodatkowaniu (I SA/Łd 2217/98 i I SA/Łd 1290/97).

W kilku wyrokach dotyczących skargi współników spółek cywilnych Sąd uchylając decyzje organu podatkowego II instancji w sprawie wymiaru spółkom podatku od towarów i usług stwierdził, że w przypadku, gdy prowadzona przez nich spółka cywilna uległa prawnej likwidacji przed podjęciem decyzji przez

organy podatkowe, brak było podstaw prawnych do wydania w stosunku do spółki decyzji w sprawie wymiaru podatku od towarów i usług. Należy bowiem uznać, że skoro ustał był prawny spółki cywilnej, będącej w myśli art. 5 ust. 1 ustawy o podatku VAT podatnikiem tego podatku, to prowadzenie postępowania podatkowego i wydanie decyzji w stosunku do nieistniejącego podatnika było bezpodstawne. W takim przypadku organy podatkowe mogły jedynie prowadzić w stosunku do byłych współników spółki cywilnej odpowiednie postępowania w sprawie ich odpowiedzialności podatkowej za ewentualne zaległości podatkowe spółki w oparciu o przepisy art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych lub na podstawie przepisów art. 107-115 ustawy z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa. Mając na uwadze powyższe stanowisko, podzielono także w pełni zarzuty skarżących, iż wydanie w stosunku do spółki cywilnej po ustaniu jej bytu prawnego, decyzji ustalającej na podstawie art. 27 ust. 5 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług „dotatkowe zobowiązanie podatkowe” było bezpodstawne (I SA/Łd 838/98, I SA/Łd 839/98, I SA/Łd 841/98).

Rozpatrując sprawy związane ze sprzedażą „zorganizowanej części przedsiębiorstwa, stanowiącej wyodrębniony organizacyjny zakład (oddział)”, która stosownie do art. 3 ust. 1 nie podlega przepisom ustawy o VAT, Sąd stwierdził, że wyłączenie spod działania przepisów ustawy dotyczy tych zorganizowanych części przedsiębiorstwa, które w dacie sprzedaży (a nie w przyszłości) stanowią zorganizowaną część, będącą wyodrębnionym organizacyjnie zakładem (oddziałem) przedsiębiorstwa. Zorganizowana część przedsiębiorstwa powinna spełniać kryteria wymienione w art. 5¹ kc. (np. I SA/Łd 561/97 i SA/Rz 1840/97).

W wielu sprawach uchylano zaskarżone decyzje, gdyż, podzielił się stanowisko wyrażone w uchwale NSA z 14 grudnia 1998 r. (FPS 19/98) - przyjmowano, że zastosowanie sankcji z art. 27 ust. 5 pkt 1 wymaga wykazania

naruszenia przez podatnika obowiązków wymienionych w ust. 4 tego artykułu oraz określenia wartości nie zewidencjonowanej sprzedaży w drodze oszacowania (np. SA/Rz 289/98 i SA/Rz 1463/97).

Podtrzymano pogląd prawny wyrażony już w 1998 r., że w przypadku, gdy podatek nie realizuje swego prawa do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego na podstawie art. 19 ust. 1 i 3, to traci także uprawnienie po wszczęciu postępowania kontrolnego. Skoro bowiem obniżenie podatku należnego jest prawem, a nie obowiązkiem podatnika, to uwzględnienie z urzędu odliczenia podatku naliczonego w decyzji wydanej na podstawie art. 10 ust. 2, nie jest dopuszczalne (np. I SA/Lu 64/98 i I SA/Lu 410/98).

Uprawnienie podatnika do obniżenia podatku należnego, określone w art. 19 ust. 1 i 3 ustawy, doznaje ograniczenia między innymi na podstawie § 54 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 154, poz. 797 ze zm.). W rozpoznawanych sprawach Sąd uznał, że wbrew ocenie organów podatkowych wymieniony przepis rozporządzenia nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 19 ust. 3 ustawy, a więc nie określa innego czasu okresu do skorzystania z prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów i usług od zakładów pracy chronionej, bowiem u normowania zawarte w tych przepisach mają inny zakres przedmiotowy. W § 54 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Minister Finansów określił warunek, jaki musi spełnić podatek, aby faktura stwierdzająca nabycie towaru lub usługi od zakładu pracy chronionej mogła stanowić podstawę obniżenia podatku należnego. Jest nim zaplata w formie pieniężnej za pośrednictwem banku należności wynikającej z faktury. Spełnienie tego warunku uprawniało podatnika, dokonującego samoobliczenia podatku, do ujęcia w ewidencji kwot podatku z faktury zakładu pracy chronionej otrzymanej po miesiącu, za który dokonywał

rozliczenia i zapłaconej za pośrednictwem banku w terminie przewidzianym dla dokonania rozliczenia za ten miesiąc (np. I SA/Lu 404/98, I SA/Lu 1047/98).

Dokonując interpretacji art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy, wyłączającego prawo podatnika do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów, Sąd uznał, że użyte w tym przepisie sformułowanie „rozporządzenie w sposób nie pozwalający na zaliczenie poniesionych wydatków do kosztów uzyskania przychodów...” odnosi się do czynności dokonanych przez podatnika. Sąd podał, że „rozporządzenie” jest czynnością prawną, której celem i bezpośrednim skutkiem jest przeniesienie, obciążenie, ograniczenie albo zniesienie prawa majątkowego, stąd brak oświadczenia woli podatnika w ustalonych i niespornych okolicznościach faktycznych, wykluczał możliwość wskazania tego przepisu, jako ograniczającego prawo podatnika do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów (np. I SA/Lu 511/98 i I SA/Lu 660/98).

W kilku wyrokach rozstrzygających spór w zakresie prawnych wymogów dla obniżenia podatku należnego o kwotę wydatkowaną przy nabyciu kas rejestrujących, Sąd stwierdził, że termin i warunki, jakie spełnić musi podatek dla nabycia prawa do odliczenia kwoty wydatkowanej na zakup niezbędnej, w świetle § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 1996 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 806), ilości kas rejestrujących, określone zostały w § 4-5 tego rozporządzenia. Wymóg złożenia pisemnego oświadczenia o liczbie stanowiąc kasowych w danym punkcie sprzedaży, przewidziany w § 6 ust. 2 rozporządzenia, odnosi się jedynie do dodatkowej liczby kas rejestrujących, ponad ilość wynikającą z § 4 ust. 1 rozporządzenia. Zdaniem Sądu, obie uzupełniające się normy zawarte w § 6 rozporządzenia należy analizować łącznie, a z wykładni tego przepisu nie wynika, aby miał on zastosowanie także do kas rejestrujących, o których mowa w § 4 ust. 1. Przeciwnie, przepis ten stawia dodatkowy warunek odliczenia kwot wydatkowanych na kasy fiskalne

„ponad ilość wynikającą z § 4 ust. 1”, a mianowicie - złożenie pisemnego oświadczenia o określonej treści. Gdyby ustawodawca warunk ten chciał odnieść do wszystkich kas rejestrujących, zawarłby go w odrębnej jednostce redakcyjnej aktu prawnego, tak jak to uczynił z przesłankami prawa do odliczenia i jego utraty (§ 5) (np. I SA/Lu 248/98 i I SA/Lu 1056-1058/98).

W jednej ze spraw, również dotyczącej przepisów regulujących obowiązek instalowania kas rejestrujących, w której podatnikowi nie uwzględniono prawa do odliczenia wydatku na zakup drugiej kasy rejestrującej (zakupionej przez niego w charakterze kasy rezerwowej), Sąd zwrócił uwagę, że organy podatkowe nazbyt szeroko interpretowały obowiązki podatników, określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 1996 r. w kontekście obowiązku ewidencjonowania obrotu przy zastosowaniu rezerwowej kasy rejestrującej, w wypadku, gdy z przyczyn niezależnych od podatnika nie można tej ewidencji prowadzić przy użyciu kasy podstawowej (art. 29 ust. 2a ustawy o podatku od towarów i usług, dodany ustawą z dnia 21 listopada 1996 r.,

a obowiązujący od 1 stycznia 1997 r.). Powyższa regulacja ustawowa oznacza de facto wprowadzenie obowiązku posiadania przez podatnika, zobligowanego do rejestrowania obrotu za pomocą kasy rejestrującej, co najmniej dwóch kas (kasy zasadniczej i rezerwowej), w przypadku prowadzenia jednego punktu sprzedaży detalicznej. Analizując przepisy rozporządzenia wykonawczego, Sąd zwrócił uwagę, że obowiązek z § 6 ust. 2 obejmuje złożenie, przed rozpoczęciem ewidencjonowania, we właściwym urzędzie skarbowym pisemnego oświadczenia o liczbie stanowisk kasowych w danym punkcie (obiekcie) sprzedaży detalicznej, a nie o liczbie kas. Nie są to bynajmniej pojęcia tożsame. Podatnik, będący stroną skarżącą w tej sprawie, miał w prowadzonym sklepie jedno stanowisko kasowe. Takiej też treści oświadczenie złożył w terminie we właściwym urzędzie skarbowym, a tym samym spełnił wymóg z § 6 ust. 2 rozporządzenia. Z brzmienia tego przepisu, w nawiązaniu do § 4 ust. 6, nie wynikało, aby w

przypadku, gdy dla jednego stanowiska kasowego zakupiono dodatkowo rezerwową kasę rejestrującą (zgodnie zresztą z ustawowym wymogiem jej posiadania) warunkiem uzyskania prawa do odliczenia wydatkowanej na jej zakup kwoty, było złożenie jakiegokolwiek dodatkowego oświadczenia. Wymóg taki sformułowany w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie wynika z treści przepisów. Skoro zatem rezerwowa kasa rejestrująca (w ramach jednego stanowiska kasowego) została zgodnicie z przepisami zgłoszona i zarejestrowana, to podatnikowi przysługuje zwrot wydatków poniesionych na jej zakup, stosownie do przepisu § 4 ust. 6 rozporządzenia (I SA/Ka 185/98).

W kilku wyrokach Sąd uchylając decyzję organu podatkowego przyjął, że dla uznania podmiotu, dokonującego czynności określonych w art. 2 za podatnika w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, istotne znaczenie ma wykładnia użytego w tym przepisie zwrotu „w okolicznościach wskazujących na zamiar ich wykonywania w sposób częstotliwy”. Brak ustawowej definicji pojęcia „zamiar” pozwala na przyjęcie jego znaczenia potocznego, a zatem organ podatkowy powinien udowodnić, iż intencją dokonującego określonej czynności o skutkach prawnopodatkowych było dokonywanie tej czynności wielokrotnie, przy czym zamiar ten istnieć musiał już w chwili wykonania usługi lub sprzedaży, a nie w okresie późniejszym (np. I SA/Lu 191/98 i I SA/Lu 233/98).

Podtrzymano generalnie pogląd dotyczący wykładni art. 19 ust. 3 i 3a ustawy. W rozpoznawanych sprawach stwierdzono m.in., że przysługujące podatnikowi prawo obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, będącego jednym z elementów konstrukcji podatku od towarów i usług, uzależnione jest od spełnienia wymienionych w ustawie warunków, a w tym przewidzianych w art. 19 ust. 3. Obniżenie podatku należnego następuje w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatnik otrzymał fakturę lub dokument odprawy celnej, albo w miesiącu następnym. Art. 19 ust. 3 ustanowił zakres czasowy rozliczenia, ograniczając go tylko do rozliczenia za miesiąc, w którym

podatnik otrzyma fakturę albo w miesiącu następnym. Przepis ten natomiast nie wprowadził terminu ograniczającego możliwość skorygowania deklaracji podatkowej - druk VAT-7, którego naruszenie spowodowałoby utratę uprawnienia do obniżenia podatku należnego (np. I SA/Po 2163/98 i I SA/Po 862/98).

Istotnym zagadnieniem, które wystąpiło w znacznej liczbie spraw był problem stosowania art. 17 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 i 3 ustawy o podatku od towarów i usług. Sąd w tych sprawach, zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 2 ustawy, podkreślił, że gdy między kupującym a sprzedającym istnieje związek o charakterze rodzinnym, kapitałowym lub wynikający ze stosunku pracy, organ podatkowy określa wysokość obrotu na podstawie przeciętnych cen stosowanych w danej miejscowości lub na danym rynku w dniu wykonania świadczenia, jeśli okaże się, że przypadku te miały wpływ na ustalenie ceny (np. I SA/Po 550/97 i I SA/Po 558/97).

Zakwestionowano praktykę orzeczniczą niektórych organów podatkowych w zakresie stosowania sankcji wobec podatników, odprowadzających podatek należny z tytułu świadczonych przez siebie usług budowlanych lub budowlano-montażowych w rozliczeniu za miesiąc, w którym wystawiono fakturę (art. 6 ust. 4 ustawy), a nie w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatnik otrzymał całość lub część zapłaty (§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. „d” rozporządzenia Ministra Finansów z 21.12.1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym).

I tak np. w sprawie SA/Sz 804/98 organy podatkowe uznały, że podatnik ujmując wystawioną przez siebie fakturę za roboty budowlane z dnia 21 marca 1997 r. w rozliczeniu za marzec 1997 r. zamiast w rozliczeniu za kwiecień 1997 r., w którym otrzymał zapłatę należności wynikającej z tej faktury, w deklaracji za kwiecień 1997 r. zanizył kwotę zobowiązania podatkowego o kwotę podatku należnego wynikającego z tej faktury i w konsekwencji ustalił

temu podatnikowi dodatkowe zobowiązanie podatkowe w myśl art. 27 ust. 5 ustawy.

W innej sprawie SA/Sz 450/98 - organy podatkowe nie uznały złożonej przez podatnika i zawartej w deklaracji VAT-7 za maj 1997 r. korekty deklaracji podatkowych VAT-7 za luty i kwiecień 1997 r. w zakresie dotyczących podatku należnego, wynikającego z wystawionej przez podatnika faktury z dnia 24 lutego 1997 r. dotyczącej robót budowlano-montażowych, za które zapłatę podatnik otrzymał w marcu 1997 r. i wydając decyzję, określającą podatnikowi wysokość zobowiązania za miesiąc marzec 1997 r. w kwocie wyższej od zadeklarowanej, ustaliły też dodatkowe zobowiązanie z tytułu заниzenia przez podatnika w deklaracji wysokości tego zobowiązania.

Uwzględniając skargi w obu tych sprawach składy orzekające uznały stanowisko organów podatkowych za błędne. Odnosząc się do relacji występujących między normą art. 6 ust. 4 ustawy podatkowej a przepisem § 6 ust. 2 lit. „d” cyt. rozporządzenia wykonawczego z 21 grudnia 1995 r., składy orzekające uznały, że ten ostatni przepis, przesuwający powstanie obowiązku podatkowego w przypadku wykonania usług budowlanych lub budowlano-montażowych na moment otrzymania przez podatnika w całości lub w części zapłaty, nie pozbawia podatnika prawa do wcześniejszego odprowadzenia podatku należnego związanego z wykonaniem tej usługi, tj. w rozliczeniu za miesiąc, w którym wystawiona została faktura. W uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie oznaczonej SA/Sz 450/98 sformułowano też tezę, iż określony w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. „d” tego rozporządzenia moment powstania obowiązku podatkowego z tytułu wykonania robót budowlanych i budowlano-montażowych wyznacza podatnikowi uprawnienie do odłożenia wykonania obowiązku do czasu otrzymania zapłaty, jednak nie później niż 30 dnia od dnia wykonania tych robót, oraz że wcześniejsze wykonanie tego obowiązku przez podatnika, tj. z chwilą wykonania usługi, wystawienia faktury lub upływu 7 dni

od wykonania usługi, a więc jeszcze przed otrzymaniem zapłaty, nie stanowi z jego strony naruszenia zasad określonych w art. 10 ust. 1 i 2 omawianej ustawy podatkowej, a tym samym nie daje urzędowi skarbowemu podstaw do określenia kwoty zobowiązania podatkowego lub kwoty zwrotu różnicy w wysokości innej od zadeklarowanej przez podatnika, jak również podstaw do zastosowania sankcji w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 27 ust. 5 i 6 tej ustawy.

2. W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

W wydawanych wyrokach podtrzymano pogląd sygnalizowany już w latach poprzednich, utrwalając go tym samym w orzecznictwie organów podatkowych oraz w świadomości podatników, że ulgi podatkowe przewidziane zarówno w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, jako odstępstwo od zasady powszechności i równości podatkowej, nie powinny być stosowane na podstawie wykładni rozszerzającej ani - co do zasady - przy wykorzystaniu wykładni systemowej lub celowościowej. Tego rodzaju istotna zasada interpretacyjna umożliwia w większości przypadków prawidłowe stosowanie przepisów ustawy oraz wyważanie w konkretnych rozpatrywanych sprawach zarówno słusznego interesu podatnika, jak i interesu Skarbu Państwa. W zakresie kosztów uzyskania przychodów wyrażano pogląd, że warunkiem zaliczenia wydatku do kosztów uzyskania przychodu jest jego związek z prowadzoną działalnością gospodarczą, zaś jego poniesienie ma, bądź może mieć, wpływ na wielkość osiągniętego przychodu. Pogląd ten, wynikający z treści art. 22 ust. 1 ustawy („kosztami uzyskania przychodów z poszczególnego źródła są wszelkie koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów”) zapobiega bezasadnemu zaliczaniu do kosztów uzyskania przychodów wydatków nie spełniających powyższych warunków i obniżania w ten sposób podstawy opodatkowania.

Przedstawione wyżej ogólne kierunki orzecznictwa w sprawach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych znalazły swe potwierdzenie w następujących, przykładowo wymienionych sprawach.

Znaczna grupa spraw dotyczyła kwestii związanych z nabyciem przez pracowników akcji na preferencyjnych zasadach. W sprawach tych skarżący wywodzili, że dochód uzyskany przez nich ze sprzedaży akcji nabytych na zasadach preferencyjnych (dla pracowników) winien być zwolniony od opodatkowania na podstawie przepisów zarządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 1995 r. w sprawie zamiechania ustalania i poboru podatku dochodowego od osób fizycznych (MP nr 66, poz. 742). W przeprowadzonej analizie przepisów Sąd wskazał, że jedynie nabycie akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych w trybie art. 23 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 52, poz. 298 ze zm.) spełnia wymóg nabycia w drodze oferty publicznej. Natomiast zgodnie z uregulowaniem zawartym w art. 24 tej ustawy, pracownikom prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego przysługuje ustawowe prawo zakupu określonej ilości akcji na zasadach preferencyjnych poza ofertą publiczną. Z tego względu dochód uzyskany ze sprzedaży akcji nabytych na zasadach preferencyjnych winien podlegać opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach wynikających z art. 9, 10 ust. 1 pkt 7 i art. 17 pkt 2 omawianej ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. (np. I SA/Ld 1241/97 i I SA/Ld 1273/97).

Stosunkowo znaczny odsetek spraw z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczy zawyżania kosztów uzyskania przychodów, wynikających z zawarcia umów leasingowych sporządzonych przed dniem 16 kwietnia 1993 r. I tak np. w jednej ze spraw skarżący nabył w drodze umowy leasingu samochód, którego nie wprowadził do ewidencji środków trwałych ani też nie prowadził ewidencji przebiegu pojazdu, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 46 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Sąd orzekający stanął na

stanowisku, że przepis ten, w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 128), ma charakter *lex specialis* w stosunku do uregulowania wynikającego z art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy zmieniającej. Ogranicza on możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków związanych z używaniem dla potrzeb działalności gospodarczej wszystkich samochodów osobowych nie wprowadzonych do ewidencji środków trwałych, w tym także samochodów osobowych przyjętych do używania na podstawie umów leasingu zawartych przed dniem 16 kwietnia 1993 r. (I SA/Ld 1321/97).

W jednej ze spraw podatek kwestionował decyzję określającą zobowiązanie w podatku dochodowym od osób fizycznych w części dotyczącej uznania przez organ podatkowy, że uzyskał on w rozliczonym roku podatkowym wyższy dochód w związku ze sprzedażą udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Podatek podnosi, że nabywca udziałów nie objął ich, gdyż zmarł przed uiszczeniem zapłaty, ponadto umowa była nieważna, ponieważ do zbycia udziałów - wchodzących w skład wspólnego majątku małżonków - doszło bez zgody współmałżonka, a więc z przekroczeniem zwykłego zarządu. Sąd ocenił, że zarzuty skarżącego są bezzasadne. Co do braku zgody współmałżonka uznano, że organy podatkowe nie miały podstaw do badania, czy zbycie udziałów stanowiło czynność przekraczającą zwykły zarząd, tym bardziej, że współmałżonek podatnika nie skorzystał z przysługującej mu drogi sądowej do stwierdzenia nieważności zawartej umowy, a z okoliczności sprawy wynikało, że sam fakt braku zgody budzi wątpliwości (transakcja zbycia udziałów odbyła się pomiędzy osobami z kręgu najbliższej rodziny). Odnosnie zaś momentu uzyskania przychodu z odpłatnego przeniesienia tytułu własności udziałów w spółce, Sąd uznał, że przychód ten powstaje najpóźniej w dacie przeniesienia na nabywcę własności udziałów. Z uwagi bowiem na podwójny skutek tej umowy

zbycia udziałów (obligacyjny i rzeczowy), do przeniesienia własności dochodzi zasadniczo z chwilą zawarcia umowy. Z tą chwilą (przy braku odmiennych postanowień umowy) udziały stają się własnością kupującego, zaś majątek sprzedającego powiększa się o kwotę należną ze sprzedaży, pomniejszoną o wydatki na nabycie udziałów - art. 23 ust. 1 pkt 38 ustawy (I SA/Ka 2213/97).

Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, iż zasadnym jest pobranie przez płatnika zaliczek na podatek dochodowy od wypłaconego syndykowi masy upadłości spółki z o.o. ryczałtu za używanie prywatnego samochodu do celów służbowych oraz od pokrytych wydatków związanych z udziałem syndyka w seminariach i szkoleniach. Powyższe kwoty są bowiem przychodem w rozumieniu art. 9 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym, zaś do syndyka nie mają zastosowania przepisy art. 21 ust. 1 pkt 22 cyt. ustawy, § 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 12 października 1993 r. w sprawie zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych (Dz.U. Nr 103, poz. 472), ponieważ nie jest on pracownikiem, lecz wykonuje działalność osobistą w związku ze zleceniem mu przez Sąd określonych czynności - art. 10 ust. 1 pkt 2, art. 13 pkt 6 ustawy (np. SA/Rz 2329/98 i SA/Rz 2330/98).

W sprawie SA/Rz 1650/97 organy podatkowe zakwestionowały prawo podatnika do odliczenia, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 5 „f” ustawy, wydatków związanych z wykończeniem nowego mieszkania spółdzielczego, poniesionych po dniu zameldowania w tym mieszkaniu uznając, iż data zameldowania jest równoznaczna z datą zasiedlenia. Ponieważ pojęcie zasiedlenia nie zostało zdefiniowane w prawie podatkowym, zaś statut spółdzielni mieszkaniowej przewidywał termin 30 dni (od zakończenia budowy i dokonania rozliczeń) do objęcia lokalu w używanie, Sąd uwzględniając stanowisko wyrażone już w wyroku NSA z 3.12.1998 r. SA/Gd 718/96) przyjął, iż za termin zasiedlenia należy uznać termin, w którym podatnik miał realną możliwość użytkowania

lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem - a ponieważ organy tej okoliczności nie badały - uchylił zaskarżoną decyzję.

W sprawie SA/Rz 80/98 Sąd oddalił skargę i uznał, że nie jest dopuszczalne obliczenie podatku dochodowego na zasadach określonych w art. 6 ust. 4 ustawy przez podatniczkę pozostającą w związku małżeńskim ale w faktycznej separacji, skoro nie spełniała ona kryteriów osoby stanu wolnego określonych w art. 6 ust. 5 ustawy.

W sprawie SA/Rz 591/98 organy podatkowe, opodatkowując dochody podatnika z tytułu udziału w spółce cywilnej, przyjęły jego udział w tej spółce w wysokości 50% zgodnie z pismną umową spółki. Natomiast podatnik zarzucał, że jego udział w dochodzie spółki był faktycznie niższy, ponieważ drugi wspólnik prowadził nierzetelnie finanse spółki. Sąd podzielił stanowisko organów oparte na przepisach art. 8 ustawy, bowiem postanowienia umowy spółki nie budziły wątpliwości co do wielkości udziałów i wniesionych wkładów.

W szeregu spraw dotyczących opodatkowania przychodów uzyskiwanych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej (jednoosobowo lub w formie spółki cywilnej) organy podatkowe kwestionowały zaliczenie przez podatników określonych wydatków do kosztów uzyskania przychodów bądź też wielkość tych kosztów.

Generalnie Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych co do braku podstaw - ze względu na brak związku przyczynowo-skutkowego między tymi wydatkami a przychodami podatnika - do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków:

- na pokrycie rachunków za korzystanie z prywatnego telefonu podatnika, jeśli nie został wykazany związek odbywanych rozmów z prowadzoną działalnością gospodarczą,
- na remont czy zakup części zamiennech do samochodu osobowego „prywatnego” nie wprowadzonego do ewidencji środków trwałych,

- na pokrycie kosztów kursu nauki języka angielskiego w Anglii pracownikowi, który po powrocie z tegoż kursu przestał być pracownikiem podatnika,
 - na pokrycie odsetek od kredytu bankowego zaciągniętego na potrzeby działalności gospodarczej podatnika, ale faktycznie przekazanego przez niego innemu podatnikowi w formie pożyczki - na zakup prakty automatycznej zainstalowanej w mieszkaniu podatnika a nie w miejscu prowadzonej przez niego działalności gospodarczej,
 - na pokrycie rat leasingowych leasingu operacyjnego urządzeń, z których podatnik nie korzystał ani w danym roku ani w następnym,
 - na zakup drukarki komputerowej lub innych elementów zestawu komputerowego w sytuacji, gdy powiększały one wartość środka trwałego tj. zestawu podlegającego odpisom amortyzacyjnym,
 - na pokrycie kaucji gwarancyjnej zabezpieczonej w umowie leasingu i podlegającej zwrotowi po zakończeniu jej okresu,
 - na adaptację obiektu będącą inwestycją w obcym środku trwałym podlegającą odpisom amortyzacyjnym,
 - na pokrycie rat leasingowych sprzętu komputerowego zainstalowanego w miejscu zamieszkania podatnika w sytuacji, gdy tego rodzaju sprzęt był już zainstalowany w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez podatnika, na pokrycie odsetek od kredytu inwestycyjnego,
 - na zakup garniturów, butów itd.,
 - na zakup zestawu do odbioru telewizji satelitarnej,
 - na pokrycie części kosztów opłacanego abonamentu telewizyjnego,
- (np. SA/Rz 1595/97, SA/Rz 1596/97, SA/Rz 1568/97, SA/Rz 1699/97, SA/Rz 1131/97, SA/Rz 1400/97, SA/Rz 338/98, SA/Rz 656/98, SA/Rz 1640/97, SA/Rz 973/97, SA/Rz 327/98, SA/Rz 2229/98, SA/Rz 989/97).

W sprawie I SA/Po 1555/98 organy podatkowe zakwestionowały zaksięgowanie w koszty przez podatnika, prowadzącego działalność

gospodarczą odpisów amortyzacyjnych od zakupionego środka trwałego. Sąd podzielił stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji, że skoro podatnik skorzystał z ulgi inwestycyjnej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. Nr 59, poz. 266) i odliczył od dochodu 50% wydatków inwestycyjnych, to do kosztów uzyskania przychodów mógł zaliczyć tylko 50% wartości tych odpisów. Nie stanowią bowiem kosztów uzyskania przychodów odpisy amortyzacyjne od tej części wartości wydatkowanej na zakup środka trwałego, która została zwrócona w jakiegokolwiek formie (art. 23 ust. 1 pkt 45 ustawy z dnia 21 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych).

W sprawie I SA/Po 1514/98 Sąd wyraził pogląd, że nie stanowią kosztów uzyskania przychodów opłaty manipulacyjne dodatkowe wymienione w postępowaniu celnym. Opłaty te związane z niedostarczeniem w terminie towaru do wskazanego w dokumencie przekazowym urzędu celnego, nie miały bezpośredniego wpływu na wielkość osiągniętego przychodu, wobec czego nie zachodziły przesłanki z art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W sprawie I SA/Po 2059/98 Sąd, oddalając skargę, uznał, że organy podatkowe zasadnie przyjęły, iż zawarcie przez podatnika umowy leasingu środków trwałych nastąpiło w celu obejścia przepisów i doprowadzenia do uszczuplenia wpływów do budżetu z tytułu podatku dochodowego. Faktycznie bowiem miała miejsce sprzedaż środków trwałych, zważywszy, że w okresie jednego roku od dnia zawarcia umów sprzedaży tych środków nastąpiła zapłata całej ich wartości, mimo że okres ekonomicznego zużycia tych przedmiotów był niewspółmiernie dłuższy. Z tych przyczyn w omawianej sprawie nie było podstaw do odliczenia kosztów uzyskania przychodów poniesionych na zapłatę rat leasingowych.

W sprawie I SA/Po 1619/98 Sąd stwierdził nieważność decyzji określającej wysokość podatku dochodowego nie wpłaconego przez podatnika za rok 1997. Podatnik złożył zeznanie podatkowe, z którego wynikała różnica pomiędzy kwotą zapłaconą w formie zaliczek a należnym podatkiem za rok 1997. Różnicy tej podatnik nie przekazał na konto urzędu skarbowego. W tej sytuacji nie było podstawy prawnej do wydania decyzji określającej wysokość podatku, gdyż wynikała ona z zeznania podatnika, a urząd podatkowy nie określił podatku w innej kwocie (art. 45 ust. 4 i ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Należało jedynie wezwać podatnika do zapłaty nie uszczupionej różnicy, a wydana decyzja określająca wysokość podatku jest nieważna jako wydana bez podstawy prawnej.

W sprawie I SA/Wr 983/97 Sąd oddalił skargę syndyka masy upadłości spółdzielni kwestionującej decyzję w sprawie określenia wysokości nie pobranego i nie wpłaconego podatku. Wymienione decyzje zostały wydane na podstawie art. 15 w związku z art. 14 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, wobec nie dopełnienia przez płatnika obowiązku pobrania zaliczek na podatek dochodowy, należnych od wypłat wynagrodzeń wyznaczonych przez sąd gospodarczy syndykowi masy upadłości. Wynagrodzenie wypłacane syndykowi w kwotach ustalonych przez sąd powszechny podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych i płatnik dokonujący tych wpłat zobowiązany jest do pobierania zaliczek.

W sprawie I SA/Wr 992/97 organ podatkowy odmówił uznania części wydatków, w tym darowizny na cele oświatowe na rzecz córki (zakup komputera), jako podlegającej odliczeniu od dochodu, która w dniu przekazania darowizny studiowała i nie uzyskiwała dochodów, co oznaczało, że wydatków ów nieścił się w obowiązku alimentacyjnym i nie podlegał odliczeniu. W ocenie Sądu stanowisko organów podatkowych było trafne, ponieważ obdarowana była na utrzymaniu rodziców, którzy zgodnie z art. 133 § 1 krio obowiązani są do

świadczeń alimentacyjnych względem dziecka nie mającego możliwości utrzymania się samodzielnie. Po myśli art. 135 § 1 krio, zakres świadczeń alimentacyjnych zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego. Uzasadniając swe stanowisko Sąd wyraził pogląd, że w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej stanowiąc Sąd wyraził pogląd, że w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej uznać można, że usprawiedliwione potrzeby dziecka uczącego się w szkole podstawowej, średniej, a tym bardziej studiującego, obejmują kupno choćby najprostszego zestawu komputerowego, używanego coraz powszechniej i niezbędnego w kształceniu, jeżeli tylko rodzice mają takie możliwości.

W sprawie I SA/Wr 591/99 Sąd oddalając skargę wyraził pogląd, iż z art. 26 ust. 1 pkt 1, w którym użyto zwrotów „rent i innych trwałych ciężarów” wynika zakwalifikowanie renty do trwałych ciężarów. Renta w tym sformułowaniu została użyta jako przykład trwałego ciężaru. Uznać zatem należy, że każda umowa spełniająca *essentia negotii* renty w rozumieniu prawa cywilnego stanowi tryb prawny do dokonywania na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy odliczeń wynikających z niej kwot od podstawy obliczenia podatku. Zdaniem Sądu, trwałości renty nie należy doszukiwać się w czasie trwania, lecz w fakcie obowiązku ponoszenia wynikających z niej ciężarów (świadczeń) przez cały czas jej obowiązywania, bez możliwości zwolnienia się z tego obowiązku. Wazna umowa renty jest zatem stosunkiem o cechach trwałości w okresie jej obowiązywania. Treść art. 903 Kc wskazuje, że na świadczenie jako przedmiot zobowiązania umowy renty, składa się szereg określonych świadczeń okresowych, zaś dla określenia świadczenia jako okresowego konieczne jest stwierdzenie, że w ramach jednego i tego samego stosunku obligacyjnego dłużnik ma spełnić szereg świadczeń jednorazowych, których przedmiotem są najczęściej pieniądze lub rzeczy oznaczone rodzajowo. Istotne jest powtarzanie się kolejnych świadczeń w regularnych odstępach czasu. Spełnienie natomiast jednego tylko świadczenia nie jest wystarczające do

stwierdzenia, że istniejący stosunek obligacyjny pomiędzy stronami ma charakter renty. W przypadku bowiem braku formy aktu notarialnego umowy renty, podstawę odliczenia od podatku wydatkowanych kwot stanowić może stan faktyczny, w ramach którego spełnionych zostało szereg świadczeń okresowych, których spełnienie konwaliduje tę umowę w wykonywanym zakresie jako umowę mającą wszystkie istotne elementy renty. Przepis art. 26 ust. 1 pkt 1 ustanawiający prawo do ulgi podatkowej, musi być interpretowany ściśle. Podatnik jest więc zobligowany do wykazania stanu faktycznego w pełni odpowiadającego przesłankom zawartym w tym uormowaniu.

W 1999 r. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego doszło do istotnej rozbieżności w zakresie wykładni art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, która była przedmiotem dyskusji sędziów NSA orzekających w sprawach podatkowych, o czym była już mowa w tej części informacji, która dotyczy działalności Izby Finansowej.

W wyroku z 26 lutego 1999 r. I SA/Ld 1628/98 Sąd uchylając zaskarżoną decyzję stwierdził, że skoro cechą umowy renty jest okresowość świadczeń spełnianych przez wypłacającego rentę, zaś świadczeniami okresowymi są czynności powtarzające się cyklicznie w określonych odstępach czasu, to przy braku przepisów Kodeksu cywilnego ograniczających okres, na jaki może być zawarta umowa renty - błędne jest stanowisko organów podatkowych, jakoby w świetle art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy za rentę można było uznać tylko takie świadczenie, które obciąża zobowiązanego przez dłuższy czas. W konsekwencji Sąd doszedł do wniosku, że sam fakt, iż skarżący ustanowił rentę na stosunkowo krótki czas (trzy miesiące) nie może świadczyć o tym, że nie była to umowa renty, lecz umowa darowizny.

Odmietniony pogląd prawny wyrażono w trzech wyrokach z 5 maja 1999 r., III SA 8073-8074/98, III SA 8097/98 i III SA 8127/98. Zdaniem Sądu bowiem, który oddalił skargę, ustanowienie renty na ściśle określony okres (w

rozpoznawanych sprawach renty ustanowiono na okres jednego roku, 10 miesięcy oraz „do czasu osiągnięcia przez wnuków własnych dochodów”) nie daje podstaw do zaliczenia jej do świadczeń o charakterze trwałym i w konsekwencji do odliczenia kwoty takiej renty od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym.

Prezes NSA wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższych wyroków, w których zarzucono rażące naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych spowodowane niewyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy rozpoznawanej przez Środek Zamiejscowy NSA w Łodzi oraz błędnym poglądem prawnym, jakoby renta ustanowiona na określony okres nie była trwałym ciężarem w rozumieniu art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy, wyrażonym w wyrokach NSA w Warszawie. Nądalenie należy, że Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję nadzwyczajną wniesioną od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyroki SN z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt III RN 192/99, III RN 194/99 i III RN 193/99).

3. W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.

W tej grupie spraw, podobnie jak w 1998 r., większość zagadnień prawnych dotyczyła ustaleń podstawy opodatkowania, a w tym przede wszystkim zaliczenia określonych wydatków do kosztów uzyskania przychodów. Problemy związane z kwalifikacją wydatków do kosztów spowodowane są głównie tym, że podatnicy powołując się na ogólną definicję kosztów zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie uwzględniają utrwalonej już w orzecznictwie administracyjnym i sądowym wykładni tego przepisu, a mianowicie, że przesłanką uznania określonego wydatku za koszt uzyskania przychodu jest zamierzony cel, którym jest uzyskanie przychodu. I tak przykładowo nie będą kosztem uzyskania przychodu wydatki związane z

organizowaniem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, ale poniesione przed uzyskaniem przez nią osobowości prawnej.

Ilustracją, występujących w tej kategorii spraw, zagadnień prawnych są przykładowo następujące sprawy:

W sprawach I SA/Lu 285/98 i I SA/Lu 328/98, dotyczących określenia podatku dochodowego od osób prawnych za 1995 r., rozpoznawane były kwestie zaliczenia przez podatników do kosztów uzyskania przychodów wydatków na rzecz udziałowców nie będących pracownikami w rozumieniu odrębnych przepisów (art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w brzmieniu obowiązującym w 1995 r.). W ocenie Sądu prawidłowy był pogląd organów podatkowych, kwestionujący te wydatki jako koszt uzyskania przychodów w spółkach z o.o., w sytuacji, gdy w toku postępowania administracyjnego ustalono, że udziałowcy, na rzecz których wydatki poniesiono, nie byli pracownikami spółki w rozumieniu przepisów prawa pracy.

W sprawie I SA/Lu 285/98 Sąd stwierdził, że umowa o pracę zawarta w imieniu jednoosobowej spółki z o.o. z jej prezesem przez pełnomocnika, któremu udzielił on pełnomocnictwa do zawarcia tej czynności jako nadzwyczajnie zebranej wspólników, w skład którego wchodził jako jedyny wspólnik, jest nieważna. Przyjmując zatem nieważność tego rodzaju umowy, na użytek prawa podatkowego należy przyjąć, iż udziałowiec nie był pracownikiem skarżącej Spółki z o.o., a wydatki, które poniosła spółka z tytułu wynagrodzenia i składek na ZUS i Fundusz Pracy nie mogą stanowić kosztów uzyskania przychodu w podatku dochodowym od osób prawnych.

W sprawie I SA/Lu 328/98 Sąd wskazał, iż art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie pozwala na zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów wydatków spółki pomiesionych na rzecz udziałowców z tytułu umów zlecenia nazwanych kontraktami menedżerskimi. Wskazany przepis stanowi, że za koszty uzyskania przychodów nie uważa się „wydatków na rzecz

udziałowców (akcjonariuszy) nie będących pracownikami w rozumieniu odrębnych przepisów...". Zamiar ustawodawcy jest więc wyrażony i jego realizacja w tym przepisie prowadzi do wyłączenia z kategorii kosztów uzyskania przychodów wszelkich wydatków na rzecz udziałowców lub akcjonariuszy nie będących równocześnie pracownikami spółki. Kosztami uzyskania są więc jedynie wydatki na rzecz udziałowców lub akcjonariuszy tytułu pozostawania ze spółką w stosunku pracy. Sąd podzielił w tym zakresie pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 września 1996 r. III ARN 47/96, a w ustosunkowaniu się do zarzutów skarżącej spółki, iż kierowała się wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów podał, iż obowiązek podatkowy nie może być kreowany przez informacje Ministerstwa Finansów lub organów podatkowych o zakresie stosowania prawa, bowiem obowiązek ten wynika z powszechnie obowiązujących i należyście opublikowanych przepisów rangi ustawowej.

W sprawach I SA/LU 242/98, I SA/Lu 243/98 i I SA/Lu 210/98 przedmiotem sporu między stronami były kwestie związane ze stosowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (...). Podzielając pogląd organów podatkowych, co do nieprawidłowego stosowania przez podatników przepisów tego rozporządzenia, Sąd wyraził pogląd, iż art. 15 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych stanowi, iż kosztem uzyskania przychodów są odpisy amortyzacyjne dokonywane tylko i wyłącznie zgodnie z przepisami wydanego na podstawie art. 15 ust. 5 tej ustawy powołanego rozporządzenia Ministra Finansów. Stosownie do § 7 ust. 9 tego rozporządzenia, zasady stosowania stawek amortyzacyjnych dla poszczególnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych ustala się na cały okres amortyzacji przed rozpoczęciem dokonywania odpisów amortyzacyjnych. Powyższe ograniczenie oznacza, że mimo, iż ustawa o

rachunkowości (art. 23) pozostawia swobodę w zakresie dokonywania odpisów amortyzacyjnych, to jednak do kosztów uzyskania przychodów można zaliczyć odpisy amortyzacyjne w wysokości ustalonej według zasad i stawek określonych w w/w rozporządzeniu.

W sprawach I SA/Lu 344/98 i I SA/Lu 345/98, których przedmiotem było określenie podatku dochodowego za 1996 i 1997 r., przedmiotem sporu między stronami była prawidłowość zastosowania przez podatnika art. 7 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Skarżąca „RS TV” w Radomiu powstała z dniem 30 grudnia 1996 r. na skutek przekształcenia się „RS TV” spółka z o.o. w spółkę akcyjną. Podzielając stanowisko organów podatkowych, co do braku możliwości odliczenia straty byłej spółki przez skarżącą spółkę akcyjną, Sąd podał, iż zgodnie z art. 497 kh w zw. z art. 491-496 kh przekształcenie takie nie powoduje zmian przekształconej spółki w jej stosunku do osób trzecich, a więc zachowana zostaje ciągłość podmiotowa osoby prawnej. Wbrew jednak stanowisku skarżącej, przekształcenie, o którym mowa, jest jednak przekształceniem formy prawnej. Wprawdzie zarówno przekształcony podmiot, jak i podmiot powstały po przekształceniu, są spółkami prawa handlowego i podlegają wpisowi do tego samego rejestru, to jednak różny jest ich ustroj i rządzące nimi reżimy prawne. W sytuacji więc, gdy zgodnie z wyrażonym brzmieniem art. 7 ust. 4 ustawy, w razie przekształcenia formy prawnej przy ustalaniu straty podlegającej pokryciu w równych częściach z dochodu uzyskanego w najbliższych, kolejno po sobie następujących trzech latach podatkowych, nie uwzględnia się straty podmiotu przekształcanego, ustalonej na dzień poprzedzający przekształcenie i skoro skarżąca jest podmiotem powstałym w wyniku przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną, wymieniony przepis wyłącza możliwość odliczenia przez nią straty pomiesionej przez przekształconą spółkę z o.o. przed dniem przekształcenia.

W sprawie I SA/Po 1361/98 organy podatkowe przyjęły, że przekazana przez spółkę z o.o. - zgodnie z uchwałą zgromadzenia wspólników - kwota 29.994,21 zł. nie podzielonego między udziałowców spółki zysku bilansowego netto za rok 1994, na powiększenie kapitału zapasowego, stanowi kapitał nieodpłatnie przekazany (użyczony) spółce przez jej udziałowców i podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Sąd stanął na stanowisku (podobnie, jak i w sprawie I SA/Po 2114/97), że zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy, przychód spółki stanowią otrzymane pieniądze i wartości pieniężne, a także (art. 12 ust. 1 pkt 2) innego rodzaju świadczenia. Mając na uwadze fakt, że czysty zysk osiągnięty przez spółkę został już opodatkowany, jako jej dochód, podatkiem dochodowym od osób prawnych, za niezasadne uznać należało opodatkowanie przeznaczonej na kapitał zapasowy kwoty wg stopy 29%, takiej jaką stosowały banki przy udzielaniu kredytów refinansowych.

Ponadto w omawianej kategorii spraw składy orzekające NSA sformułowały następujące tezy, które zakwalifikowano do publikacji w zbiorze urzędowym „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”:

- 1/ Weksel jest dokumentem istnienia zobowiązania osób, które go podpisały. Osoba uprawnioną do realizacji praw majątkowych wskazanym na wekslu jest jego prawny posiadacz. Weksel nie jest surogatem pieniądza i jego wręczenie nie może być równoznaczne z zapłatą.
- Skoro ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) wymaga dla skorzystania z odliczenia od dochodu faktycznego poniesienia wydatków, z którymi przepisy wiążą taką możliwość, to wręczenie weksla potwierdzającego zobowiązanie wynikające z umowy darowizny nie uprawnia do skorzystania z powyższego

uprawnienia (art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. a/ cyt. ustawy) - wyrok NSA z dnia 26 lutego 1999 r., sygn. akt I SA/Ld 388/97.

- 2/ Wysyłanie materiałów reklamowych do osób, które odpowiedziały na reklamę publiczną (prasową) zgłoszeniem gotowości zakupu towaru lub uczestnictwa w grze, nie stanowiło kosztów reklam w objętych limitem 0,25% przychodów z art. 16 ust. 1 pkt 28 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) - wyrok NSA z dnia 17 lutego 1999 r., sygn. akt I SA/Gd 259/97.

- 3/ Wydatki poniesione na przedpłatę prenumeraty czasopism na następny rok nie mogą stanowić kosztów uzyskania przychodów roku podatkowego, w którym spełnienie tego świadczenia nie nastąpiło, jak również nie doszło do sprzedaży rzeczy (art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) - wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 226/98.

- 4/ Z normy zawartej w art. 15 ust. 4 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) wynika związek między działaniem a efektem tego działania, tj. między poniesionym kosztem a uzyskaniem przychodu, a nie o związek między działaniem a celem tego działania. Jeśli do obliczenia dochodu brany jest przychód faktycznie, a nie hipotecznie uzyskany, to również brane pod uwagę mogą być tylko koszty (choćby tylko zarachowane) związane z uzyskaniem realnie przychodem. Mogą to być również koszty poniesione w latach poprzedzających rok podatkowy (koszty przyszłych okresów). Nie jest natomiast możliwe ich potrącenie w roku, w którym je poniesiono, jeśli rok ten nie jest jednocześnie rokiem, „którego dotyczą” - wyrok NSA z dnia 22 marca 1999 r., sygn. akt I SA/Ka 1369/97.

5/ Regulacje prawne zawarte w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) dotyczą właścicieli nieruchomości a nie podmiotów, które nieruchomości użytkują na mocy umowy.

Okoliczność, że udziałowcem spółki, która użytkuje bezpłatnie dane nieruchomości na podstawie zawartej umowy, jest związek zawodowy, dla celów podatku dochodowego od osób prawnych nie ma znaczenia - wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1999 r., sygn. akt I SA/Gd 1161/97.

6/ Nabyta wiedza techniczna o charakterze poufny (know-how) oraz posiadanie określonego kręgu odbiorców, zwanego klientelą, stanowi wartości niematerialne i prawne nadające się do gospodarczego wykorzystania (§ 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie zasad amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych - Dz.U. Nr 7, poz. 34). Wartości te winny być wprowadzone do ewidencji na podstawie przepisów powyższego rozporządzenia. Wydatki związane z nabyciem know-how nie stanowią kosztu uzyskania przychodu (art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych - Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) - wyrok NSA z dnia 25 marca 1999 r., sygn. akt SA/Rz 1430/97.

7/ Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 5 poz. 25) skreśliła, z mocą od 1 stycznia 1995 r., pkt 35 art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.), ograniczający uznanie za koszt

uzyskania przychodu wydatków ponoszonych przez podatnika pośrednio na rzecz pracowników tylko do takich, których obowiązek ponoszenia wynikał z układu zbiorowego pracy lub innych aktów prawnych. Tym samym od 1 stycznia 1995 r. wszelkie wydatki ponoszone na rzecz pracowników przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych, pozostające w związku z uzyskaniem przychodu, stanowią koszt uzyskania przychodu w rozumieniu art. 15 ust. 1 cyt. ustawy.

Opłacanie składek na ubezpieczenie życia i następstw nieszczęśliwych wypadków pracowników w towarzystwie ubezpieczeniowym może być uznane za koszt uzyskania przychodu podatnika, zwłaszcza jeśli ubezpieczeniem objęte są skutki zdarzeń, pozostające w związku przy czynnym lub czasowym z pracą. Okoliczność, że zakład pracy nie jest osobą uprawnioną z polisy, ma tylko to znaczenie, że składki płacone za pracownika stanowią jego przychód w rozumieniu art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 z późn. zm.). Gdyby zakład pracy był uprawnionym z polisy, składka ubezpieczeniowa nie byłaby świadczeniem na rzecz pracownika i nie stanowiłaby jego przychodu - wyrok NSA z dnia 3 marca 1999 r., sygn. akt SA/Sz 471/98.

8/ Dla celów podatkowych nie jest istotne w jaki sposób w zakresie cywilnoprawnym strony ustaliły swoje wzajemne rozliczenia. Istotne natomiast znaczenie ma faktyczne zużycie materiałów dla zrealizowania określonej inwestycji i uzyskanego z tego tytułu przychodu, gdyż na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.) zasadą jest, że kosztem uzyskania przychodów są koszty poniesione, a nie koszty normatywne (tyczące) - wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 295/97.

9/ Jakkolwiek ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.), z mocy art. 2 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się przychodów z działalności rolniczej, to przewidziane w niej zasady ustalania dochodu miały w 1995 r. zastosowanie przy obliczaniu dochodu osoby fizycznej z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, choćby zyski te były wynikiem działalności rolniczej (art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 z późn. zm.) - wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1999 r., sygn. akt III SA 1268/98.

10/ Wynagrodzenia członków rady nadzorczej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, realizującej ustawowe zadania organu nadzorczego mającego zapewnić prawidłowość jej funkcjonowania jako źródła przychodów, stanowią na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) koszty uzyskania przychodów, mimo braku bezpośredniego związku tych wydatków z przychodem spółki - wyrok NSA z dnia 18 maja 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 1357/98.

11/ Zapłała odsetek od zobowiązań, o których stanowi art. 16 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.) następuje wówczas, gdy skutkiem tej czynności jest przychód w rozumieniu prawa podatkowego - wyrok NSA z dnia 19 marca 1999 r., sygn. akt I SA/Ld 385/98.

określanu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych możliwe jest odliczenie podatku dochodowego zapłaconego przez samodzielny zakład w kraju źródła, jeżeli dochód osiągnął przez ten zakład w kraju źródła jest wliczany do dochodu brutto przedsiębiorstwa - wyrok NSA z dnia 12 lipca 1999 r., sygn. akt I SA/Ka 2472/97.

4. W zakresie opłaty skarbowej

Najistotniejszym zagadnieniem w tej kategorii spraw była interpretacja art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 z późn. zm.), przewidującego zakaz poboru opłaty skarbowej w sytuacjach określonych w tym przepisie, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.) oraz w związku z poz. 13 załącznika nr 2 ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym. Najwięcej kontrowersji wzbudzał - w związku z odmiennymi poglądami, jakie zarysowały się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego - fakt, czy cytowane przepisy pozwalają podatnikom VAT - spółkom prawa handlowego, dokonującym sprzedaży akcji lub obligacji albo udzielającym pożyczek w zakresie świadczonych usług finansowych, stanowiących przedmiot ich działalności gospodarczej - uniknąć opodatkowania w zakresie opłaty skarbowej w stanie prawnym obowiązującym od dnia 5 lipca 1993 r. do dnia 31 lipca 1996 r.. Większość składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego (I SA/Po 683/98, I SA/Po 706/98, I SA/Po 699/98, III SA 249, 250 i 252/97, III SA 359/97, III SA 604, 522, 523, 524, 1557, 1558/97, I SA/Po 482/98, I SA/Po 753/98, I SA/Po 1138/98, SA/Bk 614/98, I SA/Po 1723/98 i SA/Po 1724/98) stała na stanowisku, że wyklądania cytowanych wyżej przepisów oraz przepisów rozporządzeń wykonawczych obowiązujących w tym okresie (§ 63 pkt 13 i § 68 ust 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia

26 czerwca 1992 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 53, poz. 253 z późn. zm.) oraz § 63 pkt 13 i § 68 ust 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 136, poz. 705 z późn. zm.), daje podstawy do twierdzeń, że określeni wyżej podatnicy podlegają opłacie skarbowej. Uzasadnienia powyższego poglądu były w poszczególnych sprawach nieco odmienne, ale w przeważającej części orzeczeń stwierdzano, że zapłacenie opłaty skarbowej od udzielonej umowy pożyczki jest konieczne ze względu na fakt, iż pożyczki były dokonywane przez podmiot, który nie posiadał zezwolenia Prezesa NBP na świadczenie usług finansowych (bankowych). W Orroku Zamiejscowym w Katowicach (wyroki z dnia 22 września 1999 r., sygn. akt I SA/Ka 96/98, I SA/Ka 1872/97) Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że jeśli spółka prawa handlowego zgłosiła do rejestru udzielanie do pożyczek, jako swoją działalność gospodarczą, to należy przyjąć, że nie chodzi o jednorazowe, sporadyczne pożyczki udzielane na podstawie Kodeksu cywilnego, lecz o stałą działalność w tym zakresie. W takiej sytuacji udzielanie pożyczek pieniężnych staje się jedną z czynności bankowych, na których wykonywanie potrzebne jest stosowne zezwolenie.

Z podobną argumentacją spotkać się można było również w sprawach dotyczących opłaty skarbowej od umów sprzedaży akcji i obligacji. W tej grupie spraw - pomimo poglądu wyrażonego w uchwałach składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 1997 r. sygn. akt FPS 4/97 (ONSA 1997/3/107), że opłacie skarbowej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 lit a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.) nie podlegała sprzedaż wierzytelności: w okresie od 18 marca 1992 r. do 4 lipca 1993 r., gdy sprzedawcą był podmiot wykonujący działalność gospodarczą (w zakresie obrotu wierzytelnościami) oraz w okresie od 5 lipca 1993 r., kiedy dokonuje jej podatnik podatku od towarów i usług świadczący usługi w zakresie finansów, a także gdy podatnikiem tego podatku jest nabywca

wierzytelności - stwierdzano, że sprzedaż akcji dokonana przez podatników VAT podlega opłacie skarbowej (np.: SA/Bk 614/98, I SA/Po 1723/98, I SA/Po 1724/98, III SA 359/97).

W omawianej grupie spraw domniósł znaczenie dla praktyki orzeczniczej odegrało stosowanie przez składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego (np.: III SA 1000/98, III SA 5182/98, III SA 1597/98), wyodrębnionych wcześniej na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a cytowanej ustawy (uchwała NSA z dnia 19 maja 1997 r., FPS 4/97), trzech rodzajów wyłączeń od opłaty skarbowej. Dwa pierwsze o charakterze podmiotowo-przedmiotowym polegają na zwolnieniu umów sprzedaży, dzierżawy, poddzierżawy, najmu, podnajmu, zawieranych przez podatników, o których mowa w art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług oraz umów sprzedaży zawieranych przez podatników, o których mowa w art. 14 ustawy o VAT w zakresie czynności zwolnionych od podatku. Trzecie zaś, zwalniające inne tego rodzaju umowy, objęte zwolnieniem na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o VAT, ma charakter wyłącznie przedmiotowy.

Waga tego problemu znalazła odzwierciedlenie w rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 1999 r. sygn. akt III SA 5052/98, oddalającej skargę w przedmiocie zwolnienia od opłaty skarbowej umowy sprzedaży budynków i budowli zwolnionych od podatku VAT (tzw. towary używane). W uzasadnieniu rewizji podkreślono, że w sprawie powinno znaleźć zastosowanie zwolnienie podatkowe o charakterze podmiotowo-przedmiotowym przewidziane w pierwszym członie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a, gdyż umowa sprzedaży dotyczyła podatników, o których mowa w art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług. Nadmienić należy, że przedmiotowy wyrok odbiegał od ugruntowanej linii orzecznictwa NSA. Nie znane jest do

chwili obecnej stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii rewizji nadzwyczajnej (III RN 198/99) od powyższego wyroku.

W tej grupie zagadnień został wyrażony ważny, jakże aktualny pogląd, że umowy przenoszące własność w wykonaniu prawa odkupu (art. 594 § 1 k.c.) nie są czynnościami cywilnoprawnymi, od których należy pobrać opłatę skarbową w oparciu o art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o opłacie skarbowej (wyrok z dnia 23 listopada 1999 r., sygn. akt I SA/Ka 389/97).

5. W zakresie podatków i opłat lokalnych

- podatek od nieruchomości

W ogólnym wpływie spraw dotyczących omawianego zagadnienia przeważającą liczbę stanowiły sprawy, w których podatnicy kwestionowali zasadność określenia podatku od nieruchomości, bądź legalność decyzji odnawiających zaliczenia nadpłaconego - ich zdaniem - podatku od nieruchomości za 1995 rok. W podstawie swojego stanowiska podatnicy przywoływali uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 1996 r. (W. 2/96), w którym wyrażono pogląd o niekonstytucyjności mechanizmu aktualizacji wyceny środków trwałych. W wielu sprawach składy orzekające oddalały skargi, gdyż - jak podawano w motywach wyroków - pogląd prawny Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w uzasadnieniu uchwały nie wiąże organów podatkowych i Sądu. W tej grupie spraw zarysowała się jednak rozbieżność orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W kilku sprawach (np.: wyrok z dnia 7 stycznia 1999 r. sygn. akt I SA/Kr 1480/97) uchylono decyzje organów podatkowych obu instancji. Zdaniem Sądu, jakkolwiek pogląd Trybunału wyrażony w powołanej uchwale z 1996 r. nie mógł mieć zastosowania, to jednak przy określaniu podatku od nieruchomości za 1995 r. nie miały zastosowania również przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych

oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. Nr 7, poz. 34). Weszły one bowiem w życie w trakcie 1995 r., co naruszało zakaz wprowadzania zmian w przepisach podatkowych w okresie roku podatkowego. Przepisy te mogły być uwzględniane przy ustaleniu podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości dopiero w 1996 r.. W orzecznictwie innych ośrodków Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podzielono powyższego poglądu, co spowodowało, iż skargi, kwestionujące legalność decyzji odnawiających zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości za 1995 r., były oddalane (np.: I SA/Ka 1483/97, I SA/Ka 1479/97, I SA/Po 1125/98). W uzasadnieniach wyroków podano między innymi, że mechanizm aktualizacji środków trwałych zapobiega skutkom wysokiej inflacji przy wszelkiego rodzaju rozliczeniach pieniężnych i dlatego jest niezbędny, a ponadto, że sam fakt odesłania w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do zasad określających wartość początkową budowli, zawartych w akcie podstawowym - nie jest zabiegiem niekonstytucyjnym.

Należy wspomnieć, że w wyroku z dnia 22 września 1999 r., sygn. akt III RN 92/99 - oddalającym rewizję nadzwyczajną Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie z dnia 11 grudnia 1998 r. - Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zasady niedziałania prawa wstecz, czy też niezmienniania przepisów prawa podatkowego w ciągu roku podatkowego, nie były absolutyzowane przez Trybunał Konstytucyjny, który dopuszczał od nich odstępstwa (por. np. orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r., K. 15/91, OTK Nr 1 z 1992 r., poz. 8). W uzasadnieniu stwierdzono także, że powoływane rozporządzenie Ministra Finansów nie nakładało nowego podatku, nie określało nowych stawek podatkowych ani przedmiotu opodatkowania, jak również ulg, umorzeń lub zwolnień, nie wkraczało więc w sferę szczególnie chronioną przez Konstytucję. Zdaniem Sądu Najwyższego istnieją również wątpliwości, czy

zastosowanie przez NSA wprowadzonego z mocą wsteczną rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. nie da się pogodzić z konstytucyjną zasadą państwa prawnego. Instytucja aktualizacji wyceny środków trwałych służy bowiem wielu celom - nie tylko podatkowym. Stanowi spójną konstrukcję, której równowaga zostałaby zachwiana, gdyby pozbawił ją jednego z elementów.

Interesujące i doniosłe zagadnienia wyłoniły się w sprawach dotyczących zwolnienia podatkowego, przyznawanego podatnikom podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W jednym z wyroków z dnia 28 stycznia 1999 r. (I SA/Ld 1137/96) - zaprobotowanych przez doktrynę (por. glosa prof. A. Borodo) - Sąd doszedł do wniosku, że zwolnienie od podatku nie przysługuje, gdy nieruchomości lub ich części, zajęte na potrzeby organów i administracji samorządu terytorialnego, wykorzystywane są przez inne podmioty, choćby nawet spełniały one określone zadania na rzecz samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku zasadnie zostało również przyjęte, że wodno-kanalizacyjny związek gmin nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego ani nie jest częścią jej administracji, nie prowadzi bowiem działalności w formach administracyjno-prawnych (np. takich, jak wydawanie decyzji, zawieranie porozumień administracyjnych).

W kilku wyrokach (np.: z dnia 22 października 1999 r., sygn. akt I SA/Ld 1554/97) stwierdzono, że zwolnieniem od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie są objęte budynki gospodarce, znajdujące się poza obszarem gospodarstw rolnych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, nawet jeśli są związane z działalnością rolniczą. Podtrzymując dotychczasowe orzecznictwo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 października 1999 r., sygn. akt I SA/Ld 2725/98 postawiono tezę, że zwolnieniu od podatku od nieruchomości

podlegają jedynie budynki gospodarce lub ich części związane z działalnością rolniczą.

Wiele orzeczeń wydawanych na gruncie podatku od nieruchomości było ściśle związanych z zagadnieniami dotyczącymi podatku rolnego. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku, rozpoznając sprawę w przedmiocie ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za 1997 r., wyraził pogląd, że grunty stanowiące nieużytki, a w sposób fizyczny wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Stanowisko swoje uzasadnił wykładnią gramatyczną przepisów określających lub wyliczających przedmiot opodatkowania (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku rolnym). W wyroku z dnia 26 marca 1999 r. sygn. akt I SA/Ld 725/97 zajmowano się natomiast kwestią odrębnego przedmiotu opodatkowania gruntów gospodarstwa rolnego, które jest współwłasnością lub pozostaje we współposiadaniu dwóch lub więcej osób prawnych lub fizycznych (z wyjątkiem małżonków). Skład orzekający w tej sprawie doszedł do wniosku - który przyczytni się do właściwego stosowania zarówno przepisów ustawy o podatku od nieruchomości, jak i ustawy o podatku rolnym - że przepis art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 94 z późn. zm.), nie ma zastosowania do sytuacji, w której podatnik oprócz gruntów, które stanowią jego wyłączną własność, jest także współwłaścicielem innych gruntów (wymienionych w art. 1 ust. 2 ww. ustawy) o powierzchni nie przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowego.

6. W zakresie podatku rolnego

Interpretacyjny problem zwolnienia podatkowego, przyznanego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, pojawił się również w

wyroku Ośrodka Zamiejscowego NSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 1999 r. sygn. akt I SA/Ld 1065/97, oddalającym skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Naczelny Sąd Administracyjny zawarł w nim tezę, że zwolnieniu od podatku rolnego, przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy z dnia 15 listopada 1984 r., nie podlegają grunty nabyte na utworzenie nowego gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 100 ha także w sytuacji, gdy gospodarstwo stanowi współwłasność osób, których udziały w tym gospodarstwie odpowiadają obszarowi nie przekraczającemu tej wielkości. W uzasadnieniu podkreślono, powołując się na uchwałę pięciu sędziów NSA z dnia 19 listopada 1997 r. sygn. akt 14/97 (ONSA 1998/2/43), że o zwolnieniu od opodatkowania podatkiem rolnym decyduje całościowa powierzchnia gruntów gospodarstwa, a nie nabyte przez poszczególne współwłaścicieli udziały we współwłasności, których obszar nie przekracza 100 ha gruntu. Za taką interpretacją - zdaniem Sądu - przemawia zarówno treść art. 12 ust. 1 pkt 4, jak i treść przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o podatku rolnym.

W kwestii przedmiotu opodatkowania podatkiem rolnym stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi w wyroku z dnia 22 stycznia 1999 r., sygn. akt I SA/Ld 553/97 (ONSA 1999/4/140). Wykładnia art. 1 ust. 2 ustawy o podatku rolnym w brzmieniu obowiązującym od dnia 1997 r., pozwoliła na postawienie tezy, że w sytuacji, gdy łączna powierzchnia, należących do tej samej osoby, użytków rolnych, gruntów pod stawami i sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa, nie przekracza 1 ha fizycznego, do ustalenia, czy dane grunty stanowią gospodarstwo rolne do celów podatku rolnego, bierze się pod uwagę wyłącznie użytki rolne (bez gruntów pod stawami i gruntów pod zabudowaniami sklasyfikowane jako użytki rolne) i tylko obszar tych użytków podlega przeliczeniu na hektary przeliczeniowe.

Na gruncie rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie podatku rolnego,

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 października 1999 r., sygn. akt III SA 1485/97 (ONSA 1999/3/94) sformułował pogląd dotyczący zagadnień proceduralnych, zgodnie z którym rozstrzygnięcie o przyznaniu bądź odmowie przyznania dotacji z budżetu państwa z tytułu ulgi i zwolnień ustawowych dla określonej gminy - bez względu na to, jaką nada mu się nazwę - stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a.

Ważnym problemem orzecznictwem była także interpretacja przepisu art. 18 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (tekst jednolity Dz. U. Z 1991 r. Nr 44 poz. 194 z późn. zn.), przewidującego zwolnienia od opodatkowania również w zakresie podatku rolnego. Przypomnieć jedynie warto, że w nie zaprobowanym przez doktrynę (por. glosy W. Mierniec i K. Goździk - POP 1998/3/293), wyroku Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku z dnia 5 stycznia 1996 r., sygn. akt SA/Bk 494/95 wyrażono pogląd, że jednostki badawczo-rozwojowe są zwolnione od podatku rolnego oraz podatku leśnego ze względu na podmiotowy charakter zwolnienia przewidzianego w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. Stanowisko to jest dyskusyjne. W Ośrodku Zamiejscowym we Wrocławiu konsekwentnie przyjmuje się, że zwolnienie jednostek badawczo-rozwojowych od podatku rolnego jest dopuszczalne tylko po spełnieniu przesłanek, wynikających z ustawy z 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych, w szczególności art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 3 (np.: I SA/Wr 871/98, I SA/Wr 475/98). W wyroku z dnia 24 września 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 871/98 został zawarty pogląd, stanowiący kwintesencję myśli wyrażanych w tej kwestii w orzecznictwie, że zwolnienie jednostek badawczo-rozwojowych od opodatkowania na podstawie art. 18 ust. 1 powołanej wyżej ustawy dotyczy wyłącznie podmiotów w zakresie ich podstawowej działalności, określonej w art. 1 ust. 1 cytowanej ustawy. Zwolnieniu nie podlegają jednak jednostki badawczo-rozwojowe, które prowadzą inną działalność, w tym gospodarczą bądź usługową

przewidzianą w art. 2 ust. 3 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych. Korzystanie ze zwolnienia przewidzianego w art. 18 ust. 1 ustawy, gdy jednostka prowadzi obok zadań podstawowych, określonych w art. 1 ust. 1, także działalność, o której mowa w art. 2 ust. 3, zależy od prowadzenia ewidencji pozwalającej wyodrębnić dla celów podatkowych działalność przewidzianą w art. 2 ust. 3 ustawy.

Sprawy celne

Naczelny Sąd Administracyjny w zakresie spraw celnych rozpoznawał nadal skargi na decyzje na podstawie dotychczasowej ustawy z dnia 28 grudnia 1989r. - Prawo celne (tekst jednolity Dz.U. Nr 71, poz. 312 z późn. zm.), a ponadto skargi na decyzje wydane na podstawie przepisów obowiązującego od dnia 1 stycznia 1998 r. Kodeksu celnego (ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. - Dz. U. Nr 23, poz. 117, z późn. zm.).

Sprawy rozpoznawane na podstawie Kodeksu celnego.

Rozpoznając skargi w sprawach na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cel, wydane na podstawie przepisów Kodeksu celnego, NSA w wielu przypadkach uchylał zaskarżone decyzje, ujawniając istnienie wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu tego prawa.

1. W sprawie o sygn. akt V SA 38/99 ze skargi na decyzję w przedmiocie przepadku samochodu, objętego zakazem przywozu na polski obszar celny określony w art. 58 § 1 Kodeksu celnego, organ celny niezależnie od orzeczenia przepadku pojazdu obciążył nabywcę samochodu kosztami przepadku (art. 58 § 2). Sąd rozpoznając skargę wskazał, że przepis art. 58 § 2 Kodeksu celnego nie stanowi podstawy prawnej do obciążania kosztami przepadku towaru osoby, co do której wydano decyzję o przepadku towaru na podstawie art. 58 § 1 Kodeksu, ponieważ kosztami takimi osoba może być obciążona wyłącznie w

przypadku cofnięcia towaru (za granicę lub na polski obszar celny), sprzedaży, zniszczenia lub likwidacji towaru w inny sposób.

2. W sprawie V SA 2173/98 NSA uchylał zaskarżoną decyzję Prezesa GUCC, utrzymującą w mocy decyzję organu celnego I instancji o odmowie zmiany decyzji ostatecznej w przedmiocie przedłużenia terminu składowania towaru w składzie celnym ze względu na przekroczenie terminów do złożenia wniosku.

W podstawie prawnej decyzji Prezesa GUCC powołano art. 233 § 1pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), w zw. a art. 155 kpa i art. 38 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne. Wątpliwość w sprawie powstała na tle brzmienia art. 262 Kodeksu celnego, który w pierwotnej wersji stanowił o stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania w sprawach celnych. Następnie nowelą z dnia 12 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy Kodeks celny, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998r., przepisowi art. 262 nadano nowe brzmienie, zgodnie z którym do postępowania w sprawach celnych mają zastosowanie przepisy działu IV ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa we wskazanym w noweli zakresie, co wyłącza możliwość stosowania kpa. Sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie należało uwzględnić treść art. 262 w brzmieniu nadanym nowelą do Kodeksu celnego z dnia 12 grudnia 1997 r., a tym samym przepis art. 155 kpa nie mógł stanowić podstawy prawnej decyzji w ostatecznej wydanej po 1 stycznia 1998 r.

3. W sprawie o sygn. akt V SA 1115/99 Sąd odniósł się do kwestii dopuszczenia pełnomocnika będącego adwokatem do udziału w postępowaniu celnym. Kodeks celny wprowadził w art. 253 § 1 pojęcie przedstawicielstwa bezpośredniego i pośredniego, rozszerzając pojęcie tradycyjnego przedstawicielstwa i obejmując nim także tzw. zastępstwo pośrednie (działanie we własnym imieniu, lecz na cudzy rachunek). Kodeks celny uregulował także

kwesie wykonywania przedstawicielstwa w różnych kategoriach spraw: przed dyrektorem urzędu celnego (w sprawach pierwszej instancji), gdy dotyczy to towaru przeznaczanego do działalności gospodarczej, przedstawicielem bezpośrednim może być tylko pracownik strony lub agencja celna, jako przedstawiciel pośredni może występować tylko agencja celna. Tym samym w postępowaniu w pierwszej instancji w Kodeksie cełnym wyłączone możliwość ustanawiania pełnomocników w odniesieniu do innych osób, w tym adwokatów i radców prawnych. Ograniczenie to dotyczy tylko postępowania pierwszoinstancyjnego; w drugiej instancji i postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma ograniczeń w ustanawianiu pełnomocników innych niż wymienieni w art. 253 §2 Kodeksu cełnego.

Sprawy rozstrzygane na podstawie ustawy Prawo celne.

Najliczniejszą grupę spraw z zakresu prawa cełnego, rozpoznawanych w 1999 r. na podstawie ustawy Prawo celne, stanowiły zagadnienia odnoszące się do określenia wartości celnej towaru sprowadzanego przez importerów z zagranicy.

4. W tej kategorii największą grupę stanowiły sprawy w przedmiocie ponownego wyznaczenia cła przez organy celne, po uprzednim uchyleniu w trybie wznowienia postępowania decyzji ostatecznych dotyczących wyznaczenia należności celnych (art. 145 §1 pkt 5 k.p.a.), w związku z ujawnieniem w wyniku kontroli dodatkowych faktur, nie przedłożonych organom cełnym w dniu odprawy celnej, dotyczących kosztów transportu poniesionych do miejsca przeznaczenia towaru na terenie kraju, ubezpieczenia, należności i opłat licencyjnych, prowizji, konsultingu, które kupujący musiał zapłacić jako warunek sprzedaży towaru (art. 25 Prawa cełnego).

Praktyka importerów w tym zakresie zmierziała do zaniżenia wartości celnych i uszczuplenia należności celnych. Sposoby ukrywania rzeczywistej wartości

celnej towaru były w tych sprawach różnorodne. Z reguły polegały one na postugiwaniu się fakturami, w których część należności za towar była wyszczególniana jako należność za czynności, których nie wliczono zgodnie z prawem cełnym, do wartości celnej towaru (np. w sprawach I SA/Ka 1905 - 1910/98 koszty transportu na terenie kraju). Sąd podzielał ocenę organów cełnych, że cała kwota należności, wynikająca z faktury zakupu odzwierciedlała jego cenę, a tym samym - wartość celną towaru.

5. Dużą grupę stanowiły sprawy (np. I SA/Ka 430 - 435/98), w których mechanizm zaniżenia wartości celnej polegał na uzyskiwaniu dwóch faktur na poszczególne partie towaru, zwykle oznaczonych tym samym numerem, ewentualnie zawierającym dodatkowe oznaczenie, przy czym w pierwszej fakturze podawano cenę zakupu towaru, a w drugiej - należności określano jako „usługi serwisowe”. Przy odprawie celnej przedstawiano do obliczenia wartości celnej tylko pierwszą fakturę, zaś kontrahentowi zagranicznemu uiszczano należność wynikającą z obu faktur. Organy celne oceniły, że mimo zawarcia przez polskiego importera odrębnego kontraktu z dostawcą zagranicznym na świadczenie usług (serwisowych) marketingowych, treść kontraktu, sposób ustalania odpłatności stosownie do ilości towaru a nie za wykonanie usług marketingowych oraz ustalenia poczynione za pośrednictwem zagranicznych służb celnych uzasadniają przyjęcie, że obie faktury łącznie odzwierciedlają wartość celną towaru i powinny stanowić podstawę wyznaczenia należności celnych.

6. W szeregu sprawach, Sąd zajmował się problematyką doliczania do wartości celnej opłat licencyjnych. Podstawą wznowienia postępowania w tych sprawach było ujawnienie, że w momencie odprawy celnej na importierze ciążyło zobowiązanie do poniesienia opłat licencyjnych za prawa autorskie i znak towarowy. Zobowiązanie do poniesienia kosztów wynikało z kontraktu zawartego między importerem i eksporterem i było warunkiem sprzedaży towaru.

Dokonując wykładni art. 26 ust. 1 w związku z art. 30 c ust. 1 pkt 3 Prawa celnego Sąd uznał, że opłaty licencyjne będące warunkiem sprzedaży sprowadzonego towaru, poniesione przez kupującego na rzecz sprzedającego, są kosztami podnoszącymi wartość celną towarów i skoro nie zostały ujęte w cenie faktycznie zapłaconej lub należnej, podlegają doliczeniu do tej wartości (V SA 1598/98 z 26 lutego 1999 r., V SA 1078/98 z 9 lutego 1999 r.).

Wymiar cła od „składaków”

7. Stosunkowo liczną grupę stanowią sprawy, dotyczące wymiaru cła od tzw. „składaków”. Większość Ośrodków Zamiejscowych NSA uwzględniała wypracowaną linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego dotyczącą sprowadzonych z zagranicy w częściach samochodów, z których po przekroczeniu granicy samochody były montowane i rejestrowane jako składaki (III ARN 80/94 z dnia 7 lutego 1995 r. - publik. OSNIAIUS z 1995 r. nr 14, poz. 168, III ARN 81/94 - publik. OSNIAIUS z 1995 r. nr 15, poz. 185 oraz III RN 44/98 z 8 lipca 1998 r. - publik. OSNIAIUS z 1999 r. nr 8, poz. 263).

W orzeczeniach tych przyjęto, że „późniejsze ujawnienie przez organy celne faktu zmontowania i zarejestrowania samochodu, czyli wyrobu gotowego, z elementów zgłoszonych uprzednio do odprawy celnej jako „części do samochodu”, jest równoznaczne z ujawnieniem okoliczności faktycznej, która jednoznacznie wskazuje na to, że w momencie odprawy celnej zgłoszonych do tej odprawy „części samochodu” organ celny albo nie został poinformowany przez zgłaszającego, albo też został przez niego wprowadzony w błąd, co do rzeczywistego przeznaczenia zgłaszanych do odprawy celnej „części samochodowych”, które już w chwili ich zgłoszenia do odprawy celnej posiadały w istocie znamiona prawne „wyrobu kompletnego lub gotowego, znajdujące się w stanie nie zmontowanym lub rozmontowanym” zgodnie z regułą 2a

Ogólnych Reguł Interpretacji Nomenklatury Scalonej. Ujawnienie takich okoliczności faktycznych stanowi przesłankę do wznowienia postępowania celnego. Odstąpienie od tych poglądów przez sądy orzekające Ośrodków Zamiejscowych w Poznaniu i Wrocławiu spowodowało wniesienie wielu rewizji nadzwyczajnych przez Ministra Sprawiedliwości, uwzględnianych przez Sąd Najwyższy.

Sąd Najwyższy oddalał natomiast rewizje nadzwyczajne (np. III RN 38/99 z dnia 6 sierpnia 1999 r., III RN 30/99 z 6 sierpnia 1999 r., III RN 34/99 z 6 sierpnia 1999 r., III RN 22/99 z 7 lipca 1999 r., III RN 94/99 z 4 listopada 1999 r. - wyroki niepublikowane), akceptując stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, że stosownie do postanowienia art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. (w sprawach celnych poprzez nawiazanie do art. 45 ust. 5 ustawy - Prawo celne, przewidującego możliwość przekazania sprawy przez jeden organ celny do rozpatrzenia przez inny organ celny), jeżeli w wyniku wznowienia postępowania organ administracyjny wyda decyzję uchylającą poprzednią decyzję z przyczyn określonych w art. 145 § 1 k.p.a., to jest on równocześnie obowiązany wydać nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

Zwolnienia celne.

8. Znaczna ilość spraw dotyczyła wymiaru cła od sprowadzanych z zagranicy samochodów w ramach mienia przesiedlenia na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 (po nowelizacji w 1995 r. z podziałem na lit. a i b) Prawa celnego. Sąd w takich sprawach powoływał się na zasadę powszechności cła i wskazywał na konieczność wykazania przez skarżących spełnienia warunków niezbędnych do zastosowania zwolnienia od cła. Spory między stronami dotyczyły głównie mocy dowodowej przedkładanych przez skarżących dokumentów, potwierdzających spełnienie przesłanek określonych w powołanym wyżej przepisie.

W sprawach SA/Rz 812/98, SA/Rz 813/98, V SA 1636/98, Sąd wskazał, że przedłożone przez skarżących dokumenty wykłuczają możliwość korzystania z samochodów (użytkowania ich) za granicą, a tej oceny nie zmieniała okoliczność, że wbrew obowiązującym przepisom prawa, samochodami tymi poruszano się po drogach danego kraju. Okoliczność ta nie niwelowała formalnego zakazu poruszania się po drogach, co wynikało ze zgrupowanych w aktach dokumentów stosownych władz tych krajów. W sprawach SA/Rz 1522/97, SA/Rz1035/97, SA/Bk 1093/98, I SA/Gd 2174/97, SA/Sz 324/98, Sąd oddalając skargi powoływał się na to, iż organy prawidłowo wykazały, że przedłożony dowód rejestracyjny był sfalszowany, a skarżący nie udowodnił faktu użytkowania pojazdu podczas pobytu za granicą, mimo że ciężar udowodnienia tego faktu spoczywał na nim. Sąd podkreślał również, iż warunki dotyczące własności rzeczy oraz użytkowania jej podczas pobytu za granicą muszą być wykazane z chwilą dokonania zgłoszenia danej rzeczy do odprawy celnej. W motywach wyroków w sprawach SA/Rz 1443/97 i SA/Rz 142/98 Sąd podzielił stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 29 maja 1995 r. III ARN 97/95 (OSNAP1US z 1997 r. Nr 1, poz. 3), iż przeciwko uznaniu, że przywieziony z zagranicy samochód służył osobie przesiadającej się do użytku osobistego, domowego lub zawodowego albo do prowadzenia działalności gospodarczej i jest wolny od cła, może świadczyć nabywanie samochodu bezpośrednio przed przywozem go do kraju i nie rejestrowanie go za granicą.

9. Orzecznictwo w sprawach dotyczących zwolnienia od cła towarów skradzionych przed dokonaniem odprawy celnej, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 38 ustawy Prawo celne, uwzględniało stanowisko zawarte w uchwałach składu 7 sędziów NSA z dnia 4 maja 1999 r. sygn. akt FPS 4/99 (publik. ONSA z 1999 r. nr 4 poz. 112) stanowiące, że "przywóz towaru celnego z zagranicy, który przed podjęciem do obrotu na polskim obszarze celnym został skradziony

- nie jest wolny od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.).

Komunalizacja mienia

W roku 1999 nastąpił kolejny spadek wpływu spraw o komunalizację mienia Skarbu Państwa, których wpłynęło 114 (w 1998 r. - 289). Dużą grupę spraw stanowiły skargi na decyzje wydane w ramach postępowani nadzwyczajnych, tj. wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnych. Podstawę materialnoprawną wzruszenia ostatecznych decyzji często stanowiło naruszenie przepisu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

W pozostałych licznych sprawach skargi wnoszone były przez przedsiębiorstwa, które kwestionowały komunalizację danej nieruchomości, wywodząc swój interes prawny z prawa zarządu przysługującego przedsiębiorstwu. Przy czym prawo zarządu wywodzone z decyzji o ustaleniu opłat. Sąd w tych wszystkich sprawach uznał, iż skarżący nie ma interesu prawnego do kwestionowania decyzji komunalizacyjnej. Ponadto wyraził pogląd prawny, iż w postępowaniu komunalizacyjnym dowodem ustanowienia zarządu jest bądź decyzja o przekazaniu gruntu w zarząd albo umowa o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi za zezwoleniem terenowego organu administracji państwowej, bądź umowa zbycia nieruchomości (art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w jej brzmieniu na dzień 27 maja 1990 r. - Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 47 ze zm.). Natomiast takim dowodem nie są dowody, o których mowa w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących

uwłaszczenia osób prawnych nieruchomości będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 97). Na podstawie bowiem dowodów określonych w w/w rozporządzeniu możliwe jest stwierdzenie prawa do zarządu nieruchomością w celach uwłaszczenia tych osób prawnych, ale nie mają one zastosowania w postępowaniu komunalizacyjnym. Powyższe rozporządzenie zostało wydane na podstawie przepisu szczególnego tj. art. 2d ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.) i na ściśle określony użytek, co wyłącza możliwość jego rozszerzającego stosowania (np. sprawy I SA 2107/98, I SA 2241/98, I SA 1616/98, I SA 699/98, I SA 97/99).

Gospodarka nieruchomościami

Rok 1999 był w zasadzie pierwszym rokiem, w którym NSA orzekał w sprawach, do których miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.) obowiązującej od 1 stycznia 1998 r.

1. Na uwagę zasługują sprawy związane z podziałem nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła bowiem nowy rodzaj opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości (art. 98 ust. 4), którą zarząd gminy może ustalić, jeżeli w wyniku podziału wzrosła wartość dzielonej nieruchomości. W porównaniu do uregulowań ustawy odnoszących się do opłat adiacenckich związanych z wybudowaniem ze środków publicznych urządzeń infrastruktury technicznej określonych ustawą podnoszących wartość nieruchomości (art. 143-148), czy opłat związanych ze scalaniem i podziałem nieruchomości (art. 107), wskazujących podmioty obowiązane do uiszczenia tych opłat, organy uprawnione do ich wyznaczania oraz zasady ich ustalania i wnoszenia, unormowania dotyczące opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości, zawarte w art. 98 ust. 4 są w tym względzie bardzo ogólnikowe i

staąd następczą trudności w stosowaniu tego przepisu w praktyce.

W tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 22 listopada 1999 r. sygn. akt OPK 21/99 stwierdził, że obowiązek ponoszenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ciąży na osobie będącej właścicielem nieruchomości w dniu, w którym decyzja organu gminy zatwierdzająca projekt podziału tej nieruchomości stała się ostateczna, natomiast wartość nieruchomości po podziale dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej ustala się z pominięciem działek gruntu wydzielonych pod drogi, które przeszły z mocy prawa na własność gminy.

2. Wskazać należy także uchwałę NSA podjętą w dniu 1 marca 1999 r. w sprawie OPK 1/99 (ONSA z 1999 r. nr 3, poz. 84), według której, postanowienie wyrażające opinię, o której mowa w art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), jest wydawane w toku postępowania administracyjnego w sprawie o podział nieruchomości. Do wydania takiego postanowienia przepisu art. 106 Kpa nie stosuje się.

Kolejny problem jaki zarysował się w sprawach związanych z podziałem nieruchomości dotyczył kwestii uprawnień strony w tego rodzaju postępowaniach. W szeregu przypadkach (np. w sprawie I SA 2225/98, I SA 369-377/99) osoby będące właścicielami nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością poddaną podziałowi domagały się od organów administracji publicznej dopuszczenia ich do udziału - w charakterze strony - w postępowaniu dotyczącym podziału nieruchomości, twierdząc iż mają interes prawny w sposobie podziału. Naczelny Sąd Administracyjny stanowiska tego nie podzielił, prezentując pogląd, iż w świetle przepisów regulujących podział nieruchomości, właścicielowi nieruchomości sąsiedniej nie przysługuje legitymacja strony do uczestniczenia w takim postępowaniu.

3. Spośród orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygających istotne kwestie z ustawy o gospodarce nieruchomościami należy w szczególności wskazać poniższe orzeczenia i wyrażone tam poglądy:

W wyroku z dnia 13 maja 1999 r., sygn. SA/Rz 2186/98 Sąd przyjął, że elementem koniecznym uchwały rady gminy w sprawie zbycia nieruchomości bez przetargu jest określenie celu, na jaki nabywa się nieruchomość w tym trybie. Jeżeli cel ten pozostaje w sprzeczności z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego prawo gminne, uchwała taka jest dotknięta istotnym naruszeniem prawa.

W wyroku z dnia 24 sierpnia 1999 r., sygn. II SA/Po 1603/98, przyjęto, że po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) nie ma podstaw prawnych do wydania decyzji o wywłaszczeniu części nieruchomości, która nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele (art. 113 ust. 3 ustawy).

Kwestia ta może być rozstrzygnięta jedynie w drodze zawarcia odpowiedniej umowy.

Na uwagę zasługuje też postanowienie z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. I SA 1614/99. Sąd stwierdził w tym postanowieniu, iż „rozstrzygnięcie wydane przez Ministra Skarbu Państwa na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.) o sposobie zagospodarowania nieruchomości nie podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.”

Sprawy szczególne dotyczące nieruchomości

Wśród tej kategorii spraw wpływających do NSA należy wskazać przede wszystkim sprawy dotyczące uwłaszczenia użytkowników wieczystych oraz sprawy t.z.w. gruntów warszawskich oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

1. Jeżeli idzie o pierwsze z wymienionych spraw, to NSA w odniesieniu do nich dokonuje kontroli stosowania przez organy administracji publicznej przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746) - obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. Ustawa ta ma charakter epizodyczny. Ustanawia bowiem - ograniczony czasowo i podmiotowo - szczególny administracyjny tryb uwłaszczania użytkowników wieczystych. Stanowi ona wyjątek od trybu cywilnoprawnego, uregulowanego w art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.), który dopuszcza sprzedaż nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste wyłącznie użytkownikowi wieczystemu tej nieruchomości. Ustawa ta od początku jej obowiązywania narzęczała organom administracyjnym wiele problemów wynikających głównie z nieprecyzyjności niektórych jej uregulowań. Stało się to przyczyną licznych wystąpień w 1998 r. samorządowych kolegiów odwoławczych do NSA z pytaniami prawnymi. Wątpliwości jakie nasuwały przyjęte przez ustawę rozwiązania, zwłaszcza dotyczące ustalania odpłatności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie usunęła dokonana ustawą z 3 grudnia 1998 r. (Dz.U. Nr 156, poz. 1020) zmiana ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, a wręcz przeciwnie nawet je pogłębiła. Znalazło to swe odbicie w pytaniach prawnych skierowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze do NSA w 1999 r., wobec czego można oczekiwać, iż podjęte w tym względzie uchwały NSA przyczynią się do właściwego stosowania tej ustawy przez organy administracji publicznej.

Treść poszczególnych uchwał jest następująca:

- uchwała z dnia 25 października 1999 r., sygn. OPK 18/99.

„W sprawie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego ustanowionego w 1997 r. w prawo własności, podstawą do określenia wysokości opłaty za przekształcenie jest, stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 r., Nr 65, poz. 746), opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego rozumiana jako opłata wnoszona przez kolejne lata trwania prawa użytkowania wieczystego, której wysokość została określona w 1997 r.”

- uchwała z dnia 22 listopada 1999 r., sygn. OPK 22/99:

„Przepis art. 5a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 123, poz. 781 ze zm.) nie może mieć zastosowania do osób, które wniósły jednorazową opłatę za część użytkowania wieczystego nie obejmującą 1997 r.”

- uchwała z dnia 22 listopada 1999 r., sygn. OPK 23/99:

„Rata roczna, która składa się na opłatę za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności ustalana jest - stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 123, poz. 781 ze zm.), w wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jaką użytkownik wieczysty obowiązany był uiścić w 1997 r.”

W orzecznictwie NSA w omawianej kwestii upowszechniają się ponadto istotne dla praktyki poglądy wyrażone w następujących wyrokach:

- wyrok z dnia 8 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 2303/98:

„Ustalenie wysokości opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w trybie art. 4 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego

przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (w jej pierwszej wersji - Dz.U. Nr 157, poz. 1037) następuje z uwzględnieniem przysługujących indywidualnemu wnioskodawcy z mocy prawa ulg, które zostały zastosowane przy ustalaniu opłaty rocznej odpowiednio za rok 1997.”

- wyrok z dnia 8 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 2367/98:

„Wymieniona w art. 238 Kc i art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) opłata za użytkowanie wieczyste - za rok w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności - nie podlega zaliczeniu na poczet opłaty wskazanej w art. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746), bez względu na termin złożenia wniosku o przekształcenie, jak i na datę wydania konstytutywnej decyzji o przekształceniu oraz formę (jednorazową, bądź ratelną) uiszczenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste”;

- wyrok z dnia 4 listopada 1999 r., sygn. SA/Bk 1507/98, SA/Bk 1508/98:

„Fakt, iż poprzednik prawny użytkownika wieczystego z mocy przepisu szczególnego nie ponosił opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie zwalnia nabywcy tego prawa z ponoszenia takich opłat, szczególnie nie zwalnia z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, jeżeli nabycie użytkowania wieczystego miało charakter odpłatny.”

2. W zakresie spraw na tle t.z.w. gruntów warszawskich przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. RP Nr 50, poz. 279), które to sprawy nadal wpływają do NSA, wystąpiły w 1999 r. przede wszystkim wątpliwości dotyczące stosowania art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.), według

którego zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają decyzje i inne akty administracyjne oraz ich czynności lub ich zaniechanie, w których postępowanie zostało wszczęte po dniu wejścia w życie tej ustawy. Wątpliwości te dotyczą kwestii, czy ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym normuje kwestię uregulowaną poprzednio w art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r., a zatem czy ten art. 14 utracił moc na podstawie art. 67 ustawy o NSA. W związku z tym postanowieniem z dnia 24 listopada 1999 r. w sprawie o sygn. I SA 383/99 NSA w Warszawie wystąpił do Prezesa NSA - w trybie art. 49 ustawy o NSA - o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów wątpliwości prawnej w kwestii dopuszczalności skargi do NSA na decyzję administracyjną w sprawie wszczętej przed dniem 1 września 1980 r. i zakończonej wydaniem decyzji po wejściu w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA.

3. W sprawach z zakresu zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wskazać należy na następujące zagadnienia, będące przedmiotem uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyjaśniających wątpliwości prawne:

W uchwałach z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. akt OPS 15/98 Sąd stwierdził, iż złożenie po dniu 5 grudnia 1990 r. wniosku na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) o zwrot nieruchomości, o której mowa w art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) nie stanowi przeszkody w dochodzeniu tego roszczenia, w szczególności jeżeli w dniu 5 grudnia 1990 r. zostały spełnione przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W uchwałach z dnia 25 października 1999 r. sygn. akt OPK 26/99 i OPK 27/99 Sąd wyjaśnił, że:

„Gmina, która nabyła prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, a następnie, przed wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), uzyskała własność tej nieruchomości nie jest osobą trzecią, w rozumieniu art. 229 tej ustawy w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości”.

Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

1. Wśród skarżących nadal panuje przekonanie, że przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, dotyczące wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów, mogą służyć do regulowania stosunków własnościowych, mimo jednolitego orzecznictwa organów administracji państwowej i Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdzającego że zapisy w ewidencji gruntów mają wyjątkowo charakter techniczno-deklaratoryjny, a więc jedynie odzwierciedlają określony bezspornie stan faktyczny i prawny danej nieruchomości. Nie jest zatem możliwe poprzez dokonywanie zmian w ewidencji gruntów korygowanie tytułów własności, wynikających z wydanych dokumentów urzędowych (II SA 1728/98, II SA/Po 1251/98, SA/Rz 900/97, SA/Rz 1548/97, SA/Rz 1024/97, SA/Rz 1034/97, SA/Rz 140/98).

2. Drugą kategorią spraw z zakresu prawa geodezyjnego i kartograficznego są sprawy o rozgraniczenie nieruchomości. Przedmiotem rozpoznania były przede wszystkim skargi na decyzje odmawiające wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o rozgraniczeniu lub na decyzje dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji rozgraniczeniowych (II SA 1009/99).

W sprawie II SA 1580/99 - rozpoznawanej wobec uchylecia wyroku NSA przez Sąd Najwyższy na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego - stwierdzono, że decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości wydana na podstawie art. 33 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego jest

decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. Zarówno Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedziały się w tej sprawie za dopuszczalnością wniesienia przez stronę nadzwyczajnych środków wzruszenia powyższej decyzji ostatecznej. Nie sprzeciwia się temu przewidziana w art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego możliwość żądania przez stronę niezadowoloną z przebiegu granicy przekazania sprawy sądowi powszechnemu. Tak więc w przypadkach, gdy strona postępowania administracyjnego rozgraniczeniowego kwestionuje legalność decyzji administracyjnej z powołaniem się na okoliczności wymienione w art. 145 § 1 lub art. 156 § 1 k.p.a. wówczas do rozpatrzenia żądania wznowienia postępowania lub żądania stwierdzenia nieważności decyzji właściwe są organy administracji publicznej.

NSA wyraził także pogląd, że art. 34 Prawa geodezyjnego i kartograficznego obliuguje organ do umorzenia postępowania tylko w przypadku zawarcia przez strony ugody, bądź gdy w okolicznościach sprawy nie zaisnialy przesłanki do zakończenia jej decyzją merytoryczną (SAB/Rz 40/98).

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

Problematyka orzecznictwa w zakresie spraw rolnych i leśnych nie zmienia się od kilku lat i dominują w niej kategorie spraw dotyczących scalania i wymiany gruntów, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rewindykacji nieruchomości rolnych przejętych w przeszłości na własność Państwa na podstawie różnych ustaw obowiązujących w okresie minionym.

Ponadto w roku sprawozdawczym wpływały jeszcze, chociaż z tendencją stale malejącą, sprawy dotyczące art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464 ze zm.), kończącego w sposób ostateczny sprawy z zakresu ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.).

1. W zakresie spraw scaleniowych nie pojawiły się nowe problemy i pozostało nadal aktualne orzecznictwo NSA przyjmujące, że organy administracyjne mają dużą swobodę w kształtowaniu rozłogów gruntów, co jednak nie oznacza dowolności rozstrzygnięć w tym zakresie. Ramy swobody organu wyznaczają tu przepisy art. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 80). Scalanie gruntów jest trafnie zaliczane do najtrudniejszych postępowań administracyjnych z uwagi na konieczność połączenia rozbieżnych życzeń jego uczestników z osiągnięciem poprawy obszarowej struktury gospodarstw rolnych i ich funkcjonalności. Wśród licznych zabezpieczeń interesów uczestników scalania na uwagę zasługuje art. 7 ust. 3 ustawy, który stanowi, że bez zgody uczestnika scalenia różnica powierzchni wydzielonych mu gruntów nie może przekraczać 20% dotychczasowej powierzchni gruntów objętych scaleniem, a przy gruntach o szczególnie wysokiej przydatności rolniczej - 10% (II SA 343/99).

2. W sprawach dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych podnoszone były zagadnienia wpływu planów zagospodarowania przestrzennego oraz zasad, wynikających z przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.). Skargi dotyczyły najczęściej spraw o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej w związku z przeznaczaniem tych gruntów na cele inwestycyjne (SA/Rz 954/97, SA/Rz 961/97). Sporadycznie już kwestionowane były należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów na inne cele. Niewątpliwie wpływ na to miała nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która wprowadziła zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat z tytułu wyłączenia określonych gruntów dla celów budownictwa mieszkaniowego. Ponadto zastosowanie w orzecznictwie organów administracji znajdowała uchwała NSA z dnia 3 lutego 1996 r. OPS 13/96, w której wyrażono pogląd, że organ administracji może zezwolić na wyłączenie z produkcji pod budownictwo mieszkaniowe

jednorodzinne takiej powierzchni gruntów rolnych przeznaczonych na cele nierolnicze, na której zgodnie z projektem zagospodarowania terenu stanowiącym załącznik do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nastąpi rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntów. Nie ma zatem obowiązku wyłączenia z produkcji rolnej lub leśnej całej działki geodezyjnie wyodrębnionej.

W sprawie dotyczącej wyłączenia z produkcji rolniczej torfowiska NSA stwierdził (II SA 222/99), że przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. zaliczyły torfowiska do gruntów rolnych obejmując je podobną ochroną, wskutek czego, udzielone 1 czerwca 1994 r. przez wojewodę zezwolenie na eksploatację większego obszaru torfowiska w oparciu o art. 24 ust. 3 obowiązującej wówczas ustawy z 26 czerwca 1982 r. nie zwalnia skarżącego z poddania się unormowaniom obecnie obowiązującej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r., która wydobycie torfu uzależnia od wyłączenia gruntów ze wszystkich tego konsekwencjami.

W sprawie II SA 995/99 wystąpiło zagadnienie dotyczące charakteru prawnego zgody lub odmowy wyrażenia zgody przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa na przeznaczenie gruntów leśnych (lasów ochronnych) na cele nieleśne. Zdaniem Sądu zgoda ta powinna być wyrażona w formie decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w postępowaniu wszczętym na wniosek zarządu gminy.

W jednej ze spraw (II SA 807/99) dokonano analizy przepisów prawa dotyczących zagospodarowania przestrzennego, poczynając od rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. RP z 1939 r. Nr 34, poz. 216) aż do obecnie obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.). Analiza powołanych przepisów wskazuje, że stwarzały (i

stwarzają) one podstawę dla ingerencji planów zagospodarowania przestrzennego w prawo własności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy do szczególnej kategorii aktów normatywnych, tj. aktów zawierających normy planowe. Normy planowe określają cele, które powinny być osiągnięte, nie przesądzając środków, które mogą być zastosowane dla osiągnięcia danego celu (np. poprzez wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej). W innej sprawie (II SA 1663/98) dotyczącej zalesienia działki Sąd stwierdził, że przy nałożeniu obowiązku, wynikającego z planu uproszczonego zagospodarowania lasu, nie można nie uwzględnić planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, przeznaczającego przedmiotową działkę lasu na inne cele (teren pod inwestycje usługowe i drobną wytwórczość).

3. Rewindykacja nieruchomości rolnych przejętych na rzecz Państwa w poprzednim okresie na podstawie różnych ustaw, przewidujących przejęcie tych nieruchomości od dotychczasowych właścicieli, z różnych przyczyn napotyka nadal na poważne trudności najczęściej nie do przewyciężenia, gdyż jest możliwa wyłączenie w przypadkach stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu nieruchomości z powodu rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). W większości spraw okazuje się, że przejmowanie tych nieruchomości następowało w zgodzie z obowiązującymi wówczas przepisami, np. art. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39 poz. 198) oraz przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych - Dz. U. Nr 39, poz. 198 (II SA 1737/98), czy też art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118 z późn. zm.) oraz § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r. w sprawie zaliczania gospodarstw rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek

zaniechania oraz w sprawie ustalania wysokości nakładów niezbędnych do przywrócenia żyzności gruntów - Dz. U. Nr 11, poz. 58 (II SA 1859/98).

Często zainteresowani w sprawach, dotyczących przejęcia gospodarstw rolnych na rzecz Państwa w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe na wniosek właścicieli gospodarstw rolnych, usiłują kwestionować wolę wnioskodawców w czasie przekazywania gospodarstw, dowodząc, że byli oni nieświadomi znaczenia podejmowanych czynności prawnych, mimo pobierania przez nich przez wiele lat renty lub emerytury i niekwestionowania decyzji w prawem przewidzianym trybie (II SA 1918/98).

W sprawie II SA 1882/98 stwierdzono, że zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 268 ze zm.), rolnik mógł przekazać swoje gospodarstwo rolne na własność Państwa tylko wtedy gdy nie miał następcy lub gdy następca nie spełniał warunków do przejęcia gospodarstwa albo odmówił jego przejęcia. Stosownie do art. 48 ust. 3 powołanej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. następca prawny rolnika powinien spełniać warunki wymagane do nabycia własności nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności, określone w przepisach kodeksu cywilnego (art. 160 § 1 kc).

4. Na te problematyki dotyczącej przekazywanych gospodarstw rolnych na rzecz Państwa w zamian za rentę, wpływały nadal sprawy dotyczące przeniesienia własności działek będących w dożywotnim użytkowaniu lub działek siedliskowych (pod budynkami) na podstawie art. 118 ustawy z 29 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 z późn. zm.). W sprawach tych nie występowały już poważniejsze wątpliwości ani w orzecznictwie organów administracji ani NSA.

5. Do NSA wpływa coraz mniej spraw dotyczących zwrotu nieruchomości rolnych przejętych w latach czterdziestych i pięćdziesiątych na rzecz Państwa na podstawie przepisów ustaw i dekreatów obowiązujących w tym okresie. Znaczący

upływ czasu uniemożliwia dotarcie do prawdy materialnej, brak jest dowodów i osób bezpośrednio zainteresowanych mogących wykazać rażące naruszenie prawa przez organy administracji wydające decyzje o przejęciu nieruchomości rolnych na rzecz Państwa. Sprawy te przysparzają trudności w ocenie prawidłowości przeprowadzonego postępowania administracyjnego co do stwierdzenia nieważności decyzji wydanych w okresie ponad 30 lat temu, szczególnie w zakresie możliwości zgromadzenia wystarczającego materiału dowodowego. Strony kwestionują jedynie istotę wówczas obowiązujących przepisów prawa, co nie może być podstawą do uwzględnienia ich roszczeń. W zakresie tych spraw nie stwierdzono w roku sprawozdawczym istotniejszych uchybień ze strony organów administracyjnych.

Sprawy z zakresu prawa wodnego

1. W roku 1999 zapadły istotne rozstrzygnięcia w sprawach skarg na uchwały rad gmin w przedmiocie ustalania opłat za wodę i odprowadzanie ścieków. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 stycznia 1999 r., sygn. SA/RZ 519/98 stwierdził, iż przepis § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 151, poz. 716 ze zm.) nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie opłat za wodę, ponieważ wydany został poza zakresen upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 107 ust. 3 pkt 1-3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.). Podstawę taką mógł stanowić przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9, poz. 43 ze zm.). Obecnie zagadnienie to zostało przesądzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 1999 r., sygn. U. 3/98, który stwierdził, że § 3 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa

wodnego, ponieważ wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, a tym samym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Upoważnienie to dotyczy jedynie unormowania kwestii opłat co do urządzeń stanowiących własność Skarbu Państwa. Ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że także przepisowi § 6 rozporządzenia z dnia 18 grudnia 1996 r. należy zarzucić niezgodność z zakresem upoważnienia ustawowego. W niniejszym do tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 1999 r., sygn. OSA 1/99 (ONSA 1999 r., nr 4, poz. 109) stwierdzono ponadto, że ustalanie przez organy gmin cen i opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej ma charakter spraw z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz że podstawę prawną dla takiej uchwały mogą stanowić przepisy ustawy o gospodarce komunalnej. Stanowisko to podzieliły składy orzekające w sprawach sygn. II SA/Ld 840/98 (wyrok z dnia 25 maja 1999 r.), II SA/Wr 299/98 (wyrok z dnia 3 września 1999 r.) oraz II SA/Wr 484/98 (wyrok z dnia 15 października 1999 r.).

2. Kolejnym, istotnym dla praktyki, problemem była odpowiedź na pytanie, czy dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej przewidzianej w art. 130 Prawa wodnego oraz opłaty określonej w art. 56 tej ustawy za to samo wprowadzenie ścieków. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwałę z dnia 11 października 1999 r., sygn. OPS 7/99 przyjął, że zakład, który wprowadza ścieki do wód lub do ziemi ponosi opłatę, o której mowa w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), a także, jeżeli wprowadzone ścieki nie odpowiadają wymaganym warunkom, karę pieniężną, o której mowa w art. 130 ust. 1 tej ustawy.

3. Sprawy o przywrócenie naruszonych stosunków wodnych stanowią najliczniejszą grupę wśród spraw z zakresu prawa wodnego. W dalszym ciągu

obserwuje się w niektórych orzeczeniach, że składy orzekające przyjmują za prawidłową praktykę organów administracji, które o przywróceniu do stanu poprzedniego orzekają na podstawie art. 50 ust. 2 prawa wodnego także w takich przypadkach, gdy naruszenie to nie było związane ze zwykłym korzystaniem z wody, lecz np. odnosiło się do urządzeń melioracji wodnych (wyrok z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. II SA/Ka 560/98). W wyroku z dnia 24 listopada 1999 r., sygn. SA/Rz 1135/98 Sąd stwierdził, że w przepisie tym chodzi o zmiany pozostające w związku ze zwykłym korzystaniem z wody, będące następstwem takiego korzystania. Przepis ten obejmuje nie tylko bezpośrednio działania właściciela gruntu zmierzające do poprawy stosunków wodnych na jego gruncie, ale także działania pośrednie, których celem nie jest poprawa stanu wody na gruncie własnym, ale gospodarcze wykorzystanie własnej nieruchomości. Wydanie nakazu opartego na art. 50 ust. 2 prawa wodnego wymaga uprzedniego ustalenia, że dokonane zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na nieruchomości sąsiednie albo na gospodarkę wodną i są związane ze zwykłym korzystaniem z wody.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska

1. Spośród spraw z zakresu ochrony środowiska w 1999 r. dominowały skargi na decyzje wymierzające kary pieniężne za wycięcie drzew i krzewów bez uprzedniego uzyskania zezwolenia, podjęte na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. tj. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.). W tej kategorii spraw jednolicie przyjmowano, że zgodnie z art. 110 cyt. ustawy konsekwencją braku zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów jest nałożenie kary, której wysokość określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1995 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska

oraz współczynników różnicujących wysokość kar pieniężnych (Dz.U. Nr 79, poz. 399).

Problem drzew i krzewów z t.z.w. samosiewu, rozstrzygnięto uchwałą NSA z dnia 21 czerwca 1999 r., sygn. OPS 3/99 (ONSA 1999 r. nr 4, poz. 117) stwierdzającą, że „naturalne samosiewy drzew i krzewów nie są drzewami i krzewami posiadzonymi tymczasowo w rozumieniu art. 86^d ust. 1 pkt 8 cyt. ustawy.” W uzasadnieniu stanowiska zawartego w uchwale Sąd podał, że zasadą jest ponoszenie opłat za usunięcie drzew i krzewów przez jednostki organizacyjne, zaś przypadki, gdy nie pobiera się opłat są enumeratywnie określone i stanowią wyjątek od zasady. Zgodnie z regułą wykładni przepisów, według której przepisy określające wyjątki od zasady należy interpretować ściśle, przepis art. 86^d ust. 1 pkt 8 ustawy nie może być interpretowany rozszerzająco.

Zmiana brzmienia art. 48 ustawy, jaka miała miejsce w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska ... (Dz.U. Nr 133, poz. 885) wyłączała od wymogu uzyskania zezwolenia na usunięcie m.in. drzew i krzewów, których wiek nie przekracza 30 lat, usuwanych z terenu nieruchomości stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych (art. 48 ust. 4 pkt 4 ustawy). Dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy istotne stało się ustalenie wieku usuniętych drzew. Wobec ustalenia wieku drzew na poniżej lat 30 nie jest potrzebne zezwolenie na ich usunięcie z takich nieruchomości, a w konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ingerencji administracyjnej w tym zakresie, w szczególności do wymierzenia kar pieniężnych na podstawie w/w ustawy.

2. W 1999 r. odnotowano wzrost liczby skarg na decyzje dotyczące szkodliwego oddziaływania działalności gospodarczej na środowisko. W tej grupie dominują zwłaszcza sprawy emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego. Podstawowym zarzutem skarg w tych sprawach jest nie tylko

zarzut naruszenia prawa przez fakt wydawania decyzji w sprawach ustalenia dopuszczalnych wielkości emitowanych zanieczyszczeń w oparciu o „wytyczne obliczenia stanu zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego” wydane przez Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w 1981 r., ale również zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej, której ograniczenie może nastąpić jedynie w drodze ustawy. Sam fakt istnienia wytycznych nie musi oznaczać, że zostało naruszone prawo, gdyż tego typu akty mogą być wydawane pod warunkiem, że będą zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi i będą wiązać jedynie adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt. W omawianych sprawach wytyczne z 1981 r. stały się aktem mającym zastosowanie na zewnątrz, w tym również dla potrzeb wydawania decyzji administracyjnych, gdyż faktycznie były traktowane przez organy jako wypełnienie luki prawnej, która powstała na skutek niezrealizowania delegacji ustawowej zawartej w art. 29 pkt 2 i 3 ustawy. Delegacja ta została wykonana przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dopiero we wrześniu 1998 r., a do tego czasu, były w powszechnym użyciu krytykowane w orzecznictwie NSA i w literaturze prawniczej omawiane wytyczne MAGT i OŚ z 1981 r. (TV SA 380/97 z dnia 12.08.1999 r.).

3. Uciążliwości wywołane przenikaniem do środowiska hałasu i wibracji pochodzą z reguły z tzw. łała otaczającego zakłady przemysłowe i są związane z funkcjonowaniem ruchu drogowego i kolejowego. Odnotowano również skargi na decyzje orzekające kary za przekroczenie dopuszczalnego hałasu przez jednostki wojskowe (TV SA 882/97 z 6.01.1999 r.).

4. W sprawach z zakresu ochrony środowiska na uwagę zasługuje również uchwała podjęta przez skład 5 sędziów NSA z dnia 11 października 1999 r. - OPS 11/99 (ONSA 2000 r., Nr 1, poz. 6), która ma duże znaczenie dla praktyki orzeczniczej. W uchwale tej wyjaśniono, że osoba fizyczna, będąca

właścicielem nieruchomości położonej w sąsiedztwie obiektu, którego funkcjonowanie powoduje uciążliwości dla środowiska, może być stroną postępowania, którego przedmiotem jest ograniczenie tych uciążliwości i w związku z tym, jest legitymowana do wystąpienia do organu o wszczęcie postępowania administracyjnego z żądaniem ochrony przed tymi uciążliwościami. Zawarte w tej uchwale, a zwłaszcza w jej uzasadnieniu wywoły zmieniają do zapewnienia właścicielowi nieruchomości zwiększonej ochrony jego prawa, gdyż wskazują na przysługiwanie mu nie tylko roszczeń wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego, ale i z przepisów wskazanej wyżej ustawy.

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W omawianej kategorii spraw najliczniejsze były skargi na decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz skargi na uchwały rad gminy w przedmiocie odroczenia zarzutów do projektów planu zagospodarowania przestrzennego. Mogłoby się wydawać, iż 5 letni okres obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U Nr 89 poz. 415 ze zm.) doprowadzi do usunięcia większości wątpliwości interpretacyjnych przy podejmowaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Istniejące jednak nadal wątpliwości wiązać należy z jednej strony z brakiem precyzji w zapisach planu miejscowego a z drugiej strony z nadinterpretacją zapisów planu przez organy.

1. W orzecznictwie sądowym wyjaśniono, iż określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu jako gruntu rolnego samo przez się nie oznacza zakazu zabudowy obiektów służących produkcji rolnej a więc wydanie pozytywnej decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu jest uzasadnione. Zakaz taki bowiem winien w sposób jednoznaczny wynikać z ustaleń planu (Sa/Bk 2031/98, SA/Bk 20055/98, II SA/Ld 1137/98). Z kolei fakt

przeznaczenia terenu w planie miejscowym pod zabudowę wielorodzinną umożliwia budowanie na tym terenie obiektów infrastruktury, np. garażu, parkingów czy sieci uzbrojenia jako obiektów nierozzerwalnie związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców (SA/Bk 1885/98, SA/Rz 1269/97/).

2. Zwrócono również uwagę na obowiązek uzgadniania podejmowanych przez organy rozstrzygnięć przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W uchwale 5 sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 roku OPK 14/98 /ONSA 1999 r Nr 2 poz. 80/ wyjaśniono, iż odmowa uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do obszarów objętych ochroną konserwatorską oznacza, że nie można ustalić dla zamierzonej inwestycji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

3. Na tle wykładni zapisów planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiących przepisy prawa miejscowego, wyłonił się problem dopuszczalności określenia przez radę gminy kręgu podmiotów mogących realizować zabudowę, przewidzianą w planie i wyłączać taką możliwość dla innych podmiotów /np. uprawnienie do budowy obiektów budowlanych dla właścicieli gospodarstw rolnych dysponujących gruntami rolnymi powyżej 10 ha, jak to miało miejsce w sprawie SA/Bk 1587/98/. W ocenie składu orzekającego tego rodzaju ograniczenie narusza przepisy prawa powszechnie obowiązującego i uzasadnia odmowę zastosowania normy prawa miejscowego.

4. Przedmiotem rozważań sądu była również sytuacja gdy prawo miejscowe (plan zagospodarowania przestrzennego) nie określa np. zasad tymczasowego wykorzystania terenu przeznaczonego pod budowę lub modernizację dróg publicznych a w tym czy dopuszczalne jest wykorzystywanie i sytuowanie na tych zatezerwowanych terenach obiektów tymczasowych. Materi tej dotyczy uchwała 5 sędziów NSA z dnia 21 czerwca 1999 r OPK 2/99 /ONSA 1999 r Nr 4 poz. 122/, udzielająca pozytywnej odpowiedzi na podniesioną

wątpliwość z jednoczesnym wyjaśnieniem, iż możliwość tymczasowego wykorzystania tych terenów odbywa się na zasadach określonych w art. 35 ust 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych.

5. Niezwykle istotną kwestię, związaną z u normowaniem w art. 36 ust 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, rozstrzygnięto w uchwale 5 sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r OPK 17/98 /ONSA 1999 r Nr 4 poz. 121/, w przedmiocie pobierania przez gminę opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającej z uchwalenia planu miejscowego. Literalne brzmienie powołanego przepisu mogłoby sugerować, iż chodzi o możliwość pobierania opłat w przypadku zbycia całej nieruchomości. Teza powołanej uchwały ma następujące brzmienie: „Jednorazową opłatę, o której mowa w art. 36 ust 3 ustawy ... pobiera się również w przypadku zbycia części nieruchomości, jeżeli wartość zbywanej nieruchomości wzrosła w następstwie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

6. Istotne zagadnienia prawne wyłożył się również przy rozpatrywaniu skarg, wnoszonych w trybie art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym na uchwały rady gminy o rozpatrzeniu zarzutów do projektu planu. Zagadnienia te wyjaśnione zostały m.in. w uchwałach NSA z dnia 11 października 1999 r w sprawach OPS 8/99 i 9/99, które omówione zostały w rozdziale dotyczącym uchwał samorządowych.

7. Poza tym w orzecznictwie z zakresu zagospodarowania przestrzennego prezentowana była wykładnia, wynikająca z utrwalonego już orzecznictwa /wypracowana w latach poprzednich/, że postępowanie w sprawie o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego jest bezprzedmiotowe, jeżeli zamierzona inwestycja została już zrealizowana /SA/Rz 35/98/.

Sprawy z zakresu prawa budowlanego

W sprawach z zakresu Prawa budowlanego przeważały skargi na decyzje nakazujące rozbiorke obiektów budowlanych oraz na decyzje w przedmiocie udzielenia bądź odmowy udzielenia pozwolenia na budowę.

1. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach o rozbiorke obiektów budowlanych zostało ukierunkowane i przesądzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, w sprawie P 2/98, w którym stwierdzono, że przepis art. 48 Prawa budowlanego jest zgodny z Konstytucją RP. Oznacza to w praktyce, iż w sprawach o rozbiorke obiektu budowlanego badaniu podlega jedynie data jego wybudowania /bez pozwolenia lub zgłoszenia/ i nie zachodzi potrzeba rozważania jakichkolwiek innych aspektów sprawy a więc także i tych twierdzeń inwestora wykazujących, iż dysponuje prawem do nieruchomości oraz że obiekt wzniesł zgodnie z ustaleniami planu miejscowego i sztuką budowlaną. Przepis art. 48 Prawa budowlanego bowiem nie pozostawia organom administracji żadnej swobody w orzekaniu gdyż po stwierdzeniu, iż obiekt wybudowany został bez pozwolenia lub zgłoszenia, ustawodawca przewidział wyłącznie wydanie decyzji o rozbiorce. Taki kierunek wykładni art. 48 Prawa budowlanego, w związku z powołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego przyjmowany jest powszechnie w orzecznictwie NSA /por. m.in. orzeczenia w sprawach II SA/Kr 1967/97, II SA/Kr 219/97, II SA/Kr 171/97, II SA/Ka 441/97, II SA/Ka 471/99 i szereg innych/. Stwierdzono ponadto, że pod rządami Prawa budowlanego z 1994 roku nie jest możliwe sanowanie samowoli budowlanej zaś jej popełnienie nie może być tłumaczone niezajomością prawa /wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 1999 roku II SA/Ka 1303/97/.

2. W aktualnym stanie prawnym na budowę ogrodzenia /poza miejscami

publicznymi/ nie jest wymagane uzyskanie uprzedniego pozwolenia na budowę a ponadto nie ma również obowiązku dokonywania zgłoszenia budowy takiego ogrodzenia. W związku z tym w orzecznictwie sądowym wyłoniły się wątpliwości, czy ogrodzenia te w ogóle podlegają nadzorowi organu budowlanego i to niezależnie od rodzaju konstrukcji ogrodzenia i użytku do jego budowy materiału budowlanego. Wątpliwości te ilustruje pytanie prawne składu orzekającego, zgłoszone w trybie art. 49 ust 2 ustawy o NSA, w sprawie OPS 4/99: „W jakim zakresie – w świetle obowiązujących przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r Prawo budowlane... podlegają nadzorowi budowlanemu lub są z niego wyłączone w całości lub w części obiekty budowlane nie wymagające pozwolenia na budowę ani zgłoszenia?”. Wprawdzie skład powiększony, ze względu na budowę, odmówił wyjaśnienia przedstawionej wątpliwości /uchwała z dnia 21 czerwca 1999 r - ONSA 1999 r Nr 4 poz. 118/ jednakże do wątpliwości tych nawiązano w szeregu innych rozstrzygnięciach, krytycznie oceniających wykładnię i praktykę organów nadzoru budowlanego. W orzecznictwie organów bowiem pojawił się pogląd, iż spory dotyczące takiego ogrodzenia, nie wymagającego uzyskania pozwolenia ani zgłoszenia, powinny być rozstrzygane na podstawie przepisów kodeksu cywilnego a wobec tego nie podlegają nadzorowi organów budowlanych. Pogląd ten nie uzyskał aprobaty sądu. W wyroku z dnia 25 stycznia 1999 roku II SA/Ka 769/97 wyjaśniono, że nie powinna budzić wątpliwości okoliczność, że ogrodzenie należy zaliczyć do pojęcia obiektu budowlanego zaś brak obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę ogrodzenia czy zgłoszenia wcale nie oznacza, że ogrodzenie pozostaje poza zakresem umormowań przepisów prawa budowlanego. W ocenie sądu brak jest racjonalnych przesłanek przemawiających za wyłączeniem ogrodzeń spod kognicji organów nadzoru budowlanego, a w tym do podejmowania niezbędnych rozstrzygnięć, aczkolwiek wyjątkowa jest możliwość wydania decyzji o rozbiórce na podstawie art. 48 Prawa budowlanego z 1994 roku. W powołanym wyroku z

dnia 25 stycznia 1999 roku II SA/Ka 769/97 /OSP 2000 z.2 poz.20/ sformułowano tezę, iż przepisy cyt. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych odnoszą się również do związanych z budynkami ogrodzeń, na wzniesienie których nie jest wymagane pozwolenie na budowę albo zgłoszenie. Dodać jednak należy, iż ingerencja organu administracyjnego w tych sprawach została znacznie ograniczona /w istocie może dotyczyć tylko sytuacji, o których mowa w art. 66 Prawa budowlanego/.

3. Począwszy od 11 maja 1999 roku nie jest dopuszczalne wydanie przez organ administracyjny orzeczenia /postanowienia/ zezwalającego na usytuowanie budynku w granicy z działką sąsiednią. Wiąże się to bowiem z treścią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 roku P 9/98, którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP przepisu § 12 ust 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W tej sytuacji, będącej oczywistą konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, składy orzekające NSA z reguły uchylały postanowienia podjęte na podstawie cyt. § 12 ust 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych powołując się na przepis art. 22 ust 2 pkt. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o NSA, gdyż w dacie podjęcia tego postanowienia przepis § 12 ust 7 w/w rozporządzenia wprawdzie obowiązywał, jednakże w dacie orzekania przez sąd już nie obowiązywał i zaistniała przesłanka do wznowienia postępowania /przykładowo wyrok NSA z 29 czerwca 1999 r II SA/Ld 2294/96, wyrok NSA z dnia 29 września 1999 roku II SA/Ka 2072/97, wyrok z dnia 26 maja 1999 r II S.A./Ka 1403/97/. Inne natomiast składy orzekające, w tożsamym stanie faktycznym, stwierdzały nieważność tego rodzaju rozstrzygnięć /np. SA/Bk 110/99, SA/Bk 1704/98, SA/Bk 1598/98, SA/Rz 1823/98, SA/Sz 923/98, SA/Sz 924/98, SA/Sz 1014/98, II SA/Lu 766/98, II SA/Lu 851/98, II SA/Lu 914/98/ uznając, że postanowienia takie wydane

zostały bez podstawy prawnej. Orzecznictwo zatem w tej kwestii wymaga ujednolicenia.

Ponadto w sprawach z zakresu Prawa budowlanego wypracowane zostały w zasadzie jednolite stanowiska w następujących kwestiach :

- brak jest podstaw prawnych do określenia w decyzji nakazującej rozbiórkę terminu jej wykonania, wobec czego decyzja, w części określającej termin rozbiórki, dotknięta jest wadą nieważności /m.in. wyrok NSA z dnia 15 lipca 1999 r II SA/Łd 148/97/, także w sprawach SA/Bk 189/99, SA/Bk 1084/98, SA/Sz 1948/97, SA/Sz 2193/97, SA/Sz 2155/97,
- adresatem nakazu rozbiórki winni być łącznie wszyscy inwestorzy wobec czego pominięcie w decyzji jednego z nich narusza nie tylko przepis art. 48 Prawa budowlanego, lecz także art. 7 kpa /II SA/Wr 272/97/, a ponadto niewyjaśnienie kto był inwestorem obiektu uzasadnia uchylene rozstrzygnięcie organów administracyjnych /II SA/Łu 415/99/,
- postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, przewidziane w art. 50 Prawa budowlanego, może być wydane jedynie w odniesieniu do robót będących w toku, natomiast po ich zakończeniu podjęcie takiego postanowienia jest bezprzedmiotowe, gdyż wówczas organ uprawniony jest do wydania decyzji na podstawie art. 66 pkt. 3 Prawa budowlanego /orzeczenie w sprawie II SA/Po 1843/98/,
- zbiornik na nieczystości ciekłe należy traktować jako budowlę a zatem budowa szamba wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę /wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1999 roku /II SA/Łd 1703/97/
- podjęcie decyzji o pozwoleniu na budowę musi być poprzedzone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z tym, że organ

nadzoru budowlanego, wydający decyzje o pozwoleniu na budowę, związany jest decyzją o warunkach zabudowy. Użyte natomiast w art. 35 ust 1 Prawa budowlanego określenie „sprawdza” nie odnosi się do ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wyrok NSA w sprawie SA/Sz 413/99),

- pozwolenie na budowę nie może być udzielone wnioskodawcy, który nie przedłożył ważnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (II SA/Łu 504/98, II SA/Ka 815/97, II SA/Ka 1987/97).

Sprawy z zakresu ochrony dóbr kultury

Wpływ spraw z zakresu ochrony dóbr kultury w 1999 r. utrzymał się na poziomie zbliżonym do 1998 r. Tak jak w ubiegłych latach w zdecydowanej większości dotyczą one prac przy zabytkach prowadzonych bez zezwolenia właściwego organu konserwatorskiego (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 27 i 28 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury - Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.). Wśród tych spraw daje się zauważyć tendencję do komercjalizowania obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Przykładem tego są sprawy I SA 2278/98 i I SA 1131/99 dotyczące zezwolenia na dojazd przez Ogród Saski w Warszawie do restauracji usytuowanej w dawnej oranżerii Pałacu Błękitnego oraz sprawa I SA 313/99 dotycząca wyrażenia zgody na przebudowę Pałacu Prymasowskiego w celu usytuowania w nim kasyna gier hazardowych, w którym mieściłaby się m.in. dyskoteka.

Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz dróg publicznych

1. W tym zakresie przeważały skargi na decyzje dotyczące odmowy zarejestrowania pojazdu. W większości tych spraw skargi zostały oddalone, bowiem pochodziły od osób, które nie spełniały warunków określonych w art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) oraz przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 1998 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz.U. Nr 57, poz. 365), dotyczących obowiązku przedstawienia oryginału własności pojazdu i ostatniego dowodu rejestracyjnego, jeżeli pojazd był uprzednio zarejestrowany. NSA niezmiennie prezentuje pogląd, że rejestracja pojazdu może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodów spełniających wymogi określone w wyżej wymienionych aktach prawnych lub po przedstawieniu prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, ustalającego prawo własności pojazdu z dokładnie określonymi cechami identyfikacyjnymi danego pojazdu.

W orzecznictwie NSA ugruntował się pogląd, iż nabycie pojazdu na licytacji publicznej i przedłożenie stosownego zaświadczenia na tę okoliczność oznacza wykazanie tytułu własności tego pojazdu (II SA 1552/98, II SA 1618/98, II SA/Lu 1240/98, II SA/Lu 310/98, II SA/Lu 265/98). NSA uchylał także decyzje dotyczące odmowy wyrażenia zgody na nabycie nowych numerów identyfikacyjnych (silnika, nadwozia, podwozia pojazdu) w sytuacji, gdy numery nadane przez wytwórcę zostały zniszczone np. w wyniku działania korozji, a własność pojazdu nie budziła wątpliwości (II SA 1773/98, II SA 211/99, II SA 357/99).

W ostatnim okresie obowiązującego przepisów ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.)

zdarzały się przypadki wydawania decyzji o zarejestrowaniu, po niewielkich zmianach w nadwoziu lub podwoziu, samochodów osobowych jako samochody ciężarowe, na podstawie zaświadczeń z przeprowadzonego badania technicznego pojazdu dołączonego do wniosku o rejestrację, bez przedstawienia świadectwa homologacji. W postępowaniu nadzorczym stwierdzano nieważność takich decyzji jako rażąco naruszających prawo (art. 156 § 1 pkt 2 kpa), a mianowicie: art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r.; § 55 ust. 1 i § 56 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów (Dz.U.z 1996 r. Nr 155, poz. 722). Z treści tych przepisów wynika, że producent lub importer obowiązany był po dokonaniu zmian w pojeździe przedstawić świadectwo homologacji. NSA w większości tych spraw skargi na decyzje stwierdzające nieważność decyzji o rejestrację pojazdu oddalił (II SA 1100/98, II SA 1409/98).

Oddalane były również skargi na decyzje odmawiające rejestracji pojazdów sprowadzanych z zagranicy z powodu braku oryginału dowodu odprawy celnej (II SA/Gd 1992/97), a także na decyzje o odmowie rejestracji tzw. składaków (II SA/Po 604/98).

W obowiązującym obecnie przepisie art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym zostały wyczerpująco wymienione przypadki, w których można dokonać czasowej rejestracji pojazdu. Przepis ten nie przewiduje możliwości czasowej rejestracji pojazdu, np. w związku z postępowaniem sądowym mającym na celu ustalenie prawa własności (np. II SA/Po 486/98). Skargi w takich sprawach zostały oddalone.

W zakresie rejestracji pojazdów NSA podjął także uchwały (OPK 24/99 i OPK 25/99 z dnia 15 listopada 1999 r.) wyjaśniające, że rejestracji pojazdu na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 z późn. zm.) dokonuje się w formie decyzji administracyjnej.

2. W sprawach dotyczących cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi z powodu: naruszenia przepisów prawa obowiązujących w czasie ich wydania, przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, stwierdzenia na podstawie orzeczenia lekarskiego istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, NSA w zasadzie podzielał stanowisko organów administracyjnych.

3. W okresie sprawozdawczym skargi w sprawach na decyzje o wydanie zezwolenia na uprzywilejowanie pojazdu w ruchu drogowym stanowiły nieliczną grupę i zazwyczaj jako niezasadne były oddane (II SA 1750/98).

4. W 1999 r. znaczną liczbę stanowiły skargi na decyzje o natożeniu na użytkowników dróg opłat drogowych za przejazdy bez zezwolenia tzw. pojazdami (lub zestawami) nienormatywnymi. W tej kategorii spraw Trybunał Konstytucyjny, odpowiadając na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdził w wyroku z dnia 27 kwietnia 1999 r. (P 7/98), że § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 i z 1997 r. Nr 124, poz. 786) jest niezgodny z art. 2 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest zgodny z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) przez to, że narusza zakres ustawowego upoważnienia oraz stanowi przepis o charakterze represyjnym. W tej sytuacji zaskarżone decyzje oparte na § 4 ust. 1 powołanego rozporządzenia zostały uchylone. NSA uchylał także decyzje, których podstawę materialnoprawną stanowił § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230). Tym aktem prawnym zostały uchylone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. o opłatach drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.), których dotyczy wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Sąd uznał jednakże, iż skoro § 9 ust. 1 rozporządzenia z 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych posługuje się

jedynie zmienionymi instrumentami prowadzącymi do ustalenia opłaty drogowej z tytułu przejazdu pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, a wysokość wymierzanych opłat i ustalanie następuje bez względu na długość przejechanej trasy, to przepis ten jest także przepisem niezgodnym z powołanymi przepisami konstytucyjnymi oraz ustawy o drogach publicznych (II SA 567/99, II SA 842/99, II SA 912/99, II SA 973/99).

5. Znaczną liczbę spraw stanowiły skargi na decyzje odmawiające wyrażenia zgody na wykonanie zjazdu z drogi krajowej. W uzasadnieniach takich decyzji wskazywano, że udzielenie zezwoleń na wykonanie zjazdów z drogi krajowej, przy wzrastającym natężeniu ruchu pojazdów, stanowiłoby realne zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników tych dróg. Zdaniem organów administracyjnych właśnie wzgląd na bezpieczeństwo ruchu i jego płynność wskazują na potrzebę, by włączanie się pojazdów do ruchu na drogach krajowych odbywało się nie poprzez liczne zjazdy, lecz poprzez sieć dróg lokalnych. NSA, uznając te argumenty za przekonujące, w zasadzie oddalał wniesione skargi. W jednej z takich spraw natomiast NSA uchylił zaskarżoną decyzję, bowiem zachodziła konieczność wyjaśnienia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia (II SA 1892/98).

Inne decyzje w tym zakresie dotyczyły przywrócenia do stanu poprzedniego samowolnie naruszonego pasa drogowego, lokalizacji w pasie drogowym urządzeń i obiektów nie związanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu (II SA/Kr 2207), opinii dotyczącej lokalizacji obiektów w pasie drogowym albo zarezerwowanym pasie terenu. W tej kategorii spraw większość skarg została oddalona. Natomiast orzeczenia NSA uwzględniające skargi zapadały w sprawach, w których organy administracji naruszały przepisy proceduralne, a w szczególności art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 kpa w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (II SA 489/98, II SA 1100/99).

Nabywanie uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć.

W tej kategorii występowały przede wszystkim sprawy dotyczące wykonywania zawodów prawniczych notariusza, adwokata, rady prawnego, komornika. Kolejną grupę stanowiły sprawy dotyczące funkcji biegłego sądowego, tłumacza przysięgłego, nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, wpisu warunkowego na listę doradców podatkowych oraz wpisu i skreślenia z rejestru biegłych rewidentów.

1. Wśród spraw dotyczących powołania na stanowisko notariusza, NSA rozpatrywał przede wszystkim skargi organów samorządu notarialnego na decyzje Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby kancelarii notarialnej. Organy samorządu notarialnego nadal kwestionowały kwalifikacje do wykonywania zawodu notariusza osób wykonujących dotychczas inny zawód prawniczy (sędziego, prokuratora, rady prawnego) stwierdzając, iż osoby te nie poddały się rozmowie wymagania bądź wypadła ona dla nich negatywnie. Ocenie podlegały również wymagania dotyczące nieskazitelnosci charakteru kandydatów (II SA 1444/99). W orzeczeniach w tych sprawach NSA - podobnie jak w poprzednich latach - wyrażał pogląd, że podane w art. 11 i 12 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, wymagania stawiane kandydatowi na notariusza zostały wymienione w sposób wyczerpujący, a ustawodawca nie wprowadził żadnej formy sprawdzania kwalifikacji zawodowych tych osób, ubiegających się o stanowisko notariusza.

Nowym problemem, który wystąpił na tle omawianych spraw było zagadnienie wykładni art. 12 pkt 2 powoływanego prawa o notariacie (II SA 333/99), które wyłoniło się w związku z następującym stanem faktycznym. Wnioskodawca przed powołaniem go na stanowisko notariusza wykonywał przez

okres krótszy niż 3 lata zawód prokuratora, a następnie, także przez okres krótszy niż 3 lata, zawód sędziego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zarówno wykładnia celowościowa, jak również wykładnia systemowa przepisu art. 12 pkt 2 cyt. ustawy pozwalała na stwierdzenie, że nie ma żadnych przeszkód prawnych do kumulowania okresów wykonywania zawodów prokuratora i sędziego, jako w pełni równorzędnych w celu spełnienia warunku do powołania na stanowisko notariusza. Analizując przepisy ustrojowe dotyczące sędziów i prokuratorów (ustawa o ustroju sądów powszechnych i ustawa o prokuraturze) w zakresie uprawnień zawodowych i wymaganych kwalifikacji do wykonywania do tych zawodów należy zauważyć, że zawody sędziego i prokuratora winny być traktowane w tych sprawach równorzędnie, gdyż wymagają takich samych kwalifikacji, zawody te wzajemnie się przenikają i brak jest podstaw do różnicowania ich rang przy rozpoznawaniu tych spraw.

Wypowiadając się w kwestii odwołania notariusza ze stanowiska z powodu osiągnięcia przez niego wieku 70 lat, NSA uznał, iż przepis art. 16 § 1 pkt 3 Prawa o notariacie przewiduje obowiązek odwołania notariusza w takiej sytuacji. Przepis ten nie zawiera żadnych dodatkowych przesłanek faktycznych i prawnych umożliwiających ewentualne inne rozstrzygnięcie (II SA 1936/99).

2. W orzecznictwie NSA pojawiły się również sprawy dotyczące odmowy przyjęcia na aplikację notarialną (II SA 1416/99, II SA 542/99, II SA 1537/98). NSA wyrażił pogląd (II SA 1537/98), że uchwała organu samorządu notarialnego w sprawie przyjęcia na aplikację notarialną stanowi jednostromy, władczy akt rozstrzygający indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej, podlegający kontroli w trybie administracyjnego postępowania odwoławczego i sądowoadministracyjnego.

3. Przedmiotem rozpoznania NSA były również sprawy odmowy wpisu na aplikację adwokacką (II SA 1691/98). W sprawie tej NSA wyrażił pogląd, że zgodnie z art. 75a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U.

Nr 16, poz. 124 ze zm.) okręgowa rada adwokacka rozstrzyga o wpisie na listę aplikantów adwokackich po przeprowadzeniu konkursu. Konkurs przeprowadza się raz w roku kalendarzowym przed rozpoczęciem roku szkolnego. W przepisie tym okręgowa rada adwokacka nie została upoważniona do szczegółowego ustalenia zasad tego konkursu. Takie upoważnienie ustawowe jest natomiast przewidziane w art. 58 ust. 2 lit. j) omawianej ustawy, lecz zostało ono przyznane Naczelnej Radzie Adwokackiej. W myśli powołanego przepisu do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy uchwalanie regulaminu dotyczącego zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich. Naczelna Rada Adwokacka nie została natomiast upoważniona do przekazywania owych uprawnień okręgowym radom adwokackim. W przedstawionej sprawie uznano, że skoro podstawę prawną odmowy wpisu skarżącego na listę aplikantów stanowiła uchwała Okręgowej Rady Adwokackiej w sprawie przyjęć na aplikację adwokacką w danym okręgu, która wydana została z naruszeniem przepisu art. 58 ust. 2 lit. j) ustawy - Prawo o adwokaturze, to taką odmowę wpisu należy uznać za sprzeczną z prawem.

4. Nadal przedmiotem rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego były sprawy dotyczące odmowy wpisu na listę aplikantów radcowskich. W sprawie II SA 1894/98 na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) skład orzekający wystąpił do Prezesa NSA o skierowanie do wyjaśnienia przez skład siedmiu sędziów NSA zagadnienia prawnego: " Czy wobec zmiany przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.), dokonanej ustawą z dnia 21 maja 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471), następującej pomiedzy złożeniem wniosku o wpis na listę aplikantów radcowskich a rozpatrzeniem tego wniosku, organ samorządu radcowskiego podejmuje uchwałę w sprawie tego wpisu na podstawie przepisów

ustawy o radcach prawnych w brzmieniu obowiązującym w czasie wnieścia wniosku, czy też na podstawie przepisów w brzmieniu obowiązującym w chwili podjęcia uchwały".

5. Orzecznictwo NSA w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu adwokata, podobnie jak w latach ubiegłych, dotyczyło odmowy przez organy adwokatury wpisu na listę adwokatów osób posiadających prawo do tzw. wpisu obligatoryjnego. Powodem odmowy wpisu było stwierdzenie, że nie dają one rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, gdyż nie wykazały się przed okręgową radą adwokacką znajomością prawa o adwokaturze i zasadami etyki adwokackiej.

6. W sprawach dotyczących powołania na stanowisko komornika sądowego istotna była kwestia statusu prawnego osób, które pod rządą dotychczasowych przepisów ukończyły wyższe studia prawnicze lub administracyjne, ukończyły praktykę komorniczą i zdały egzamin komorniczy, lecz nie zostały powołane na stanowisko komornika przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 grudnia 1998 r. sygn. akt III RN 178/98 podzielił pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 9 lipca 1998 r. - sygn. akt II SA 709/98, że pominięcie przez przepisy przejściowe osób, które miały ukończone wyższe studia prawnicze lub administracyjne, ukończoną praktykę komorniczą i zdany egzamin komorniczy w trybie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, świadczy o tym, że zostały one uznane za osoby, które mogą ubiegać się także obecnie o powołanie na stanowisko komornika sądowego. Osoby te pod rządą dotychczasowych przepisów spełniały wymagania stawiane kandydatom na stanowisko komornika, a zatem na podstawie tych przepisów nabyły prawo do ubiegania się o to stanowisko. Natomiast, gdy przepisy ustawy nie określiły sytuacji prawnej tych osób po jej wejściu w życie, to w braku wyraźnych

odmienionych przepisów ustawy należy przyjąć, że osoby z wyższym wykształceniem prawniczym lub administracyjnym, które pod rządą przepisów dotychczasowych spełniały wymagania stawiane kandydatom na komornika, zachowały prawo do ubiegania się o stanowisko komornika także pod rządą nowych przepisów - nawet wówczas, gdy nowe przepisy określają surowsze wymagania w zakresie odbycia aplikacji komorniczej i egzaminu komorniczego. Pozbawienie omawianych osób prawa do ubiegania się o stanowisko komornika z uzasadnieniem, że nie odbyły one aplikacji komorniczej i nie zdały egzaminu komorniczego w trybie nowych przepisów w sytuacji, gdy osoby te odbyły praktykę komorniczą i zdały egzamin komorniczy pod rządą przepisów dotychczasowych, godzi w zasadę praw słusznie nabytych.

7. Problematyka spraw w zakresie powierzenia funkcji biegłego sądowego i tłumacza przysięgłego nie uległa zmianie. Nadal występowały skargi osób na decyzje odmawiające powierzenia im tych funkcji albo na decyzje zwalniające ich z tych funkcji. Podobnie jak w latach poprzednich NSA podkreślał, iż istotną przesłanką odmowy powołania biegłego lub zwolnienia go z tej funkcji jest rekojmia należącego wykonywania obowiązków biegłego (II SA 806/99).

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 kwietnia 1996 r. sygn. akt I PRN 30/96 (ONSAPIUS 1996 Nr 2 poz. 18) stwierdził, że używanie tytułu biegłego sądowego w działalności eksperckiej na zlecenie podmiotów spoza organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania stanowi naruszenie § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych (Dz.U. Nr 18, poz. 112). Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach w pełni ten pogląd podziela (II SA 336/99, II SA 781/99).

8. Dużą grupę spraw stanowiły sprawy dotyczące odmowy wpisu warunkowego na listę doradców podatkowych. Na te tych spraw wykonały się dwa istotne problemy prawne: Po pierwsze, czy termin określony w art. 84 ust. 1

ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. Nr 102, poz. 475) jest terminem prawa materialnego, czy terminem prawa procesowego podlegającym przywróceniu. NSA uznał, iż przy określeniu charakteru prawnego terminu zawartego w art. 84 ust. 1 tej powołanej ustawy należy uwzględnić w jakim celu termin ten został ustanowiony. Analiza przepisu art. 84 ust. 1 ustawy upoważnia do stwierdzenia, iż miał on umożliwić osobom fizycznym, które dotychczas wykonywały w określonych formach czynności, o których mowa w art. 2 ust. 1 i spełniały pozostałe warunki, złożenie we wskazanym terminie wniosku o wpisanie ich na listę warunkową doradców podatkowych. Przepis ten określił ramy czasowe - 2 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy tj. okres od dnia 1 stycznia 1997 r. do dnia 28 lutego 1997 r., w którym dana osoba spełniająca wymienione w tym przepisie warunki mogła wystąpić do Ministra Finansów ze wspomnianym wnioskiem. Termin ten był zatem terminem do dochodzenia przed Ministrem Finansów uprawnienia do dokonania wpisu warunkowego na listę doradców podatkowych, na podstawie przepisów prawa materialnego. Uchybienie temu terminowi oznaczało niemożność skutecznego uzyskania tego uprawnienia. W konsekwencji uznano, iż termin z art. 84 ust. 1 ustawy o doradztwie podatkowym jest terminem prawa materialnego (I SA 266/99, II SA 882/99, II SA 536/99).

Drugim problemem prawnym było wyjaśnienie, czy wykonywanie czynności doradztwa podatkowego na podstawie umów zlecenia zawieranych poza reżimem przepisów o działalności gospodarczej mogło stanowić samodzielnie podstawę wpisu na podstawie art. 85 pkt 1 w zw. z art. 84 ust. 1 tej ustawy. Na tym tle zarysowała się początkowo rozbieżność poglądów. W sprawie o sygn. akt II SA 25/99 stwierdzono, iż regulacja art. 85 pkt 1 ustawy o doradztwie podatkowym odnosi się wyłącznie do osób fizycznych, które świadczyły usługi doradztwa podatkowego "prowadząc działalność gospodarczą". Natomiast w sprawie o sygn. akt II SA 1586/98 uznano, że

prowadzenie działalności we własnym imieniu i na własny rachunek polegającej na wykonywaniu czynności w zakresie doradztwa podatkowego, o której mowa w art. 85 pkt 1 ustawy o doradztwie podatkowym nie zostało powiązane z wpisem do ewidencji działalności gospodarczej. Ten ostatni pogląd uznany został za trafny w dalszych orzeczeniach NSA.

9. W roku 1999 wpływały też sprawy (choć stosunkowo nieliczne) o nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości.

Sprawy dotyczące stosunków służbowych

Sprawy z tego zakresu dotyczyły głównie żołnierzy zawodowych i policjantów, w mniejszym zaś stopniu funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, strażaków i funkcjonariuszy Służby Więziennej. We wszystkich tych grupach zawodowych dominowały sprawy dotyczące zwolnień ze służby. Niewiele skarg było uwzględnionych przez Sąd. NSA uchylała zaskarżone decyzje głównie z powodu naruszenia przepisów procesowych.

1. Nowym, w stosunku do ubiegłych lat, był problem zasadności zwolnień żołnierzy zawodowych ze służby na podstawie przepisu art. 75 ust. 1 pkt 8a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, wprowadzonego nowelą z dnia 31 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 107 poz. 668), który za podstawę zwolnienia przyjął brak kwalifikacji niezbędnych do wyznaczenia na stanowisko służbowe w korpusie kadry, do którego żołnierz był zaliczony. Starsi oficerowie w randze majora (i wyżej) oraz absolwenci wojskowych szkół oficerskich czuli się pokrzywdzeni faktem zaliczenia szkół, które ukończyli, do rangi średniej, co uniemożliwiało im zajmowanie dotychczasowych stanowisk i w konsekwencji prowadziło do zwolnień. Skargi tych osób były jednakże z zasady oddalane (II SA 855/99, II SA 1313/99, II SA 1086/99), bowiem kwestionowane decyzje w istocie odpowiadały prawu.

NSA rozpoznawał także sprawy żołnierzy zawodowych dotyczące zwolnień w związku z reformowaniem jednostek wojskowych. W kilku sprawach uchylono decyzje dotyczące wysokości naliczonych 12 miesięcznych świadczeń dla zwolnionych żołnierzy, gdyż zamiast za podstawę tych świadczeń przyjmować ich wysokość w ostatnim miesiącu służby, przyjmowano tzw. "średnią" z ostatnich miesięcy.

2. W sprawach odnoszących się do Służby Więziennej NSA stał na stanowisku, że w świetle przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) uprawnienia do nagrody rocznej przysługują zarówno funkcjonariuszom służby stałej, jak i służby przygotowawczej. Tak więc § 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 1997 r. w sprawie przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszom Służby Więziennej (Dz.Urz.Min.Spr. Nr 4, poz. 37) nie może stanowić podstawy do odmowy przyznania nagrody rocznej funkcjonariuszowi Służby Więziennej w okresie służby przygotowawczej (II SA/Lu 376/99).

3. W sprawach dotyczących policjantów dominowały zwolnienia ze służby na podstawie orzeczeń dyscyplinarnych o wydaleniu ze służby. Skarżący podnosili często poważne zarzuty przeciwko zasadności orzeczeń dyscyplinarnych twierdząc, że rozstrzygnięcia te były nieobiektywne. Sąd zarzutów tych nie weryfikował przyjmując, że kognicja NSA w sprawach dyscyplinarnych była w całości ustawowo wyłączone. W sprawach tych Sąd nie odnosił się do kwestii zgodności z Konstytucją ograniczenia prawa do sądu.

4. Określone trudności sprawia rozpoznawanie spraw funkcjonariuszy UOP z uwagi na szeroki zakres tajemnicy państwowej stosowany w praktyce przez kierownictwo UOP. Przykładowo NSA musiał uchylać decyzje o zwolnieniu funkcjonariusza "z uwagi na reorganizację Urzędu", gdyż UOP nie

uważał za możliwe przedstawić Sądowi jakiegokolwiek dowodu, że reorganizacja rzeczywiście miała miejsce i że zarządził ją właściwy organ na podstawie określonych przepisów prawa. W innej sprawie o zwrot kosztów leczenia funkcjonariusza delegowanego do pełnienia obowiązków za granicą (II SAB 20/99) nie sporządzono odpowiedzi na skargę z powołanien się właśnie na tę tajemnicę. Pewne utrudnienia w rozpoznawaniu omawianych spraw stwarza także fakt, iż od listopada 1997 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest w sprawach kadrowych praktycznie reprezentowany na rozprawach sądowych.

Warto zasygnalizować orzeczenia dotyczące odmowy zaliczenia pracy w gospodarstwie rolnym do stazu pracy. Otóż NSA (II SA 1558/99) stwierdził, iż zgodnie z § 27 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1998 r. w sprawie służby funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 8, poz. 28) do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia funkcjonariuszy zalicza się również inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Do takich zaś "odrębnych przepisów" należą przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczeniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stazu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310). Okoliczność zaś, że skarżący w okresie pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym rodziców nie pobierał wynagrodzenia, jest bez znaczenia dla sprawy. Przepis § 28 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie służby funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, zgodnie z którym do wysługi lat nie zalicza się okresów służby /pracy/, za które nie przysługiwało uposażenie zasadnicze /wynagrodzenie/ lub zasiłek z tytułu choroby przewidziany w przepisach odrębnych, dotyczy wyłącznie okresów służby i pracy wymienionych w ust. 2 pkt 1-3 § 27 omawianego rozporządzenia, a nie "innych okresów wymienionych w pkt 4 ust. 2 § 27 tegoż rozporządzenia". Wynika to z

jednoznacznej wykładni językowej przepisu ust. 1 § 28 omawianego rozporządzenia, w którym jest mowa o okresach służby i pracy, za które nie przysługiwało uposażenie zasadnicze bądź wynagrodzenie, a nie o "innych okresach".

Sprawy wynikające ze stosunku pracy

1. W 1999 r. nastąpiło zmniejszenie wpływu skarg w sprawach wynikających ze stosunku pracy urzędników państwowych. Wiąże się to prawdopodobnie z wejściem w życie z dniem 1 lipca 1999 r. ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 49, poz. 483 ze zm.), gdyż na mocy tej ustawy pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych (art. 135 ust. 1) stali się *ex lege* pracownikami służby cywilnej, zaś spory ze stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej poddane zostały co do zasady kognicji sądów pracy (art. 7 ust. 2 ustawy). Powołana regulacja ustawowa jest kontynuacją założenia, by sprawy pracownicze urzędników państwowych rozpoznawały sądy powszechne - sądy pracy, badające całą problematykę związaną z ochroną trwałości stosunku pracy wszystkich grup pracowniczych.

2. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal podkreślano, że przepisem prawnym pozwalającym sądowi administracyjnemu na kontrolę legalności czynności prawnych z zakresu prawa pracy, w szczególności wypowiedzenia stosunku pracy, jest art. 38 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.). Dotyczy on jednak stosunków pracy mianowanych urzędników państwowych. Kontroli sądowoadministracyjnej nie podlegają czynności rozwiązania stosunku pracy innych urzędników państwowych, a mianowicie pracowników urzędów zatrudnionych na podstawie powołania albo na podstawie umowy o pracę. Tak więc, skoro w myśl art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. Nr 100 poz. 442 ze zm.) inspektorów kontroli skarbowej

powołuje i odwołuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, to odwołanie ze stanowiska inspektora kontroli skarbowej jest czynnością z zakresu prawa pracy (art. 68 § 1 kp) i w tych sprawach właściwe są sądy pracy (art. 262 § 1 kp). Wspomniany akt odwołania nie jest zatem decyzją administracyjną, podlegającą kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (II SA 1246/99). Podobne stanowisko było prezentowane w sprawach dotyczących odwołania ze stanowiska dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy (II SA 725/98), a także odwołania ze stanowiska dyrektora oddziału ZUS (II SA 1219/98). W sprawie ze skargi Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że akt odwołania ze stanowiska kierowniczego w administracji państwowej osoby powołanej na to stanowisko, nie jest decyzją administracyjną, i na ten akt nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (II SA 1326/98).

3. W związku z nowym podziałem administracyjnym kraju w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawiły się zagadnienia związane z ochroną trwałości stosunku pracy urzędników likwidowanych bądź reorganizowanych urzędów. NSA wypowiedział pogląd (II SA 1367/99), iż przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych pozwala na wypowiedzenie stosunku pracy mianowanemu urzędnikowi państwowemu z powodu likwidacji lub reorganizacji urzędu, jeżeli nie jest możliwe jego przeniesienie na inne stanowisko w tym samym urzędzie. Ustawa ta nie zawiera jednak wyjaśnienia pojęcia "likwidacja urzędu". W kodeksie pracy posłużono się natomiast określeniem "likwidacja pracodawcy" (art. 41 § 1). Zdaniem NSA pod tym pojęciem kryje się więc również likwidacja urzędu, ponieważ „urząd” w znaczeniu podmiotowym jest pracodawcą urzędnika państwowego. W piśmiennictwie oraz w orzecznictwie sądowym, dotyczącym art. 41 § 1 kp podkreślano, że likwidacja pracodawcy w rozumieniu tego przepisu oznacza pełną i ostateczną likwidację zakładu pracy w

sensie przedmiotowym, a więc taki stan, w którym zlikwidowany zakład przestaje istnieć zarówno w sferze prawa, jak i w sferze faktu. Żaden inny pracodawca nie staje się więc faktycznym kontynuatorem działalności dotychczasowego, "zlikwidowanego" zakładu pracy (np. wyrok SN z dnia 19 lipca 1995 r. I PRN 36/95, OSN IAPiUS, nr 3 z 1996 r., poz. 47). Można więc prezentować pogląd, że w taki sam sposób należy rozumieć likwidację urzędu, stanowiącą przesłankę wypowiedzenia stosunku pracy mianowanemu urzędnikowi państwowemu.

W innej sprawie (II SA 1245/99) przedmiotem rozważań Sądu była kwestia reorganizacji urzędu w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zdaniem NSA o reorganizacji urzędu można mówić w przypadku zmiany organizacji urzędu, dokonanej w identycznym trybie jak jego organizacja. Urząd bowiem jest zorganizowany według realizowanych celów i wykonywanych zadań. Dopiero zmiana tych celów i zadań pociąga za sobą konieczność reorganizacji urzędu i przewidziane w analizowanym przepisie konsekwencje dla urzędnika mianowanego. We wspomnianej sprawie nie wykazano, aby Urząd Skarbowy, w którym była zatrudniona skarżąca został zreorganizowany w trybie przewidzianym prawem.

W zakresie spraw dotyczących urzędników państwowych NSA podkreślał także, iż przeniesienie mianowanego urzędnika państwowego na podstawie art. 10 ust. 1b powoływanej ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych wymaga zapewnienia stanowiska dającego takie same jak poprzednio możliwości płacowe, taką samą pozycję zawodową oraz dotychczasowe możliwości awansowe (SA/Rz 2376/98).

Na tle art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) Naczelny Sąd Administracyjny (II SA 1722/99) wyjaśnił, że stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w art. 52-54 i 56 ustawy, wygasły z dniem 30

czerwca 1999 r., jeżeli przed dniem 31 maja 1999 r. pracownikom tym nie zostały zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia do dnia 15 czerwca 1999 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (w powołanej sprawie) prawidłowo więc stwierdził, że wygaśnięcie stosunku pracy, o którym mowa w wyżej wymienionym przepisie, oznacza ustanie zatrudnienia z mocy prawa, a więc nie wiąże się z koniecznością podejmowania przez pracodawcę lub pracownika jakichkolwiek czynności prawnych w tym zakresie. Zgodnie z art. 58 ust. 2 powoływanej ustawy pracodawca jest jedynie zobowiązany powiadomić na piśmie pracownika odpowiednio o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Powiadomienie o terminie wygaśnięcia stosunku pracy stanowi odmowę dalszego zatrudnienia, nie jest jednak wypowiedzeniem stosunku pracy i nie wymaga uzasadnienia.

4. W zakresie spraw dotyczących Państwowej Inspekcji Pracy, NSA stanął na stanowisku (II SA/Po 1065/98), iż przepisy uchwał Prezydium Sejmu, wydawane na podstawie art. 5 ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 276 ze zm.), nie mają mocy prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą w związku z tym ograniczać praw obywatela w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przed organami Państwowej Inspekcji Pracy.

Sprawy z zakresu oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki

1. W sprawach tych stałą grupę stanowią, jak w latach poprzednich, sprawy ze skarg na decyzje Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych. Orzecznictwo w tych sprawach jest już w zasadzie ugruntowane.
2. Liczna grupa spraw dotyczyła szkolnictwa wyższego o szerokim zakresie tematycznym (przyjęcie na studia, skreślenie z listy studentów, zezwolenie na utworzenie uczelni niepaństwowej, czy na utworzenie kierunku

studiów itp.).

3. Do nowych problemów, jakie wystąpiły w tych sprawach, zaliczyć należy zagadnienie, czy rektor wyższej uczelni mógł wydać zarządzenie w sprawie tytułu postępowania w przypadku stwierdzenia, że tytuł zawodowy magistra (licencjata) został uzyskany w wyniku przedstawienia pracy magisterskiej (licencjackiej) stanowiącej plagiat. Sąd orzekający stanął na stanowisku, że do wydania takiego zarządzenia rektor nie miał upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym. Nado Sąd podniósł, że zarządzenie takie jest aktem normatywnym, które swą regulacją wkracza w materię uregulowaną w ustawie (sprawa I SA 625/99).

4. Należy podnieść, że Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach reprezentował pogląd, że akt o nadaniu tytułu magistra jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 Kpa. Powoduje to, że postępowanie regulujące wydanie tych decyzji, jak i tryb ich weryfikacji w drodze nadzoru, jest uregulowany w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zagadnienie to wiąże się ze sprawą I SA 841/99, w przedmiocie nadania tytułu zawodowego magistra. Z uwzględnieniem odrębności wynikających ze specyfiki szkoły wyższej, Sąd wyraził pogląd, że praca magisterska jest dowodem w postępowaniu o nadanie tytułu magistra. Uzyskanie takiego tytułu w oparciu o przedstawienie niesamodzielnego opracowania - pracy magisterskiej - jako własnego, podlega zatem ocenie w trybie wznowienia postępowania w ramach przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 1 Kpa.

5. Z innych zagadnień należy zauważyć następującą kwestię:

W sprawie II SA/Kr 245/99 otrzymana została skarga na decyzję prorektora szkoły wyższej w przedmiocie przyznania stypendium za wyniki w nauce. Sąd uznał, że art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) ustala zamknięty katalog rozstrzygnięć organów szkół wyższych, które podlegają kontroli Naczelnego Sądu

Administracyjnego, co oznacza, iż wszystkie pozostałe rozstrzygnięcia tych organów nie są objęte kognicją sądu administracyjnego. Stanowisko to zostało zakwestionowane w rewizji nadzwyczajnej Prezesa NSA. W rewizji tej podniesiono, że orzeczenie to pozbawiło skarżącego prawa do sądu w sprawie, w której ani ustawa o szkolnictwie wyższym ani ustawa o NSA nie wyłączały właściwości tego Sądu. Rewizja ta oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W 1999 r. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal wyjaśniane były istotne wątpliwości prawne związane ze stosowaniem, bardzo często nowelizowanej, ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W omawianym zakresie dominowały sprawy dotyczące odmowy przyznania statusu bezrobotnego, odmowy przyznania prawa do zasiłku, utraty statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku oraz zwrotu mienia nie pobranych świadczeń.

1. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów NSA wyjaśnił wątpliwość prawną (OPS 13/99) stwierdzając w uchwałę z dnia 15 listopada 1999 r., że okres pobierania zasiłku macierzyńskiego przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą jest okresem podlegania tej osoby ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia tej działalności w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.).

2. W orzecznictwie dotyczącym omawianych zagadnień przyjęto (II SA 1567/98, II SA/Ld 1316/97, II SA/Ld 1105/97), że art. 37j ust. 1 pkt 2 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.) ma zastosowanie również do osób legitymujących się zatrudnieniem w prywatnych zakładach pracy bądź prowadzących działalność na

własny rachunek. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), do której odsyła ten przepis, przy definiowaniu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze posługuje się kryterium charakteru pracy i wpływu warunków jej świadczenia na zdrowie pracownika. Dodac należy, że na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1998 r. sygn. akt II SA 733/98, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 7 lipca 1999 r. sygn. akt III RN 25/99 - uchylił wyrok NSA, w którym wyrażono pogląd odmienny niż przedstawiony.

3. Wątpliwości budził charakter terminu określonego w art. 25 ust. 11 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W orzecznictwie przeważa pogląd, że przepis ten ma charakter materialnoprawny, którego nie można przywrócić ani usprawiedliwić skutków jego upływu (SA/Wr 1071/97). Bez ustawowej zmiany tego przepisu, bezrobotny traci prawo do pozostałej części zasiłku, gdy nie zarejestruje się w ciągu 7 dni od ustania zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej. Problem jest bardzo istotny i dlatego aktualne jest poszukiwanie rozwiązań, pozwalających na nieuwzględnienie przez organy administracji lub przez NSA skutków upływu terminu z art. 25 ust. 11 ustawy, jeżeli uchybienie terminu nastąpiło w sytuacji wyjątkowych. Np. w uzasadnieniu wyroku II SA 118/98 trafnie sięgnięto po art. 7 kpa, który nakazuje m.in. zaklatwienie sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (por. także SA/Bk 115/99).

4. Ugruntował się w orzecznictwie pogląd, iż praca w gospodarstwie rolnym nie podlega zaliczeniu do "stażu zasilkowego". W sprawie II SA 1740/99 NSA oddalił skargę na decyzję Prezesa Krajowego Urzędu Pracy, który - jako organ II instancji - utrzymał w mocy decyzję nadzorczą organu I instancji, stwierdzając nieważność decyzji w przedmiocie przyznania zasiłku

przedemerytalnego, bowiem do 30-letniego okresu zatrudnienia zaliczono skarżącej okres 7 lat i 5 miesięcy pracy w gospodarstwie rolnym rodziców. W uzasadnieniu wyroku NSA przypominał, że z treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy wynika, że okres pracy w gospodarstwie rolnym, o którym mowa w art. 1 ust. 1 tej ustawy, wlicza się jedynie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy. Nie podlega on zatem wliczeniu do stażu pracy warunkującego uzyskanie prawa do podwyższonego zasiłku dla bezrobotnych, ponieważ uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych nie jest uprawnieniem wynikającym ze stosunku pracy. Należy podkreślić, że pogląd iż praca w gospodarstwie rolnym nie zalicza się do stażu zasiłkowego jest zgodny z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1996 r. sygn. akt III ARN 10/96.

5. Warto także zasymalizować przypadek ubiegania się o zasiłek przedemerytalny bezrobotnej, która przepracowała za granicą (b. ZSRK i Republika Litewska) - 29 lat, 3 miesiące i 21 dni, zaś przez jeden rok prowadziła działalność gospodarczą w Polsce, wyszła za mąż za obywatela polskiego i domagała się zaliczenia jej okresu pracy za granicą do 30-letniego stażu zatrudnienia. Skarżącej przyznano zasiłek na okres 12 miesięcy, podczas gdy domagała się ona przyznania zasiłku przedemerytalnego. NSA skargę oddalił, podkreślając, że zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, do okresu uprawniającego do zasiłku, od którego zależy wysokość i okres pobierania zasiłku, zalicza się również okres zatrudnienia za granicą osoby, która przesiedliła się do kraju na warunkach repatriacji w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim. Skarżąca nie spełniała warunków określonych tym przepisem, ponieważ nie przesiedliła się do kraju na warunkach repatriacji w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim (II SA 1649/99).

6. W kilkudziesięciu sprawach uchylono, z powodu naruszenia procedury administracyjnej, decyzje organów zatrudnienia obu instancji o zwrot zasiłku (II SA 616/99, II SA 593/99, II SA 607/99). NSA uznał bowiem, że przedwczesne i nie oparte na dowodach zgromadzonych w sprawie było stwierdzenie organów zatrudnienia, iż skarżący, na kilka dni przed zarejestrowaniem w urzędzie pracy byli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

7. W zakresie dyscypliny bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy NSA wskazywał konsekwentnie, że w świetle art. 13 ust. 3 pkt 5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie chodzi o podanie jakiegokolwiek przyczyny niestawienia bezrobotnego w urzędzie pracy w wyznaczonym terminie, lecz o wyjaśnienie okoliczności niestawienia w taki sposób, aby uprawdopodobnić, że niestawienie to nastąpiło z istotnych przyczyn niezależnych od bezrobotnego (II SA/Łd 1121/97). Sąd podkreślał także, iż bezrobotni muszą być informowani w sposób nie budzący żadnych wątpliwości o obowiązkach, których naruszenie spowoduje utratę statusu osoby bezrobotnej (II SA/Łd 1064/97, II SA/Łd 1322/97).

8. W orzecznictwie NSA podkreślano również, iż w sytuacji, gdy bezrobotny spełnia jednocześnie kilka warunków uprawniających do zasiłku i wybiera warunek z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, to wypowiedzenie stosunku pracy, w którym pozostawał pobierając jednocześnie świadczenie z ubezpieczenia społecznego, nie ma znaczenia dla oceny jego prawa do zasiłku, ponieważ w takim przypadku art. 27 ust. 1 pkt 3 tej ustawy nie ma zastosowania (II SA/Gd 955/98).

9. W orzecznictwie NSA wskazywano także, iż tytuł współwłaściciela nieruchomości rolnej powyżej 2 ha przeliczeniowych nie pozwala na przyznanie danej osobie statusu bezrobotnego, stosownie do art. 2 ust. 2 pkt 2 lit d ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (SA/Bk 1866/98, SA/Bk 2023/98, SA/Wr 469/98).

10. Szczególny problem powstał na tle sprawy (SA/Bk 1844/98), w której organy odmówiły przyznania prawa do zasiłku przedemerytalnego w następstwie nieuznania za okres zatrudnienia w szczególnych warunkach okresu objętego wypłaconym odszkodowaniem za skrócony okres wypowiedzenia. NSA uwzględniając skargę stwierdził, że skoro ustawodawca w art. 36¹ § 2 kp nakazał wliczanie do okresu zatrudnienia czasu, za który pracownikowi przyznano odszkodowanie, to brak jest podstaw by, okresu wypłaty odszkodowania, skróconego o okres wypowiedzenia stosunku pracy wykonywanej w warunkach szczególnych, nie zaliczyć do okresu uprawniającego do uzyskania zasiłku przedemerytalnego. W sprawach dotyczących przyznawania zasiłku dla bezrobotnych organy administracyjne przyjmowały, iż w świetle art. 23 ust. 2 pkt. 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, okres pobierania zasiłku chorobowego zalicza się do 365 dni tylko wówczas, gdy okres ten zaczął się liczyć od następnego dnia po ustaniu zatrudnienia. NSA, kierując się stanowiskiem Sądu Najwyższego (III RN 13/99) przyjmował, iż zwrot „bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia”, użyty w omawianym przepisie, nie może być utożsamiany z następnym dniem po ustaniu zatrudnienia (SA/Rz 1195/99, SA/Rz 702/98).

11. W orzecznictwie NSA rozstrzygano także kwestię, czy wykonywanie funkcji pełnomocnika podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą jest okolicznością wyłączającą możliwość nabycia statusu bezrobotnego z powodu braku gotowości do podjęcia pracy. NSA wskazał, że w takich sprawach niezbędne jest ustalenie przez organy orzekające, czy takie zajęcie konkretnej osoby w danej sytuacji faktycznej wyklucza możliwość podjęcia zatrudnienia (SA/Rz 731/98).

Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów, obywatelstwa i cudzoziemców.

1. Problematyka dotycząca ujednolicienia ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 32 z 1984 r., poz. 174 z późn. zm.) jest dziedziną, w której kierunki orzecznictwa zostały wypracowane w okresie minionych lat. Sprawy z tego zakresu nie wnoszą w zasadzie nowości orzeczniczych.

Pewne trudności pojawiły się w związku z wejściem w życie, z dniem 1 stycznia 1999 r., nowelizacji art. 17 ust. 1 pkt. 1 k.p.a. oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 122, poz. 593 ze zm.). Z powołanych przepisów wynika, że organami wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Stosownie do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych zadania w niej przewidziane wykonują, co do zasady gminy, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Powstał na tym tle problem, czy do rozpoznania odwołań od decyzji organu gminy, podjętej w oparciu o przepis art. 47 ust. 2 powołanej ustawy, właściwe jest samorządowe kolegium odwoławcze, czy też wojewoda. O wyjaśnienie tej wątpliwości w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA wystąpił skład orzekający OZ NSA w Rzeszowie postanowieniem z dnia 21 października 1999 r. sygn. akt SA/Rz 850/99.

W zakresie spraw meldunkowych Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do problematyki charakteru uprawnień żony żołnierza zawodowego, któremu przyznano kwaterę stałą do przebywania w tej kwaterze (wyrok z dnia 12 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1737/98).

Unormowanie tych kwestii w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych RP (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) kreuje swoiste materialno-prawne uprawnienie żony żołnierza zawodowego, wspólnie zajmującej z nim kwaterę, do zamieszkania w tej kwaterze, które po spełnieniu przewidzianych w ustawie przesłanek - może nawet przybrać postać prawa do kwatery. Jednakże dopóki przesłanki te nie ziszczają się, jest to uprawnienie, które nie może być identyfikowane z prawem do kwatery, a polega jedynie na ustawowo zabezpieczonej możliwości zamieszkania w tej kwaterze. Uprawienie to powstaje z mocy ustawy przez sam fakt zajmowania kwatery i polega na swoistym obciążeniu kwatery (ograniczeniu prawa żołnierza zawodowego do kwatery), poprzez przyznanie małżonce możliwości zamieszkania w niej. Konsekwencją uregulowania statusu małżonki żołnierza zawodowego zajmującej wraz z nim kwaterę, jako materialnego prawa zamieszkania w tej kwaterze jest to, że utrata tego prawa nie następuje automatycznie wraz z opuszczeniem przez żonę wspólnie zajmowanej kwatery, lecz dopiero wówczas, gdy na żądanie osoby mającej w tym interes prawny (w szczególności małżonka) zostaną stwierdzone przesłanki jego utraty. Chodzi zwłaszcza o zbadanie, czy opuszczenie lokalu miało dobrowolny i trwały charakter.

W sprawie ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej na decyzję w przedmiocie zameldowania cudzoziemców na pobyt czasowy trwający ponad 2 miesiące w lokalu należącym do zasobów tej Spółdzielni i przydzielonym na mocy jej decyzji obywatelce polskiej na warunkach spółdzielczego, własnościowego prawa do lokalu, wynajętym cudzoziemcom przez tę osobę na podstawie zawartej umowy najmu (wyrok z dnia 15 kwietnia 1999r. sygn. akt V SA 2000/98), istotną wątpliwością było ustalenie, czy do Zarządu Spółdzielni należała ocena istnienia uprawnienia do przebywania w lokalu w rozumieniu art.

9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174, z późn. zm.).

W orzeczeniu tym Sąd zawarł tezę, że zawarcie umowy najmu całego spółdzielczego lokalu mieszkalnego bez wymaganej w art. 217 § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.) zgody spółdzielni, nie rodzi po stronie biorzących lokal w najem uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.).

Ocena zasadności odmowy spółdzielni wyrażenia zgody na najem, jako ocena sporu o charakterze cywilnoprawnym, nie należy do organu właściwego w sprawach ewidencji ludności, lecz do sądu powszechnego.

W sprawie o sygn. akt V SA 1819/98 zakończonej wyrokiem z dnia 31 marca 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd organów meldunkowych, stwierdzający wadliwość potwierdzenia przez zarządcę budynku posiadanie uprawnienia do przebywania w lokalu przez jednego ze współwłaścicieli budynku, przy braku zgody na zameldowanie jednego z pozostałych współwłaścicieli. Sąd uznając zarzuty skargi za niezasadne stwierdził, że potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu (art. 9 ust. 2 cyt. ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych) uznawane jest za czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną, dla której dokonania niezbędna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, ewentualnie zastąpiona odpowiednim orzeczeniem sądownym (art. 199 kc). Zgoda na rozszerzającą wykładnię przepisów o ewidencji ludności, zgodnie z którą decyzje organu administracyjnego mogłyby uczynić bezskutecznymi uprawnienia właściciela lub współwłaścicieli (zwykle nie uczestniczących w postępowaniach administracyjnych w charakterze strony) do korzystania z rzeczy, byłaby

niedopuszczalna w świetle art. 21 Konstytucji RP, poręczającego ochronę własności.

Sąd podniósł ponadto, że wyznaczenie zarządcy, w sytuacji gdy nie wszyscy współwłaściciele powierzyli mu tę funkcję, nie mogło doprowadzić do skutecznego potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu osoby ubiegającej się o zameldowanie. Zarządca pełni swoje funkcje w ramach upoważnienia i nie wyłącza wykonywania zarządu przez samych współwłaścicieli.

2. Sprawy paszportowe

W 1999 r. w sprawach paszportowych, nadal nielicznych, w większości przypadków przedmiotem skarg były decyzje dotyczące unieważnienia paszportów, wydawane na podstawie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5, z późn. zm.), ze względu na prowadzone, przeciw osobie ubiegającej się o paszport, postępowanie przygotowawcze w sprawie karnej o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego.

W orzecznictwie utrwalałony został pogląd, że osoba, przeciwko której prowadzone jest postępowanie przygotowawcze, jest osoba podejrzana, to znaczy taka, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów i której to postanowienie zostało ogłoszone.

Nieogłoszenie takiej osobie postanowienia o przedstawieniu zarzutów, uzasadnia przyjęcie poglądu, że przeciwko tej osobie nie jest prowadzone postępowanie przygotowawcze w rozumieniu powołanych wyżej przepisów ustawy o paszportach, a w konsekwencji nie istnieją przesłanki do wydania decyzji o unieważnieniu paszportu na podstawie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 3 cyt. ustawy o paszportach (wyrök NSA z dnia 4 lutego 1999 r. sygn. akt V SA 1462/98).

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił nadto uwagę na wynikający z art. 34 § 1 k.p.a. dla organu administracji publicznej, prowadzącego postępowanie w sprawie unieważnienia paszportu, obowiązek wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby, której miejsca pobytu nie można ustalić. Osoba ta korzysta bowiem z przyzniochu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż sprawa o unieważnienie paszportu dotyczy jej interesu prawnego - prawa podmiotowego do posiadania paszportu, wynikającego z przepisów ustawy o paszportach. Uchybienie wyżej omawianemu obowiązkowi wiąże się z zarzutem naruszenia podstawowej zasady postępowania polegającej na zapewnieniu stronie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. (wyröki z dnia 25 października 1999 r. sygn. akt V SA 755/99, V SA 756/99).

W wyroku z dnia 22 września 1999 r. sygn. akt V SA 215/99 sąd administracyjny podzielił pogląd organu paszportowego, że niewykonanie przez skarżącego ustawowego obowiązku, wynikającego z ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, z późn. zm.), potwierdzone decyzjami organów podatkowych oraz wydanymi na podstawie tych decyzji tytułami wykonawczymi i niezapłacenie należnych podatków, stanowiło podstawę do wydania decyzji o unieważnieniu paszportu. Zachodziła bowiem uzasadniona obawa, że wyjazd skarżącego za granicę uniemożliwi wyegzekwowanie ciążącego obowiązkowi podatkowego. Sąd nie podzielił trafności zarzutu skargi naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1), gdyż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego.

3. Cudzoziemcy

W tej grupie spraw dominowały skargi na decyzje odmawiające nadania statusu uchodźcy.

Liczna grupa skarg dotyczyła decyzji w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku o nadanie statusu uchodźcy z powodu uchybienia czternastodniowego terminu przewidzianego w art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz. 739). W tych sprawach NSA uchylała decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy (wyrok z dnia 26 sierpnia 1999 r. sygn. akt V SA 709/99), nie podzielił poglądu organów administracji publicznej wyrażającego uprawnienia cudzoziemca do żądania nadania statusu uchodźcy z uwagi na fakt uchybienia terminów do złożenia wniosku w omawianym zakresie. Sąd stwierdził, że przysługujące cudzoziemcowi prawnomaterialne uprawnienie do nadania mu w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego, określone w art. 32 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, jest prawem podmiotowym, którego istnienie nie jest ograniczone w czasie terminem prawa materialnego, np. przedawnieniem. Prawo to trwa przez cały czas istnienia, przewidzianych powyższą Konwencją i Protokołem, przesłanek kwalifikujących cudzoziemca jako uchodźcę i nie niweczy go złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy z uchybieniem terminów przewidzianych w art. 37 cyt. ustawy o cudzoziemcach. Przepisy w przedmiocie nadania statusu uchodźcy nie przewidują bowiem - jako skutku uchybienia tych terminów - wygasnięcia uprawnienia cudzoziemca do ubiegania się o status uchodźcy. Cudzoziemiec także po upływie tych terminów i bez żądania ich przywrócenia może ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy, jeśli tylko istnieją materialnoprawne przesłanki tego prawa.

Także w sprawie zakończonej orzeczeniem z dnia 15 października 1999 r. o sygn. akt V SA 706/99 NSA, podtrzymując dotychczasowe stanowisko (jak w omawianym wyżej wyroku) wskazał ponadto, że prawnomaterialne przesłanki,

uzasadniające odmowę nadania statusu uchodźcy, określa art. 42 pkt. 1 cyt. ustawy o cudzoziemcach. Przepis ten odsyła do Konwencji Genewskiej i nie przewiduje dodatkowej przesłanki wynikającej z uchybienia terminowi do złożenia wniosku w tym przedmiocie. Podkreślono jednocześnie, że w świetle art. 56 ust. 2 Konstytucji RP ubieganie się o status uchodźcy odbywa się według wiążących Polskę umów międzynarodowych. Zajęcie się przez organy administracji w pierwszym rzędzie sprawami terminu do złożenia wniosku i nieprzeprowadzenie w ogóle w motywach decyzji oceny jego zasadności w świetle przesłanek wymaganych przez Konwencję Genewską, w ocenie Sądu, stanowi uchybienie naruszające zasady prawa materialnego w zakresie przesłanek uzyskiwania statusu uchodźcy. Wymagania Konwencji Genewskiej mają, zgodnie z art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, pierwszeństwo przed prawem krajowym na wypadek sprzeczności między nimi.

Ciekawy problem, na który NSA zwrócił uwagę w sprawie o sygn. akt V SA 288/99 - wyrok z dnia 21 lipca 1999 r., wystąpił w związku z postanowieniami ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach przewidującymi, że od dnia 1 stycznia 1999 r. od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawach nadania bądź pozbawiania statusu uchodźcy stronom przysługuje prawo do wniesienia odwołania do Rady do Spraw Uchodźców (art. 69 powołanej ustawy). W rozpoznawanej sprawie decyzja ostateczna o nadanie statusu uchodźcy została wydana w dniu 15 września 1998 r. Do rozstrzygnięcia w sprawie nadania statusu uchodźcy (w dacie wydania tej decyzji) organem właściwym, stosownie do art. 10 ust. 4 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30 z późn. zm.) był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji i ten organ był także właściwy do orzekania w sprawach z wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. Wprowadzenie przez ustawę z

dnia 25 czerwca 1997 r. nowego uregulowania prawnego, jakim jest prawo do wniesienia odwołania od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Rady do Spraw Uchodźców stanowiło zatem odmienną regulację od dotychczasowej, zawartej w art. 127 § 3 k.p.a. Sąd wyraził pogląd, że wniesienie przed datą 1 stycznia 1999 r. przez cudzoziemca wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy spowodowało wszczęcie postępowania, określonego w art. 127 § 3 k.p.a. i uprawniało ten organ administracji do ponownego rozpatrzenia sprawy w tym trybie także po dniu 31 grudnia 1998 r. Zgodnie bowiem z treścią art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r., postępowania w sprawach o nadanie bądź pozbawienie statusu uchodźcy, wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nie zakończone do tego dnia, toczą się do zakończenia w danej instancji według przepisów dotychczasowych. Przedmiotem skargi w tej sprawie była decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 stycznia 1999 r. o utrzymaniu w mocy decyzji własnej w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy.

W 1999 r. NSA rozpoznawał nową rodzajowo grupę spraw ze skarg wniesionych przez przewoźników na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydane na podstawie art. 68 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej za przywieszenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców nie spełniających warunków wjazdu. Uchylając zaskarżone decyzje w kilkunastu sprawach ze skarg wniesionych przez PLL „LOT”, Sąd nie podzielił zasadności rozstrzygnięcia organów administracji publicznej o wymierzeniu kary administracyjnej przewoźnikowi, uznając brak podstaw faktycznych i prawnych do wydania zaskarżonych decyzji.

W ocenie Sądu zakres odpowiedzialności przewoźnika regulują przepisy art. 68 ust. 6 łącznie z art. 5 i art. 6 ust. 1 cyt. ustawy o cudzoziemcach. Przewidziana w art. 68 ust. 6 sankcja karna w postaci kary administracyjnej jest stosowana w przypadku przywieszenia przez przewoźnika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemca, nie spełniającego warunków wjazdu, określonych w art. 5 (tj. nie posiadającego ważnego dokumentu paszportowego oraz wizy, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej) lub nie posiadającego zezwolenia, o którym mowa w art. 6 ust. 1 (tj. zezwolenia na wjazd do innego państwa lub na powrót do kraju pochodzenia, jeżeli zezwolenie takie jest wymagane).

W rozpoznawanych sprawach organy administracji nie stwierdziły przeszkody w postaci braku zezwolenia wymaganego zgodnie z art. 6 ust. 1, przyjęły natomiast, że cudzoziemcy nie posiadali zaproszenia, vouchera lub służbowej pieczętki AB. Sąd uznał, że ustalenia dokonane w stanie faktycznym omawianych spraw uzasadniały przyjęcie, że przywożeni przez przewoźnika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcy spełniali warunki wjazdu w zakresie określonym pozytywnie wyłącznie w art. 5 ustawy, a więc w znaczeniu posiadania ważnego dokumentu paszportowego oraz wizy. Ich przywóz nastąpił bowiem w ruchu bezwizowym i niesporne było, że posiadali ważny dokument paszportowy (np. wyroki z dnia 2 marca 1999 r. sygn. akt 1652/98, V SA 1783/98, V SA 1783/98).

W następstwie tych orzeczeń - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w kolejnych skargach wniesionych przez przewoźników lotniczych, przesyłanych organowi w trybie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA, wydał na podstawie art. 38 ust. 2 tej ostatniej ustawy decyzje uwzględniające skargi w całości i wniosł o umorzenie postępowania sądowego (np. sygn. akt: V SA 2426/98 - 2430/98, V SA 190/99 - 193/99, V SA 426/99 - 428/99).

4. Zagadnienia proceduralne

Na tle nielicznej dotąd grupy spraw ze skarg na decyzje rozstrzygające w przedmiocie wydalenia cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powstała wątpliwość co do zgodności z Konstytucją R P i Konwencją o Prawach Dziecka regulacji prawnej określonej w art. 19 pkt. 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.), wyłączającej własność tego Sądu w sprawach wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa oraz zgody na ich wydanie, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalania z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z tym skład orzekający w sprawie o sygn. akt V SA 402/99, postanowieniem z dnia 29 października 1999 r. postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: „czy zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencją o Prawach Dziecka, a zwłaszcza z art. 45 Konstytucji oraz art. 3 Konwencji jest wyłączenie w art. 19 pkt. 5 ustawy o NSA z 11 maja 1995 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) kompetencji NSA do kontroli decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy uprawdopodobniono, że decyzja o wydaleniu narusza konstytucyjnie chronione interesy jednostki w zakresie ochrony rodziny i prawa dziecka, określone w Konwencji o Prawach Dziecka”.

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

Zdecydowana większość skarg z zakresu powszechnego obowiązku obrony - podobnie jak w latach poprzednich - dotyczyła kwestii zdrowotnych poborowych (orzeczenie o kategorii), w dalszej kolejności zaś: odmowy odroczenia służby wojskowej, odmowy skierowania do służby zastępczej oraz powołania na ćwiczenia wojskowe żołnierzy rezerwy.

Należy jednocześnie odnotować, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1999 r., sygn. III ZP 9/99 (OSN IAPiUS 2000 r. nr 5, poz. 167) stwierdzająca, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy w sprawach ze skargi żołnierza na orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w przedmiocie związku choroby (inwalidztwa) ze służbą wojskową dotyczy spraw o świadczenia (odszkodowania i renty) przysługujące żołnierzowi w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową.

Nie dotyczy ona natomiast spraw z zakresu powszechnego obowiązku obrony.

Analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie wskazuje, że do najczęściej kwestionowanych decyzji należą orzeczenia komisji lekarskich (powiatowych oraz okręgowych), o zaliczeniu poborowego do odpowiedniej - ze względu na stan jego zdrowia - kategorii, a tym samym skierowaniu do adkwatnej - zgodnej z uzyskaną kategorią - służby wojskowej, odroczeniu lub stwierdzeniu o niezdolności do tejże służby. Na ogólną liczbę 113 spraw w przedstawnionym zakresie, wyroki uchylające zapadły w 36 sprawach.

W większości wymienionych decyzji, organy orzekające dopuszczaly się jednoczesnego naruszania przepisów prawa procesowego oraz materialnego. W kilku przypadkach komisje lekarskie naruszyły przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania

wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. Nr 57, poz. 278 ze zm.), w szczególności zaś: § 2 ust. 2 - pomijając możliwość ewentualnego zaliczenia poborowego do niższej kategorii zdrowotnej wówczas, gdy zgodnie z przepisami załącznika Nr 1 do tegoż rozporządzenia, ujawnione schorzenia czy ułomności byłyby kwalifikowane do kategorii wyższej (np. II SA/Po 1163/99); § 2 ust. 1 - odnawiając skierowania poborowego, którego stan zdrowia na podstawie zebranego materiału jest trudny do ustalenia lub wręcz niemożliwy, na badania specjalistyczne albo na obserwację szpitalną (np. II SA/Ld 1124/99, II SA/Wr 973/98). Ponadto, jeżeli chodzi o naruszenia przez komisje lekarskie przepisów prawa materialnego - w szczególności zaś powołanego wyżej załącznika Nr 1 - NSA uchylał decyzje, które błędnie kwalifikowały dane schorzenia do innej kategorii niż przewidziana w załączniku (np. SA/Gd 301/98). Inną istotną wadliwością ujawnioną przez Sąd było to, że uzasadnienia organu I instancji oraz organu odwoławczego, dotyczące ujawnionego schorzenia i jego klasyfikacji, były rozbieżne, a często wykluczające się, jeśli chodzi o ocenę tego samego materiału dowodowego (np. II SA/Ld 1124/99).

W sześciu przypadkach naruszono wyjątkowo zasady proceduralne. Dotyczy to w szczególności art. 7, 77, 80 oraz art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Składy orzekające zwracały uwagę przede wszystkim na brak należytego uzasadnienia decyzji (np. III SA 1756/99, II SA/Gd 2198/98), całkowity brak uzasadnienia (np. III SA 1764/99), jak również braku należytego (kompleksowego) ustosunkowania się do przedstawionych w postępowaniu dowodów (np. II SA/Kr 2385/98, III SA 1882/99, II SA/Ka 404/98), co - zdaniem Sądu - miało niewątpliwą wpływ na wynik rozstrzygnięcia.

W jednym z orzeczeń (II SA/Po 1399/99) skład orzekający stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji z powodu naruszenia przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Sąd administracyjny zwrócił uwagę, że orzeczenia obu organów zawierają nieprawidłowości, jeśli chodzi o składane pod orzeczeniem

podpisy członków komisji. Sąd zwrócił uwagę, że kwestie składu osobowego komisji lekarskich, a także tryb ich działania regulują przepisy rozdziału 2 oraz rozdziału 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie komisji lekarskich i komisji poborowych, wynagradzania za udział w ich pracy oraz odpłatność za badania specjalistyczne (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 415 t.j.), a więc jakakolwiek dowolność w tym względzie jest niedopuszczalna.

W przedmiocie odroczenia zasadniczej służby wojskowej składy orzekające uchyliły cztery decyzje, stwierdzając - w toku postępowania sądowego - naruszenie, przez organy orzekające, procedur postępowania administracyjnego - art. 7, 10, 77 § 1, 80 oraz 107 § 3 k.p.a. (np. II SA/Ld 1529/98, III SA 7411/98).

Odnosnie zaś wyroków dotyczących skierowania poborowego do zastępczej służby wojskowej, Sąd - w zdecydowanej większości - oddalał skargi, podziałając w pełni motywy, na podstawie których organy orzekające odmawiały uznania zarzutów w przedmiotowych skargach. Składy orzekające podkreślały, że to właśnie na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania kolizji wyznawanych wartości religijnych i zasad moralnych z warunkami służby wojskowej. Wywody skargi nie mogły ponadto nosić cech ewidentnie doraźnych, ukierunkowanych na określony cel, jakim jest uniknięcie służby wojskowej. Wyjątkowo w jednym, uchylającym wyroku (SA/Rz 2532/98), Sąd orzekł o naruszeniu procedury administracyjnej (art. 7, 77 § 1 oraz 107 § 1 k.p.a.), a także wadliwym zastosowaniu art. 189 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 i Nr 40, poz. 174).

Na ogólną liczbę (12) skarg w przedmiocie powołania żołnierzy rezerwy na ćwiczenia wojskowe, składy orzekające uchyliły trzy orzeczenia. W przypadku dwóch orzeczeń (II SA/Gd 510/98 oraz II SA/Gd 711/98), NSA stwierdził naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (art. 7 oraz art. 77 k.p.a.).

W jednym przypadku Sąd dopatrył się naruszenia przepisu art. 101 ust. 2

powołanej wyżej ustawy.

Stwierdzenie nieważności orzeczone zostało ponadto w dwóch innych wyrokach (II SA/Ka 1905/97 oraz II SA/Ka 1959/97), w których organ II instancji naruszył art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., co zakwalifikowane zostało przez Sąd jako rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Pozwolenia na broń

Na ogólną liczbę 132 skarg w przedmiocie odmowy wydania bądź też cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni, Sąd oddalił skargi w 108 sprawach, a jedynie w 24 przypadkach uchylił lub stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji.

Uchylenia spowodowane naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, dotyczyły przede wszystkim naruszeń przepisów art. 7, 10, 77 § 1, 80, 107 § 3 k.p.a.; braku należytej staranności i wnikliwości przy ustalaniu stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy (np. III SA 5305/98, III SA 5361/98, III SA 1602/98, III SA 5631/98). Do przedstawionej wyżej obrazy przepisów postępowania dochodziło zazwyczaj z jednoczesnym naruszeniem art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych - Dz.U. Nr 6, poz. 43 ze zm. (np. III SA 7982/98, III SA 7477/98).

Naruszenie przepisów prawa materialnego, podobnie jak miało to miejsce w przypadku cofnięcia pozwoleń na posiadanie broni, polegało z reguły na wadliwej wykładni art. 7 ust. 1 ustawy o broni ..., polegającej głównie na bezpodstawnym zaliczeniu osoby ubiegającej się o broń do jednej z wymienionych w tym przepisie kategorii (np. III SA 5132/98).

W jednym przypadku doszło do naruszenia art. 79 § 1 i § 2 k.p.a., gdyż nie zawiadomiono skarżącego o terminie przeprowadzenia dowodu, co w konsekwencji doprowadziło do obrazy art. 81 k.p.a. (III SA 5659/98).

Ponadto, jako istotne naruszenie prawa określono zaliczenie ubiegającego się o pozwolenie na broń do kategorii osób wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o broni..., pomimo tego, że skazanie uległo zatarcu z mocy prawa. Sąd uznał, że fakt skazania ubiegającego się o pozwolenie na posiadanie broni za czyn z art. 266 § 4 k.k., nie może być - wobec zatarcia skazania - jedyną i podstawową przesłanką odnowienia skarżącemu wydania pozwolenia (III SA 5467/98).

Stwierdzenie nieważności orzeczone w przypadku dwóch decyzji, które rozstrzygały sprawy już poprzednio rozstrzygnięte decyzjami ostatecznymi w innych postępowaniach, a więc nastąpiło ewidentne naruszenie przez organy art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (III SA 7889/98, III SA 8273/98).

Śród spraw rozstrzyganych w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni NSA uchylił 10 decyzji. Do najczęściej stwierdzanych wadliwości zaliczyć należy naruszenie przez organy art. 11 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 6, poz. 43 ze zm.). Organy pochopnie, bądź też stosując wykładnię rozszerzającą, stwierdzały odpadnięcie okoliczności faktycznych uzasadniających wydanie pozwolenia na posiadanie broni (np. III SA 7408/98, III SA 7674/98, III SA 7529/98, III SA 5152/98). W niektórych przypadkach naruszono art. 7 oraz art. 77 § 1, a także art. 107 § 3 k.p.a., gdyż zdaniem Sądu, organy nie zawsze podawały przychylny, z powodu któregoś odnowiły wiarygodności dowodom przedstawionym przez stronę w postępowaniu odwoławczym (np. III SA 8346/98).

W jednym przypadku naruszono art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. przez bezpodstawnie zawieszenie postępowania (III SA 7986/98).

W orzeczeniach oddalających skargi, Sąd stwierdzał, że subiektywne poczucie zagrożenia skarżącego wynikające m.in.: z prowadzenia działalności gospodarczej, co zdaniem skarżących związane jest zazwyczaj z dysponowaniem

(otrącaniem) znacznymi kwotami (np. III SA 7492/98, III SA 7917/98), posiadaniem majątku, co z kolei może stać się bezpośrednim powodem napadu rabunkowego (np. III SA 7245/98, III SA 7452/98), konfliktu z sąsiadami, którzy zachowują się agresywnie, nawet grożą użyciem siły pod adresem skarżących (np. III SA 8060/98, III SA 7940/98) - nie mogą stanowić wyłącznych przesłanek, na podstawie których organy zobowiązane byłoby do wydania pozwoleń na broń. Zdaniem Sądu, okoliczności faktyczne w rozumieniu art. 5 ust. 1 o broni ..., które uzasadniałyby wydanie pozwolenia na posiadanie broni, w sposób oczywisty muszą świadczyć o realnie grożącym niebezpieczeństwie narażenia życia lub zdrowia osoby, ubiegającej się o pozwolenie na broń, w stopniu wyższym, niż ma to miejsce w przypadku przeciętnego obywatela.

Sąd oddał również skargi funkcjonariuszy Policji stwierdzając w uzasadnieniu, że pełnienie przez nich służby, która z samej istoty jest wyjątkowo niebezpieczna i niesie ze sobą zagrożenie życia i zdrowia, nie może stanowić wyłącznego argumentu uzasadniającego posiadanie przez te osoby prywatnej broni. Podkreślano w tego rodzaju przypadkach, że funkcjonariusze Policji mogą - na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji - korzystać z broni służbowej poza służbą (np. III SA 8086/98, III SA 7224/98).

W przypadku oddalen skarg - do najliczniejszych - zaliczyć należy skargi na decyzje o cofnięciu pozwolenia na broń z powodu zaprzestania wykonywania przez skarżącego określonego rodzaju pracy (np. pracownika ochrony, właściciela kantoru wymiany walut) lub członkostwa (np. w klubie strzeleckim, związku łowieckim), czyli odpadnięcie okoliczności, o jakiej mowa w art. 5 ust. 1 o broni ..., skutkujące w efekcie wydaniem decyzji o cofnięciu tegoż pozwolenia w trybie art. 11 ust. 1 cytowanej ustawy. Zdaniem Sądu, jeżeli podjęcie pewnego rodzaju pracy czy też członkostwo w określonych związkach było jedyną okolicznością uzasadniającą wydanie pozwolenia, to powyższe postępowanie organów (decyzja o cofnięciu pozwolenia) z powodu utraty pracy

lub członkostwa jest zgodne z prawem (np. III SA 5629/98, III SA 104/99, III SA 8146/98).

Nadmienić należy, że okres, który informacja obejmuje, dotyczy decyzji wydawanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 6, poz. 61 ze zm.), zastąpionej ustawą z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. Nr 53, poz. 549), z tym, że weszła ona w życie z dniem 20 marca 2000 r.

Sprawy kombatanckie

1. Osoby represjonowane

W zakresie spraw rozstrzyganych na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395), Sąd konsekwentnie podnosił, że regulacja prawna ograniczająca uprawnienia do świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej w warunkach deportacji w latach 1939-1945, do osób które oprócz spełnienia innych warunków były deportowane z Polski przedwtrześniowej i w dacie deportacji posiadały polskie obywatelstwo, nie narusza konstytucyjnych zasad państwa prawnego. Państwo, finansując ze swego budżetu (art. 6 ustawy), z natury rzeczy ograniczonego, świadczenia z tytułu represji doznanej w latach 1939-1945 ze strony zewnętrznego agresora władne jest bowiem ograniczyć krąg uprawnionych do osób charakteryzujących się w głównym stopniu pewnymi istotnymi cechami (zamięszkiwanie w dacie represjonowania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadanie wówczas obywatelstwa polskiego) i takie ustawowe ograniczenie nie narusza także konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości (por. wyroki z dnia 7 stycznia 1999 r. sygn. akt V SA 111/98, V SA 1257/98).

Treść art. 2 pkt. 1 tej ustawy nie przewiduje aby wszystkie osoby, które doznały represji skorzystały z jej uregulowań, bowiem nie można przyjąć, że dzieci rodziców skierowanych do pracy przymusowej mogą na równi skorzystać z takich uprawnień, ponieważ ustawa wiąże to z obowiązkiem trwania pracy przymusowej (taki pogląd wyrażono między innymi w wyroku z dnia 21 września 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 845/98). Pogląd przeciwny, że przepis ten jest adresowany także do tej kategorii osób (wyrok z dnia 13 stycznia 1999 r. sygn. akt V SA 759/98), nie znalazł akceptacji w orzecznictwie NSA. Został też zakwestionowany w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości wniesionej od orzeczenia z dnia 30 listopada 1998 r. sygn. akt V SA 71/98.

2. Uprawnienia kombatanckie

Problemem, który pojawił się na tle interpretacji art. 1 ust. 2 pkt. 6 i art. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jednolity: Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.), jest kwestia, czy służbę w Milicji Obywatelskiej można określić jako zmilitaryzowaną służbę państwową. Orzecznictwo NSA jest niejedolite w tym względzie. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (wyrok z dnia 17 września 1999 r. sygn. akt V SA 369/99), OZ NSA w Gdańsku (wyrok z dnia 5 października 1999 r. sygn. akt II SA/Gd 5/99), Szczecinie (wyrok z dnia 4 sierpnia 1999 r. sygn. akt SA/SZ 1673/98), Wrocławiu (wyrok z dnia 21 września 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1006/98), Katowicach (wyrok z dnia 5 października 1999 r. sygn. akt II SA/Ka 2156/97) przyjmują, że Milicja Obywatelska była zmilitaryzowaną służbą państwową w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

Inaczej te kwestie rozstrzygano w OZ NSA: w Białymstoku (wyrok z dnia 24 listopada 1999 r. sygn. akt SA/Bk 1930/98), Łodzi (wyrok z dnia 13 lipca 1999 r. sygn. akt II SA/Łd 350/98), Rzeszowie (wyrok z dnia 25 maja 1999 r. sygn. akt SA/Rz 1971/97), Poznaniu (wyrok z dnia 8 października 1998 r. sygn. akt II SA/Po 1451/98), Krakowie (wyrok z dnia 4 listopada 1998 r. sygn. akt II SA/Kr 373/98, w którym na tle stanu faktycznego nie dotyczącego walk z UPA wyrażono ogólny pogląd, że działalność w jednostkach MO nie może być uznana za działalność, o której mowa w art. 1-4 ustawy kombatanckiej).

Istnieje natomiast zgodność co do tego, że uczestnictwo w walkach z oddziałami UPA w ramach ORMO nie stanowi w świetle art. 1 ust. 2 pkt. 6 ustawy podstawy do zachowania uprawnień kombatanckich, ponieważ organizacja ta nie była zmilitaryzowaną służbą państwową (wyroki z dnia 8 lipca 1999 r. sygn. akt SA/Rz 279/98 i 28 września 1999 r. sygn. akt SA/Rz 458/98).

W zakresie uprawnień wdów po kombatanach, w sprawie V SA 2201/98 postanowieniem z dnia 14 maja 1999 r. wystąpiono do Prezesa NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów tego Sądu wątpliwości prawnej, czy wdowom (wdowcom) pozostającym po osobach, które na mocy dotychczasowych przepisów uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłączenie z tytułu działalności w latach 1944-1956 w charakterze „uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, przysługują uprawnienia kombatanckie, jeżeli osoby, o których mowa, gdyby żyły, to zachowałyby uprawnienia z mocy art. 25 ust. 2 pkt. 2 ustawy o kombatanach jako żołnierze z poboru, którzy pełnili służbę wojskową w Wojsku Polskim w okresie od 10 maja 1945 r. do 30 czerwca 1947 r. (OPS 15/99).

Innym zagadnieniem ujawnionym w zakresie, dotyczącym stosowania art. 21 ust. 2 i 3 omawianej ustawy, była interpretacja art. 21 ust. 2 pkt. 4 lit. c (wyrok z dnia 15 lipca 1999 r. sygn. akt II SA/Po 1503/98, wyrok z dnia 12 października 1999 r. sygn. akt V SA 453/99). Ustawodawca określając zadania,

wykonywanie których powoduje pozbawienie uprawnień kombatanckich, użył słów „śledcze”, „operacyjne”, połączonych spójnikami „i”, a więc komunikacji. Przyjęto więc, że oba rodzaje zadań występować musiały równocześnie, a ustawodawca użył tak wyrażonego sformułowania, iż nie podlega ono dalszej interpretacji. W praktyce uznano, że ustawodawca ograniczył znacznie zakres stosowania tego przepisu, zwłaszcza wobec żołnierzy KBW, którzy wykonywali w ramach służby wojskowej zadania operacyjne przeciwko organizacjom niepodległościowym, a którym trudno przypisać wykonywanie zadań śledczych.

3. Niektóre zagadnienia proceduralne

W dziedzinie spraw proceduralnych na uwagę zasługuje stanowisko przyjęte w wyroku z dnia 29 kwietnia 1999 r. sygn. akt V SA 2417/98 wskazujące, że obowiązkiem udowodnienia okoliczności, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy kombatanckiej obciążona jest osoba, która ma być pozbawiona uprawnień kombatanckich. Przepis ten stanowi wyjątek od uregulowanej w art. 77 § 1 k.p.a. zasady, zgodnie z którą na organie administracji państwowej spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Odstępstwo od tej zasady dotyczy wyłącznie obowiązku przedłożenia przez stronę dowodów, potwierdzających okoliczności wskazane w art. 21 ust. 3 tej ustawy.

4. W związku z wprowadzeniem ustawą z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatanckich oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436), innych organów właściwych do potwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy przyjęto, że nowela ta nie wprowadziła żadnych zmian co do formy potwierdzenia wspomnianych okoliczności. Wobec tego nadal powinno następować to w formie decyzji administracyjnych (np. wyrok z dnia 14 kwietnia

1999 r. sygn. akt V SA 2134/98). Problem ten pojawił się w związku z wydaniem przez Szefa Urzędu Ochrony Państwa w formie postanowień potwierdzenia (będź odmowy potwierdzenia) okoliczności, o których mowa w wyżej powołanym przepisie w przypadku osadzenia w więzieniu bez wyroku.

Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

Wśród tej kategorii spraw dominowały sprawy ze skarg pracowników lub byłych pracowników na decyzje organów inspekcji sanitarnej w przedmiocie uznania istniejących schorzeń za choroby zawodowe. Podobnie jak w latach ubiegłych w sprawach tych przychylną uchylała decyzji najczęściej było wadliwe prowadzenie postępowania administracyjnego - pobieżne prowadzenie postępowania epidemiologicznego, naruszenie zasad obowiązujących przy wydawaniu orzeczeń lekarskich na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 294 z późn. zm.), podejmowanie decyzji niekorzystnych dla pracownika mimo braku pełnego materiału dowodowego pozwalającego na ocenę, czy stwierdzone schorzenie powstało na skutek szkodliwych warunków istniejących w zakładzie pracy. Wyroki tej treści zapadły m.in. w sprawach: I SA 1030/98, I SA 1349/98, I SA 1714/98, I SA 1931/98, I SA 191/99, I SA 291/99.

2. W odniesieniu do spraw z zakresu działalności nadzoru farmaceutycznego wymienić należy sprawę I SA 455/99, w której Sąd stwierdził nieważność postanowienia Krajowego Inspektora Farmaceutycznego zawieszającego działalność apteki. Tymczasem przepisy ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym (Dz. U. Nr 105, poz. 452 z późn. zm.), na które powołał się organ I instancji, w ogóle nie przewidują tego rodzaju rozstrzygnięć. Sąd stwierdził nieważność rozstrzygnięć obu instancji jako wydanych bez podstawy prawnej. Ze spraw tego rodzaju wymienić należy także

sprawę I SA 255/98 ze skargi na decyzję Krajowego Inspektora Farmaceutycznego, cofającą koncesję na prowadzenie apteki ogólnodostępnej typu B. Sąd uchylił decyzję wydaną w oparciu o opinię samorządu aptekarskiego. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. Nr 41, poz. 179 z późn. zm.) oraz art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 10.10.1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej (Dz.U. Nr 105, poz. 452 z późn. zm.), przed wydaniem decyzji organ obowiązany jest uzyskać opinię samorządu aptekarskiego. Wydanie opinii następuje w trybie art. 106 Kpa. Z wydanej przez organ uchwały zawierającej opinię wynika, że strona nie została pouczona o prawie złożenia zażalenia (art. 106 § 5 Kpa), ani jej odpis nie został doręczony stronie. Uchwała Prezydium Okręgowej Rady Aptekarskiej nie mogła więc wywierać skutków prawnych przewidzianych w art. 33 ust. 5 ustawy z 10.10.1991 r., co stanowiło przesłankę z art. 145 § 1 pkt 6 Kpa, powodującą konieczność uchylenia decyzji przez Sąd na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Sprawy mieszkaniowe

1. Zdecydowaną większość spośród tych spraw stanowiły sprawy rekompensat pieniężnych na uzupełnienie wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe. znalazły one umorowanie w ustawie z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 - 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446 z późn. zm.). Ustawa ta w przeszłości budziła wiele kontrowersji, które zostały rozstrzygnięte w orzecznictwie NSA i SN w latach wcześniejszych. W roku 1999 pojawiła się tylko jedna wątpliwość rozstrzygnięta uchwałą NSA z dnia 29 marca 1999 r., sygn. OPS 17/98. Przyjęto w niej wykładnię, zgodnie z którą wydatki warunkujące wypłatę rekompensaty zgodnie

z art. 7 ust. 4 ustawy mogą być poniesione i udokumentowane również po 31 grudnia 1995 r.

Problemem, z którym najczęściej spotykał się sąd w 1999 r. na tle omawianych spraw, była kwestia uchybienia określonego w art. 7 w/w ustawy terminu do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie rekompensaty. Wnioski takie mogły być składane do końca 1995 r. Na skutek zmiany orzecznictwa sądowego, w wyroku której przyjęto, że rekompensata przysługuje każdemu z małżonków (a nie jednemu z małżonków, jak przyjmowano pierwotnie), wiele osób składało powtórnie wnioski o przyznanie rekompensaty. W zdecydowanej większości spraw Sąd oddalał skargi na decyzje o odmowie przyznania rekompensaty z powodu uchybienia terminu złożenia wniosku o jej przyznanie, ponieważ skarżący nie byli w stanie udowodnić, że pierwszy wniosek w sprawie został złożony przed 31 grudnia 1995 r. (informowano ich wówczas, że rekompensata przysługuje tylko jednemu z małżonków i odmówiono przyjęcia wniosku w sprawie drugiego małżonka).

2. Drugą kategorię spraw mieszkaniowych stanowiły sprawy dotyczące świadczeń przysługujących w tym zakresie funkcjonariuszom służb mundurowych (Policji, zawodowym żołnierzom, Strazy Pożarnej, funkcjonariuszom UOP i Strazy Więziennej). W tym zakresie NSA wyjaśnił istotną wątpliwość powstałą na tle art. 94 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.), stwierdzając, że policjantowi nie przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu, jeżeli policjant nie ma prawa do przyznania lokalu mieszkalnego, określonego w art. 90 tej ustawy, w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ posiada inny odpowiedni lokal mieszkalny w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej (art. 95 powołanej ustawy) - uchwała NSA z 29 marca 1999 r., sygn. OPS 1/99.

Na podkreślenie zasługuje orzecznictwo NSA w kwestii formy, w jakiej następuje odmowa zgody na wykupienie zajmowanego lokalu przez funkcjonariusza Policji. Sąd stał konsekwentnie na stanowisku, że § 11 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i norm zatrudnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (MP Nr 76, poz. 707) wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 97 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji i konsekwentnie stwierdził nieważność decyzji w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na wykup lokalu mieszkalnego (por. np. wyrok z dnia 8 stycznia 1999 r., I SA 761/98) jako wydany bez podstawy prawnej. Omawiany przepis stanowi m.in., że odmowa wniosku o nabycie na własność przydzielonego policjantowi lokalu mieszkalnego następuje w drodze decyzji administracyjnej. Ten przepis został przez NSA uznany jako samostisny, tj. wykraczający poza upoważnienie ustawowe. Nie może zatem stanowić podstawy prawnej decyzji.

Dodać również należy, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 1999 r., sygn. III RN 19/99 podzielił pogląd NSA, że organem właściwym do rozstrzygnięcia spraw w przedmiocie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu (domu) mieszkalnego dla funkcjonariuszy Wyższej Szkoły Policji jest jej komendant, albowiem uprawnienie policjanta do uzyskania tej pomocy jest związane z jego stanowiskiem służbowym, a ponadto art. 32 ustawy o Policji uznaje komendantów szkół policyjnych za organy Policji. Nadto Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis § 9 zarządzenia "Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (MP Nr 76, poz. 709), nie ma celu przepisu przejściowego. Oznacza to, że przepis ten nie ma zastosowania do sytuacji, w której policjant nabył prawo do uzupełniającej pomocy finansowej na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów.

jednakże przed utratą mocy obowiązującej tych przepisów nie złożył wymaganego wniosku, a nowe przepisy nie przewidują uprawnienia, których policjant domagał się.

Kontrolerską była kwestia uprawnień żołnierza zawodowego do zajmowania kwatery stałej po zwroceniu po kilku latach w nominalnej wysokości uzyskanej zaliczkowej pomocy finansowej na budownictwo jednorodzinne. W kwestii tej wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 października 1998 r. sygn. akt III RN 55/98 opublikowanym w OSN IAPJUS z 1999 r. nr 12, poz. 383, w którym zawarł tezę: Przepis art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm.) nie ma zastosowania do żołnierza zawodowego, który przed dniem wejścia w życie tej ustawy zwrócił pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe, utrzymaną na podstawie dotychczasowych przepisów.

3. Trzecią grupę spraw mieszkaniowych stanowią sprawy dodatków mieszkaniowych, uregulowane ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). Również rozwiązania przyjęte w tej ustawie budziły szereg wątpliwości. Niemniej jednak zostały one rozstrzygnięte przez orzecznictwo NSA, SN i TK w latach wcześniejszych. W uchwale z dnia 25 października 1999 r. sygn. OPK 19/99 rozstrzygnięto nową wątpliwość, powstałą na tle art. 43 ust. 3a ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, stwierdzając, że użyte w tym przepisie określenie „może wystąpić ponownie o jego przyznanie” dotyczy ubiegania się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, który nie został wypłacony w okresie objętym wygasłą decyzją o przyznaniu dodatku mieszkaniowego z powodu zaległości w opłaceniu należności za zajmowany lokal.

4. Na tle redakcji art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych powstała wątpliwość, czy wymienione w tym przepisie czynniki podwyższające i obniżające wartość użytkową lokalu mieszkalnego, mające wpływ na ustalenie przez radę gminy wysokości stawek czynszu regulowanego, są wskazane przykładowo, czy też wyczerpująco. Trudności interpretacyjne powołanego przepisu usunął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 października 1998 r., sygn. akt III RN 71/98, opublikowanym w OSN IAPiUS z 1999 r. m 23, poz. 738. W tezie tego wyroku Sąd stwierdził, że wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 1-2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych czynniki podwyższające lub obniżające wartość lokalu muszą być uwzględnione jako przesłanki prawne różnicowania stawek czynszu regulowanego za 1m² powierzchni użytkowej ustalonych w uchwałach rady gminy. Rada gminy poza czynnikami wymienionymi w art. 26 ust. 1 tej ustawy może uwzględnić także inne czynniki wpływające na wartość użytkową lokalu.

5. W nawiązaniu do informacji o działalności NSA w roku 1998 w części dotyczącej uprawnień rad gmin do ustalania w okresie do 2004 r., o którym mowa w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, czynszu najmu lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych, wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P.11/98 (Dz. U. Nr 3, poz. 46) orzekł o niezgodności powyższego przepisu tej ustawy z określonymi przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym ustalił termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu na dzień 11 lipca 2001 r. Po tym wyroku Trybunał Sąd Najwyższy przystąpi do końcowego rozpoznania rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w określonej sprawie.

Pomoc społeczna

1. W odniesieniu do spraw z zakresu pomocy społecznej zauważa się coraz większy ich wpływ, przy czym sądowa kontrola decyzji wydawanych w sprawach w ramach uznania administracyjnego (zasilki celowe i okresowe) nastrocza pewne trudności w sytuacji powszechnego braku dostatecznych środków finansowych przewidzianych na pomoc społeczną, na co powołują się organy w uzasadnieniach odmowy przyznania świadczenia fakultatywnego. W wielu sprawach Sąd takie uzasadnienie uznaje za niewystarczające, gdyż organy nie wykazują, iż żądany zasiłek przekracza ich możliwości finansowe, ani też pierwszeństwa innych osób w realizacji tej pomocy. W takich przypadkach zachodzi konieczność uchylecia decyzji, bez względu na ostateczny wynik dla skarżącego. Nie jest to korzystne dla uczestników opisanych postępowań, toteż należałoby dążyć do poprawy orzecznictwa administracyjnego w tym względzie. Przykładowo można wskazać na sprawy: II SA/Ka 1040/98, II SA/Ld 1086/98, II SA/Ld 1165/98, II SA/Ld 1275/98.

2. Przyczyną uchylecia decyzji w omawianych sprawach jest również to, iż organy administracyjne nie rozpatrują z urzędu wniosków w aspekcie art. 31^a ustawy o pomocy społecznej, tj. nie rozpatrują możliwości przyznania zainteresowanym, nie spełniającym kryterium dochodowego określonego w art. 4 ust. 1, bezwrotnego zasiłku okresowego lub celowego, gdy ustawa na to zezwala.

3. Należy także wskazać na sprawy dotyczące zasiłku gwarantowanego, o którym mowa w art. 31 ust. 4^a ustawy o pomocy społecznej. Sąd rozpoznając tę kategorię spraw uchylał te decyzje organów, w których nie uwzględniały one żądań zainteresowanych z powodu uchybienia 30 dniowego terminu przewidzianego na zgłoszenie, a liczonego od daty ustania prawa do zasiłku, a nie od daty kiedy zainteresowany został zawiadomiony o jego utracie. Sąd

powoływał się w tym względzie na przepisy Kpa dotyczące daty związania decyzją administracyjną (por. np. sprawę I SA 2230/98). Zauważa się przy tym, że przepis ten, który dla organów administracji budżet zastrzeżenia, został uściślony przez ustawę z dnia 21 stycznia 1999 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 170) o zmianie ustawy o pomocy społecznej

Sprawy z zakresu prawa prasowego

Sprawy z zakresu prawa prasowego dotyczyły głównie obowiązku udzielania prasy przez organy państwowe i samorządowe informacji o swej działalności oraz obowiązku udzielania odpowiedzi na krytykę prasową. NSA wypowiedział się na temat zakresu obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) formułując tezę, że obowiązek udzielania prasy informacji, o którym mowa w art. 4 ust. 1 prawa prasowego, sprowadza się do stworzenia dziennikarzom możliwości zapoznania się z żądaną informacją. Nie uprawnia natomiast do domagania się przez dziennikarza stałego dostarczania (wysyłania) mu dokumentów lub materiałów przez jednostkę, na której ciąży obowiązek informowania prasy o swej działalności (II SA 73/99). W innej sprawie (II SA 686/99) NSA stwierdził, że obowiązek udostępniania prasy informacji obejmuje jedynie informacje - dokumenty będące w posiadaniu zobowiązanego. Ustawa prawo prasowe nie zobowiązuje zaś organów państwowych czy samorządowych do sporządzania dokumentów (wykazów, zestawów lub innych opracowań) wyłącznie dla potrzeb i na żądanie prasy. W sprawie II SA 304/99 NSA uznał natomiast, iż w ramach obowiązku udzielania prasy informacji organy samorządowe są zobowiązane do udostępniania prasy protokołów z posiedzeń zarządu gminy, chyba że sprzeciwiają się temu przepisy o ochronie tajemnicy lub konieczność ochrony dóbr osobistych należących do sfery prywatności, nie wiążącej się z działalnością publiczną.

W wyroku z dnia 12 października 1999 r. (II SA 220/99 i 925-937/99) NSA wypowiedział się przeciwko możliwości wprowadzenia przez gminę w drodze uchwały generalnego zakazu nagrywania obrad sesji na kasecie wideo. Sąd podkreślił, że art. 61 ust. 2 Konstytucji, gwarantując prawo do uzyskiwania informacji, zapewnia także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałne organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Z kolei art. 4 ust. 1, 2 i 5 Prawa prasowego stanowi, iż wymienione tam podmioty są obowiązane do udzielania prasy informacji o swojej działalności, chyba że sprzeciwia się temu ochrona tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. Tak więc wolność prasy i innych środków społecznego przekazu oraz prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej wraz z dostępem do dokumentów i gwarancje zawarte w art. 10 ust. 2 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) wymagają - zdaniem Sądu - uznawania za szczególnie wyjątkowe przypadków odmowy udzielenia środków społecznego przekazu takich informacji. Odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę takich wartości, które zostały wyraźnie określone w Konstytucji lub ustawie.

W wyrokach dotyczących skarg na brak odpowiedzi na krytykę prasową NSA podzielał pogląd Sądu Najwyższego, iż brak takiej odpowiedzi (art. 6 Prawa prasowego) jest w rozumieniu art. 4 ust. 3 tej ustawy równoznaczny z odmową udzielenia prasy informacji i w związku z tym podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 4 ust. 4 wspomnianej ustawy. Za brak odpowiedzi na krytykę prasową NSA uznał jednakże brak jakiegokolwiek reakcji czy repliki wyrażającej rzeczowy stosunek do postawionych przez prasę zarzutów, nie zaś odpowiedź nierzetelną, czy z innych powodów nie satysfakcjonująca krytykującego (II SA 1397/99).

Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Porównanie z latami poprzednimi danych o sprawach samorządowych rozpatrywanych w 1999 r. napotyka na istotne przeszkody, których źródło tkwi w reformie samorządu terytorialnego, przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. Celowe jest przypomnienie, że do 31 grudnia 1998 r. pojęcie spraw z zakresu samorządu terytorialnego obejmowało 3 główne kategorie: skargi organów nadzoru na uchwały organów gmin (art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), skargi gmin na rozstrzygnięcia organów nadzoru (art. 98 ust. 1 tej ustawy) oraz skargi podmiotów nieadministracyjnych (osób fizycznych i innych podmiotów interesowanych) na uchwały organów gmin (art. 101 i 101a tej ustawy). Te trzy kategorie skarg ujmowała statystyka. Od dnia 1 stycznia 1999 r. te trzy kategorie spraw i ich podstawy prawne nie uległy zmianie, ale odnoszą się nie do samorządu terytorialnego w ogóle, lecz wyłącznie do gmin. Wystąpiły natomiast nowe kategorie, odnoszące się do samorządu powiatowego i samorządu województwa, wynikające z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578), a mianowicie: art. 87 (skargi podmiotów nieadministracyjnych na uchwały organów powiatu), art. 81 (skargi organów nadzoru na uchwały organów powiatu) i art. 85 (skargi powiatów na rozstrzygnięcia organów nadzoru), oraz wynikające z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.), a mianowicie: art. 90 (skargi podmiotów nieadministracyjnych na akty prawa miejscowego) i art. 86 (skargi województw na rozstrzygnięcia organów nadzorczych). Dla pełni obrazu trzeba przypomnieć, że ta ostatnia ustawa nie przewiduje skarg organów nadzorczych na uchwały organów samorządu województwa.

Powtórzyć także trzeba, że dodatkową, specyficzną kategorią spraw samorządowych są sprawy organizowania referendum, jako że wszystkie trzy ustawy samorządowe przewidują tę formę wyrażania woli przez członków wspólnot każdego rodzaju. Wiadomo jednak, że dotychczas nie zostały ogłoszone ustawy o referendum powiatowym (ani wojewódzkim), chociaż były zapowiedziane przez odpowiednie ustawy samorządowe. Oznacza to, że w 1999 r. referenda mogły się odbywać tylko w gminach, na zasadach określonych ustawą z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. Nr 84, poz. 386).

Po tym przedstawieniu stanu prawnego wypada stwierdzić, że porównanie danych statystycznych może obejmować tylko gminy, natomiast dane dotyczące powiatów i województw będą zjawiskiem nowym i marginalnym. Dla ilustracji można wskazać, że na ogólną liczbę 1709 skarg, jakie wpłynęły do Sądu w sprawach samorządowych, 1519 dotyczyło szczebla gminnego, a tylko 95 szczebla powiatowego i 95 szczebla wojewódzkiego. W tym ostatnim wypadku aż 82 skargi pochodziły od organów województwa i kwestionowały rozstrzygnięcia organów nadzorczych. Przyczyną kilku takich skarg były nieprecyzyjne przepisy prawa dotyczące zatwierdzania statutów samodzielnich publicznych zakładów opieki zdrowotnej (II SA/Ld 822/99, II SA/Ld 1114/99, II SA/Ld 1115/99). Statuty zatwierdził zarząd województwa, podczas gdy wojewoda uznał kompetencje sejmiku. Sąd uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, kierując się zasadą domniemania właściwości zarządu we wszystkich sprawach nie powierzonych przez przepisy prawa sejmikowi.

Jako przykład spraw dotyczących szczebla powiatowego można wskazać rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego, który stwierdził nieważność uchwał dwóch rad powiatowych w sprawie utworzenia zarządu drogi, ponieważ zostały one podjęte w dniach 29 i 30 grudnia 1998 r., a więc przed dniem wejścia w życie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju,

a ponadto w czasie obowiązywania rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, które przewidziało przekształcenie dotychczasowych dyrekcji okręgowych dróg publicznych m.in. w jednostki organizacyjne do zarządzania drogami powiatowymi.

Przechodząc do skarg dotyczących szczebla gminnego, wypada przede wszystkim podać, że w 1999 r. nadal najliczniejsze były skargi podmiotów nieadministracyjnych zgłaszane w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym. Wpłynęło ich 1301 (z ogólnej liczby 1519 skarg dotyczących szczebla gminnego), można więc zaobserwować pewien spadek (w 1998 r. wpływ ogółem wyniósł 1654 skargi, a w trybie art. 101 i 101a - 1351). Rozpoznano takich skarg ogółem (na rozprawach i posiedzeniach niejawnych) 1236, z czego 511 odrzucono, co pozostaje w związku z nieprzestrzeżeniem przez skarżących wymagan formalnych dopuszczalności skarg tego rodzaju. Wysoki był także wskaźnik skarg oddalonych (ponad 23% wpływu skarg tej kategorii). Jeżeli jednak ten wskaźnik ustalić według liczby rozpoznanych wyrokami skarg podmiotów nieadministracyjnych (osób fizycznych i innych podmiotów interesowanych), okaże się, że wyniósł on 50% (wyrokami rozpoznano 630 skarg, oddalono 301), co daje znaczny spadek wskaźnika w stosunku do roku 1998, kiedy wyniósł on prawie 68%. Bardzo interesująca w tej kategorii była sprawa II SA/Kr 457/99 ze skargi radnych, którzy zrzekli się mandatów. Zaskarżyli oni uchwałę Rady Gminy o wygaśnięciu ich mandatów, twierdząc, że w kilka dni po zrzeczeniu się mandatów wycofali to zrzeczenie. Sąd skargi oddalił, stwierdzając, że zrzeczenia się mandatów zostały złożone ze skutkiem prawnym, ponieważ doszły do wiadomości rady gminy (art. 61 zdanie pierwsze k.c.) przed ich wycofaniem, a nie stwierdzono okoliczności wyłączających skuteczność oświadczeń woli w rozumieniu kodeksu cywilnego. Ponadto ordynacja wyborcza do rad gmin wyraża w art. 190 ust. 1 pkt 2 zasadę, że samo zrzeczenie się mandatu na piśmie wywołuje skutek prawny w postaci jego

wygaśnięcia, a uchwała rady gminy ma charakter deklaratoryjny.

O próbach wykorzystania art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w celach sprzecznych z intencjami ustawodawcy może świadczyć sprawa SA/Rz 2800/98. W skardze był kwestionowany m.in. akt ślubowania, który w ogóle nie jest z samej istoty uchwałą rady gminy. Również z odrzuconych skarg w sprawie II SA/Ld 1058 - 1064/99 wynika, że niektórzy radni próbują wykorzystywać tryb skargowy do sądu dla zwalczania uchwał, w których podejmowaniu uczestniczyli.

Bardzo liczną grupę stanowią nadal skargi organów gmin na rozstrzygnięcia organów nadzorczych. Takich skarg w 1999 r. wpłynęło 150, co oznacza dość istotny spadek w stosunku do roku poprzedniego, kiedy wpływ w tej kategorii wyniósł 204 skargi. Przy takim spadku wpływu jednak znacząco wzrosła liczba skarg oddalonych, było ich bowiem 68. Oznacza to, że przy ogólnej liczbie skarg tego rodzaju rozpoznanych na rozprawie (109) aż 62,4% Sąd uznał za niezasadnione, a uwzględnił tylko 28 (26%, w 1998 r. było to 42,6%). Potwierdza to tezę wyrażoną w informacji ubiegłorocznej, że instrumenty nadzoru są potrzebne i są skuteczne. Świadczą o tym zresztą przykłady. W jednym z miast uchwałą Rady Miejskiej ograniczono na drodze krajowej ruch pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 10 ton, mimo że ten organ nie był władny wprowadzać takich ograniczeń na drodze krajowej ani zobowiązać właściwych jednostek do urezeczywistnienia takiego zakazu (II SA/Ld 1822/98). Wojewoda stwierdził nieważność uchwały, a Sąd skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze oddalił. Z kolei w sprawie II SA/Ld 2536/98 Sąd oddalił skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały przewidującej oznaczenie kart do głosowania w radzie znakami umownymi, które pozwalały na identyfikację grup osób głosujących. Sprawa ta zresztą ujawnia problem szerszy, dotyczący tajności i jawności głosowań w radzie. Z jednej strony niektóre rady gmin wykazują

tendencje do „odtajnienia” głosowania na użytek wewnętrzny, jak w sprawie opisanej, z drugiej zaś strony wykazują skłonność do utajniania głosowania tam, gdzie ustawa tego nie przewiduje (II SA/Ld 939/98). W dwóch innych sprawach (II SA/Po 1216/99 i II SA/Po 1172/99) rady gmin, wbrew ustawom, zmierzwały do powierzenia zarządowi powiatu prowadzenia niektórych spraw stanowiących zadania własne gmin. Sąd oddalając skargi gmin podkreślił, że prawo przewiduje możliwość powierzenia gminom zadań powiatu, ale nie odwrotnie. Rada innej z gmin podejmowała uchwały w sprawach z zakresu pomocy społecznej, w których upoważniła dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej do ustalania stawki godzinowej za usługi opiekuńcze i wstrzymywania świadczenia usług w razie powstania zagrożenia z tytułu ich odpłatności, a także do ustalania, że planowane przedsięwzięcie gospodarcze nie rokuje usamodzielnienia się, osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie się, chociaż ustawa o pomocy społecznej nie daje podstaw do takich uchwał (II SA/Wr 1353/97 i II SA/Wr 1302/97). O próbach manipulowania głosami radnych może zaświadczyć sprawa II SA/Kr 2730/98, w której rada miejska zmierzwała do ustanowienia własnych reguł ustalania bezwzględnej większości wymaganej dla wyboru przewodniczącego rady i przy własnej interpretacji tego pojęcia przeprowadziła ponowne wybory przewodniczącego rady, mimo prawomocności wyboru pierwotnego. Zdarzały się także sprawy naruszania dyscypliny finansowej, jak np. zaniechania przez radę gminy uzyskania opiniiowania przez regionalną izbę obrachunkową wniosku o udzielenie absolutorium zarządowi (SA/Rz 886/99), lub uchwalenia dotacji dla podmiotów będących jednostkami organizacyjnymi nie realizującymi zadań własnych gminy (SA/Rz 852/99). W kilku sprawach rady gmin podejmowały uchwały przewidujące zobowiązania, nie wskazujące jednak źródeł ich finansowania (OZ Rzeszów).

Podane przykłady wskazują na nieprawidłowości w uchwalodawczej działalności rad gmin i skuteczność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru. Trzeba jednak tę informację uzupełnić przykładami wadliwych rozstrzygnięć nadzorczych i skuteczności skarg gmin na takie rozstrzygnięcia. Zdarzały się mianowicie wypadki wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę po upływie 30-dniowego terminu, w którym takie uprawnienie wojewodzie przysługuje (OZ Łódź, OZ Rzeszów). W sprawie II SA/Po 297/99 Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały rady jednego z miast w sprawie opłat za wodę i wprowadzanie ścieków. Wojewoda uznał za przesłankę nieważności brak opinii związku zawodowego. Sąd stwierdził, że materia uchwały wykracza poza obszar zadań związków zawodowych, a zatem przy jej wydaniu nie było obowiązku jej konsultowania ze związkami zawodowymi.

Interesującego materiału informacyjnego dostarcza także inna kategoria skarg, a mianowicie skargi wojewodów (innych organów nadzoru) na uchwały organów gmin. Uprawienie takie przysługuje organom nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli w terminie określonym w art. 91 ust. 1 tej ustawy (30 dni od doręczenia uchwały) nie skorzystały z prawa stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy. Skarg tego rodzaju wpłynęło 68, co stanowi znikomą część skarg w sprawach samorządowych. Rozpatrzono natomiast takich skarg 99, co wiąże się z faktem, że aż 103 skargi pozostały do rozpatrzenia z roku 1998. Z tych 99 skarg rozpoznanych uwzględniono 48, natomiast oddalono lub odrzucono 21.

Jako egzemplifikację spraw objętych tą kategorią skarg można podać 3 skargi wojewody odrzucone przez OZ w Białymstoku z tej przyczyny, że zostały wniesione do Sądu przed upływem 30-dniowego terminu do skorzystania z własnych kompetencji do wydania orzeczenia nadzorczego.

W sprawie II SA/Kr 1755/98 Rada Miejska podjęła uchwałę przewidującą uzyskiwanie zgody zarządu miasta na umieszczanie herbu miasta na towarach w obrocie handlowym. Sąd uwzględnił skargę wojewody, stwierdzając, że przepisy prawa nie upoważniają organów samorządu do władczego wkroczenia w materię nie należącą do prawa publicznego, a rozumowanie, że dozwolone jest to, co nie jest zakazane wyraźnie, jest błędne. Z kolei w sprawie SA/Rz 2241/98 Sąd uwzględnił skargę wojewody i stwierdził niezgodność z prawem uchwały rady miejskiej o nadaniu statutu szkole podstawowej, nie była to bowiem szkoła nowo tworzona, a zatem statut powinna nadać rada szkoły. Skuteczna okazała się także skarga wojewody w sprawie SA/Rz 894/99, w której rada gminy zastosowała rozszerzającą interpretację przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami o bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości.

Na zakończenie wypada omówić problematykę nie wyodrębnioną statystycznie, ale ważką z punktu widzenia ocen funkcjonowania samorządu gminnego. Chodzi mianowicie o referenda, a więc instytucję pojmowaną często błędnie. Jako przykład można podać sprawę II SA/Po 1852/99, w której rada gminy odrzuciła wniosek inicjatorów referendum, w którym pytanie zawierało w sobie element nacisku na radę gminy („Czy jesteście za tym, aby Rada Gminy w Ch. wystąpiła do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o włączenie gminy do powiatu k. i województwa ...”). Sąd skargę inicjatorów na uchwałę rady gminy oddalił, uznając, że referendum nie może być formą nacisku, zwłaszcza że jest wątpliwe, iż rada gminy jest uprawniona do złożenia takiego wniosku. W imiej sprawie natomiast (II SA/Po 323 - 325/99) Sąd uwzględnił skargę inicjatorów referendum w sprawie odwołania zarządu gminy i uznał, że takie referendum jest dopuszczalne przez ustawę o samorządzie gminnym, a zatem odrzucenie wniosku przez radę gminy było sprzeczne z prawem. Nie została natomiast przez Sąd uwzględniona skarga w sprawie II SA/Wr 315/99, w której chodziło o przy należność gminy do jednego z powiatów. Sąd uznał, że

sprawy podziału terytorialnego nie należą do kompetencji gmin, a tym samym nie mogą być przedmiotem referendum gminnego. Natomiast w sprawie SA/Sz 1280/98 Sąd uznał niezgodność z prawem uchwały rady miejskiej, która przewidywała przeprowadzenie referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia mieszkańców miastem komunalnym.

Z przedstawionej problematyki wynika - po pierwsze, że instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym efektywnie służy eliminacji z obiegu prawnego uchwał oczywiście sprzecznych z prawem; po drugie, że samorząd gminy powoli, ale stopniowo, usprawnia swe funkcjonowanie także w sferze uchwałodawczej, choć niekiedy zapomina, iż granice jego władztwa wyznacza prawo. Natomiast powtarzanie tych samych błędów od lat może być uznane za dowód, że wiedza w organach samorządu gminnego o kierunkach orzecznictwa sądowego jest niewielka.

Na zakończenie celowe jest podać, że skargi w sprawach dotyczących samorządu gminnego stanowiły niecałe 3% ogółu skarg, jakie wpłynęły do sądu administracyjnego w 1999 r. Trzeba jednak przypomnieć, że chodzi tylko o skargi związane z szeroko pojętym nadzorem nad działalnością samorządu terytorialnego. Skuteczność tych skarg odpowiada skuteczności skarg ogółem (31% dla ogółu rozpoznanych skarg na rozprawach i prawie 30% rozpoznanych na rozprawach skarg dotyczących samorządu gminnego).

Sprawy różne

1. W nielicznych sprawach z zakresu ochrony danych osobowych (II SA 502/99, II SA 728/99) NSA rozpatrywał skargi osób domagających się zapewnienia ochrony ich danych osobowych. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie uznał żądań skarżących za uzasadnione i umorzył postępowania w tych sprawach. NSA uchylając zaskarżone decyzje podkreślił w związku z tym, że decyzje o umorzeniu postępowania wydaje się, gdy

postępowanie stało się z jakichkolwiek przyczyn bezprzedmiotowe. Wtedy zaś, gdy organ uznaje, że określone dane osobowe nie podlegają ochronie na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883 ze zm.), powinien wydać rozstrzygnięcie merytoryczne (wydać decyzję odmawiającą udzielenia ochrony).

2. W Naczelny Sądzie Administracyjnym pojawiły się w okresie sprawozdawczym sprawy z zakresu funkcjonowania nowego systemu ubezpieczeń społecznych. Pod rządami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) na nowo pojawił się problem właściwości NSA w sprawach ze skarg na decyzje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku (art. 83 ust. 1 tej ustawy). Podtrzymując stanowisko zajmowane w takich sprawach w okresie obowiązywania ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, NSA uznał się za właściwy do rozpatrywania skarg na decyzje Prezesa ZUS podejmowane w tej materii (II SA 273/99, II SAB 143/98).

3. Do NSA trafiły również pierwsze skargi na decyzje Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi. W sprawie II SA 1586/99 NSA rozważał zagadnienie zakresu zastosowania odpowiedzialności administracyjnej za nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania funduszy emerytalnych, przewidzianej w art. 204 ust. 7 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.). Zdaniem Sądu, administracyjna kara pieniężna, o której mowa w tym przepisie, może być nałożona wyłącznie na podmiot dopuszczający się owych nieprawidłowości. Oznaczało to, że towarzystwo emerytalne nie ponosiło odpowiedzialności administracyjnej za działania osób trzecich, wykonujących w jego imieniu niektóre czynności akwizycyjne. Wypada jednakże dodać, że ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń

społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1256) znowelizowano wspomnianą ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (art. 4), dodając przepis art. 48a, z którego wynika, że powierzenie przez fundusz lub towarzystwo niektórych obowiązków osobie trzeciej nie wyłącza odpowiedzialności towarzystwa, określonej m. in. w art. 204 tej ustawy, czyli odpowiedzialności administracyjnej.

4. NSA rozpatrywał także skargi na decyzje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W sprawie II SA 1144/99 pojawił się problem dotyczący zakresu obowiązku stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przewidzianego ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1998 r., Nr 119, poz. 773 ze zm.). Chodziło w szczególności o to, czy zakresem obowiązywania tej ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji obowiązującej od dnia 4 czerwca 1999 r. były objęte zlecenia Kas Chorych dotyczące świadczenia usług innych niż lecznicze. NSA uznał, że zlecenie Kasy Chorych dotyczące świadczenia obsługi prawnej podpada pod procedury udzielania zamówień publicznych określone wspomnianą ustawą. Należy podkreślić, że kwestia ta, pod rządami ustawy o zamówieniach publicznych w brzmieniu obecnie obowiązującym, nie budzi już wątpliwości.

IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA

W 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął wyrokiem 27.271 skarg na akty i czynności administracyjne. Z tego uwzględnionych zostało 34,2% skarg a oddalonych 65,8%.

Dane liczbowe w tym zakresie wskazane są w Tabeli Nr 3.

Dane co do odsetka uwzględnionych skarg w poszczególnego rodzaju sprawach zawarte są w Tabeli Nr 4.

1. Wśród powyższej liczby 27.271 skarg na akty i czynności rozstrzygniętych wyrokiem, 23.638 skarg dotyczyło aktów i czynności organów administracji rządowej (w 1997 r. - 20.207 skarg, w 1998 r. - 21.933). W tej grupie uwzględnionych zostało 8.359 skarg, tj. 35,4% (w 1996 r. - 6.934 - 37,2%, w 1997 r. - 7.507 - 37,1%, w 1998 r. - 7.747 - 35,3%). Spośród tych 23.638 rozstrzygniętych skarg na działalność administracji rządowej - 17.005 skarg dotyczyło terenowych organów tej administracji (w 1997 r. - 13.575, w 1998 r. - 15.735), z czego uwzględnionych zostało 6.100 skarg, tj. 35,9% (w 1997 r. - 4.974 - 36,6%, w 1998 r. 55.576 - 35,4%). Natomiast 6.633 skarg dotyczyło ministrów i organów centralnych (w 1997 r. - 6.632, w 1998 r. - 6.891), z czego uwzględnionych zostało 2.259 skarg, tj. 34,1% (w 1997 r. - 2.533 - 38,1%, w 1998 r. - 2.171 - 31,5%).

Wskaźnik skuteczności skarg (odsetek skarg uwzględnionych) na akty i czynności ministrów i centralnych organów według resortów, uwzględniając rozstrzygnięcie wyrokiem co najmniej 10 skarg z danego resortu, ukształtował się następująco (z uwagi na to, że wyroki dotyczyły skarg, które wpływały do NSA w różnych okresach, są tu podawane nazwy określonych ministerstw zarówno z 1999 r., jak i poprzednie):

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych - 12,0% (w 1997 r. i w 1998 r. nie uwzgl.),
- Ministerstwo Sprawiedliwości - 15,7% (w 1997 r. - 48,0%, w 1998 r. - 32,5%),
- Ministerstwo Finansów - 16,5% (w 1997 r. - 27,7%, w 1998 r. - 31,5%),
- Społeczna Komisja Rewindykacyjna - 16,7% (w 1997 r. - nie uwzględniona, w 1998 r. - 66,7%),
- Krajowy Urząd Pracy - 20,0% (w 1997 r. - 39,8%, w 1998 r. - 35,4%),
- Główny Urząd Geodezji i Kartografii - 23,1% (w 1997 r. - 33,3%, w 1998 r. -

9,5%),

- Narodowy Bank Polski - 25,0% (w 1997 r. - 20,0%, w 1998 r. - nie uwzgl.),
- Komenda Główna Straży Granicznej - 26,7% (w 1997 r. - 15,0%, w 1998 r. - 45,5%),
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Socjalnej) - 26,7% (w 1997 r. - 33,3%, w 1998 r. - 26,8%),
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (i Gospodarki Żywnościowej - 27,7% (w 1997 r. - 26,6%, w 1998 r. - 25,9%),
- Główny Inspektorat Sanitarny - 27,8% (w 1997 r. 43,5%, w 1998 r. 27,8%),
- Ministerstwo Gospodarki - 27,8% (w 1997 r. - 40,7%, w 1998 r. - 44,4%),
- Ministerstwo Obrony Narodowej - 28,0% (w 1997 r. - 50,8%, w 1998 r. - 24,6%),
- Krajowa Komisja Właszczeniowa - 28,2% (w 1997 r. - 41,1%, w 1998 r. - 27,4%),
- Komenda Główna Policji - 29,5% (w 1997 r. - 11,3%, w 1998 r. 24,7%),
- Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki - 30,0% (w 1997 r. - 00,0%, w 1998 r. - nie uwzględniony),
- Główny Urząd Cei - 30,2% (w 1997 r. - 48,5%, w 1998 r. 35,4%),
- Ministerstwo Edukacji Narodowej - 34,8% (w 1997 r. i 1998 r. - nie uwzgl.),
- Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego - 38,2% (w 1997 r. - 35,4%, w 1998 r. - 25,1%),
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - 38,9% (w 1997 r. - 42,5%, w 1998 r. - 48,2%),
- Urząd do Spraw Komitantów i osób Represjonowanych - 39,0% (w 1997 r. - 33,8%, w 1998 r. - 37,4%),
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska - 40,0% (w 1997 r. - 36,6%, w 1998 r. - 35,4%),
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 40,3% (w 1997 r. - 35,3%,

- w 1998 r. - 35,4%),
- Ministerstwo Środowiska (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) - 53,2% (w 1997 r. - 39,8%, w 1998 r. - 39,8%),
- Komenda Główna Straży Pożarnej - 64,3% (w 1997 r. - 61,5%, w 1998 r. - 44,4%),
- Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 66,0% (w 1997 r. - 28,7%, w 1998 r. - 25,4%),
- Urząd Ochrony Państwa - 68,5% (w 1997 r. - nie uwzględniony, w 1998 r. - 40,0%).

2. Spośród 27.271 skarg na akty i czynności rozstrzygniętych wyrokiem, 2.947 skarg dotyczyło aktów i czynności samorządowych kolegów odwoławczych (w 1997 r. - 2.694, w 1998 r. - 2.411). Uwzględnionych zostało 695 skarg, tj. 23,6% (w 1996 r. - 31,5%, w 1997 r. - 29,9%, w 1998 r. - 26,7%).

3. Wśród skarg na akty i czynności organów administracji publicznej rozstrzygniętych wyrokami, było 686 skarg dotyczących działalności uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym 617 skarg dotyczyło organów samorządu gminnego (w 1997 r. - 578, w 1998 r. - 438), z tej ostatniej liczby 617 skarg, to: 460 skarg na uchwały wniesione w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym (w 1997 r. - 402, w 1998 r. - 315) - uwzględniono ich 159, tj. 34,6% (w 1996 r. - 28,8%, w 1997 r. - 39,8%, w 1998 r. - 32,1%); 61 skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin (w 1997 r. - 50, w 1998 r. - 29) - uwzględniono ich 48, tj. 78,7% (w 1996 r. - 62,0%, w 1997 r. - 77,3%, w 1998 r. - 65,5%); 96 skarg organów gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze (w 1997 r. - 132, w 1998 r. 94) - uwzględniono ich 28, tj. 29,2% (w 1996 r. - 40,4%, w 1997 r. - 37,9%, w 1998 r. - 42,6%).

Zażalwionych wyrokiem skarg dotyczących działalności organów samorządu powiatowego było 19, w tym 4 skargi na uchwały wniesione w trybie

art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym - uwzględniono 1, oddalono 3; 1 skarga organu nadzoru na uchwałę rady powiatu - oddalona, 14 skarg organów powiatu na rozstrzygnięcia organów nadzoru - wszystkie oddalone.

Co do organów samorządu województw zażalwiono wyrokiem 48 skarg, w tym 1 skargę na uchwałę sejmiku województwa wniesioną w trybie art. 90 ustawy o samorządzie województwa, która została oddalona; 47 skarg organów samorządu województwa na rozstrzygnięcia organów nadzoru - 23 skargi zostały uwzględnione a 24 oddalone przez NSA.

Bliższe omówienie problematyki skarg dotyczących uchwałodawczej działalności organów jednostek samorządu terytorialnego jest zawarte w rozdziale III „Informacji” w podtytuł „Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego”.

4. W 1999 r. zażalwionych zostało wyrokami ogółem 321 skarg na bezczynność organów administracji (w 1997 r. - 214, w 1998 r. - 307 skarg), z tego uwzględnionych zostało 182 skargi, tj. 56,7% (w 1997 r. - 120 - 56,1%, w 1998 r. - 188 - 61,2%).

5. W 1999 r. organy administracji zastosowały art. 38 ust. 2 ustawy o NSA - dopuszczalność uwzględnienia w całości we własnym zakresie skargi wniesionej do NSA - w stosunku do 1674 skarg, co stanowi 3,0% ogółu skarg wniesionych do NSA na akty i czynności oraz na bezczynność organów administracji (w 1995 r. - 90 skarg - 0,2%, w 1996 r. - 1.061 - 2,4%, w 1997 r. - 1.501 - 2,5%, w 1998 r. - 1.682 - 2,7%).

Wzrost ilości zażalwionych skarg w tym trybie jest jak najbardziej pożądany. Odpowiada to bowiem ogólnemu ustawowemu założeniu, że zanim dojdzie do orzekania przez NSA, powinny zostać wyczerpane wszelkie środki prawne przewidziane dla korygowania wadliwych działań lub przetrwania bezczynności organów administracji publicznej w postępowaniu przed tymi

organami. Dlatego środek kontroli przewidziany w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA powinien być coraz szerzej wykorzystywany przez organy administracji, oczywiście ze świadomością, że działania dokonane na podstawie tego przepisu podlegają także zaskarżeniu do NSA.

Dla prawidłowego korzystania z powyższego trybu załatwienia skargi bardzo ważne znaczenie dla praktyki orzeczniczej mają dwie uchwały składu siedmiu sędziów NSA wyjaśniające zgłaszane wątpliwości prawne w tym zakresie: uchwała z dnia 5 lipca 1999 r. - FPPS 20/98 (opublikowana w ONSA 1999 r., nr 4, poz. 120), według której, organ odwoławczy, na którego decyzję wniesiono skargę do NSA, uprawniony jest na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA także do stwierdzenia nieważności swojej zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, oraz uchwała z dnia 20 marca 2000 r. OPS 16/99 (jeszcze nie publikowana), według której na orzeczenie administracyjne wydane w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA uwzględniając skargę, przysługuje skarga bezpośrednio do NSA, bez uprzedniego wnoszenia środka odwoławczego lub wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

6. Analiza wydanych przez NSA orzeczeń wskazuje, że uwzględnianie skarg przez NSA następowało z powodu naruszeń przepisów postępowania administracyjnego oraz prawa materialnego.

Naruszanie przepisów postępowania administracyjnego polegało na:

- niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności przez: niezawiadomienie wszystkich zainteresowanych o wszczęciu postępowania i prowadzeniu go bez ich udziału, niepowiadomienie strony o terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin, nieinformowanie stron o konieczności zgłoszenia określonych dowodów i udokumentowania przez nich określonych zdarzeń, niezawiadomienie pełnomocnika strony o dokonywanych czynnościach w postępowaniu, naruszanie przepisów k.p.a. o doręczeniach i uznawanie wadliwych doręczeń za skuteczne, nieudostępnianie stronie akt

sprawy, pozbawienie jej możliwości zapoznania się z materiałami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału przed wydaniem decyzji, niedoręczenie wydanej decyzji wszystkim stronom danego stosunku administracyjnoprawnego, brak pouczenia o środkach zaskarżenia w decyzji organu pierwszej instancji, niezasadne odmawianie przyznaniu stronie w postępowaniu odwoławczym;

- uchybieniu w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego i dowodowego, zwłaszcza polegających na: niedopuszczeniu wszystkich dowodów mogących przytoczyć się do pełnego wyjaśnienia sprawy, odstąpieniu od wyjaśnienia wskazywanych przez stronę istotnych okoliczności, przetrzucaniu na stronę obowiązku zgromadzenia potrzebnych dowodów z dokumentów pochodzących od organów administracji publicznej, niewyjaśnieniu okoliczności faktycznych istotnych dla prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego będących podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy, niedokładnym rozpatrywaniu w postępowaniu odwoławczym zarzutów zawartych w odwołaniu od decyzji;

- przekraczaniu granic swobodnej oceny dowodów przez: dokonywanie oceny okoliczności sprawy na podstawie tylko wybranych partii materiału dowodowego, pomijanie niektórych dowodów spośród zgromadzonych w sprawie, nieustosunkowanie się do zeznań świadków oraz do wyjaśnień i zarzutów strony zgłoszonych zarówno w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, jak też w odwołaniu i w postępowaniu przed organem drugiej instancji, uznanie za udowodnione okoliczności faktycznych mimo, że pozostają one w sprzeczności ze zgromadzonym materiałem dowodowym, niewyjaśnienie sprzeczności między zebranymi dowodami;

- niezgodnym z wymaganiami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnianiu decyzji, w szczególności: niewskazaniu przyczyn odmowy wiarygodności określonym dowodom, w tym zwłaszcza zeznaniom świadków, niewskazaniu

przynajmniej pominięcia niektórych dowodów, niewskazaniu przesłanek i motywów, jakimi organ kierował się przy załatwieniu sprawy, nieuwzględnieniu się do twierdzeń stron zgłaszanych w toku postępowania, nieuwzględnieniu się do zarzutów zawartych w odwołaniu, z ograniczeniem się do przytoczenia ustaleń organu pierwszej instancji, niewskazywaniu faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których oparte zostały ustalenia przyjęte w decyzji, niewskazywaniu przyjętej podstawy prawnej rozstrzygnięcia zawartego w decyzji albo nienależnym wyjaśnieniu przyjętej podstawy prawnej;

- innych naruszeniach, takich jak: rozpatrywanie sprawy niezgodnie z istotą i przedmiotem żądania strony oraz wadliwe określanie przedmiotu sprawy, wydanie decyzji w sprawie już rozstrzygniętej wcześniejszą decyzją ostateczną, wydawanie decyzji z naruszeniem art. 106 k.p.a., tj. bez uzyskania wymaganego stanowiska imiego organu, prowadzenie postępowania wznawieniowego co do istoty sprawy bez wydania postanowienia o wznowieniu, uznawanie przesłanek wznawienia postępowania za podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji w zwyczajnym postępowaniu odwoławczym, skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie, wydanie przez organ odwoławczy decyzji na niekorzyść odwołującego się mimo braku przesłanek z art. 139 k.p.a., wydanie przez organ drugiej instancji decyzji kasacyjnej (art. 138 § 2 k.p.a.) mimo dysponowania materiałem dowodowym wystarczającym do wydania decyzji co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), naruszenie art. 30 ustawy o NSA przez niezastosowanie się do zawartej w uzasadnieniu wyroku Sądu oceny prawnej danej sprawy.

Jeżeli chodzi o naruszenia prawa materialnego, to najczęściej występowały: nietrafna interpretacja przepisów, błędne rozumienie określeń i zwrotów zawartych w normach prawnych, niedopuszczalne dokonanie wykładni

rozszerzającej przepisów szczególnych na niekorzyść strony, nieuprawnione zastosowanie ustanowionej później normy prawnej do zdarzeń, które miały miejsce przed jej wejściem w życie, niewłaściwe zastosowanie przepisów jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia, powołanie przepisów nieuprawniających do orzekania o prawach i obowiązkach strony w danym zakresie.

W odniesieniu do działalności uchwalodawczej jednostek samorządu terytorialnego:

- w zakresie uchwał organów samorządowych przyczynami stwierdzenia ich nieważności (niezgodności z prawem) były najczęściej: przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i wyjście poza kompetencje ustawowe organu, naruszenie przez radę gminy wyłącznej kompetencji zarządu, przekazanie przez radę gminy swoich wyłącznych kompetencji organowi wykonawczemu, uchwalenie niezgodnego z ustawą trybu i terminu wchodzenia w życie uchwał rady, uchwalanie stawek czynszu regulowanego na okres dłuższy niż określony w ustawie i z mocą wsteczną, naruszenie zasad ustawowych likwidacji szkoły, naruszenie ustawowego trybu powoływania komisji konkursowych do wyłonienia kandydata na dyrektora szkoły, naruszenie procedury sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany, bezzasadne kwalifikowanie zgłoszonych do projektu planu zarzutów jako protestów, brak uzasadnienia faktycznego i prawnego uchwał o odrzuceniu zarzutów do projektu planu, nieuwzględnienie się do konkretnych zarzutów i podnoszonych w nich argumentów;

- w zakresie rozstrzygnięć organów nadzoru, przyczynami uchylecia tych rozstrzygnięć były zwłaszcza: niewyjaśnienie przyczyn, z powodu których organ nadzoru zakwestionował uchwałę, niewskazanie konkretnych przepisów, które zostały naruszone kwestionowaną uchwałą, nietrafna interpretacja przepisów, naruszenie zasady samodzielności gminy w

prowadzeniu gospodarki finansowej i wkroczenie w wyłączne kompetencje gminy w tym zakresie.

V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. W roku 1999 składy orzekające NSA, w ramach uprawnień określonych w art. 32 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, dokonały osiem wystąpień sygnalizacyjnych o stwierdzonych w toku rozpoznawania spraw naruszeniach prawa. Dotyczyły one takich zagadnień jak: bezczynność organu gospodarki wodnej w uregulowaniu stanu prawnego posiadania gruntów zajętych przez rz. Wisłę; niezamieszczenie w decyzjach pouczeń o przysługujących stronie środkach zaskarżenia decyzji; potrzeby wszczęcia z urzędu postępowania nadzorczego w stosunku do decyzji administracyjnej wydanej bez podstawy prawnej; braku obsady stanowisk organu kolegiального, co uniemożliwia rozpatrywanie przez ten organ spraw należących do jego kompetencji; powtarzające się naruszenia przez radę gminy przepisu art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

2. W ramach pozaorzeczniczej działalności wielu sędziów NSA, jak co roku, prowadziło zajęcia szkoleniowe w różnych formach (wykłady, seminaria, ćwiczenia, konsultacje) dla pracowników organów administracji rządowej oraz samorządowej, aplikantów sądowych, radcowskich, adwokackich, prokuratorских, radców prawnych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych, pracowników urzędów i izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej, doradców podatkowych, komorników skarbowych, geodetów, pracowników organów nadzoru budowlanego, kierowników urzędów stanu cywilnego.

Sędziowie NSA uczestniczyli w naradach i konferencjach problemowych oraz seminariach naukowych organizowanych i prowadzonych m. in. przez: Fundację Helsińską, Szkołę Nauk Społecznych przy IFIS PAN, Stowarzyszenie Banków Polskich, Stowarzyszenie Sędziów „Iustitia”, Krajową Radę Sądowictwa, Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (regionalne konferencje), Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Spraw Publicznych.

Tematami szkoleń, narad, konferencji i seminariów były m.in. zagadnienia: postępowania administracyjnego, funkcjonowania samorządu terytorialnego, dotyczące postępowania podatkowego, z zakresu pomocy społecznej, bezrobocia, gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, jednolici systemu prawa i jednolitości orzecznictwa administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego, dotyczących modelu sądownictwa administracyjnego, dotyczących spraw obywatelskich i ewidencji ludności, standardów europejskich w postępowaniu administracyjnym, praw człowieka, wpływu praw człowieka i prawa europejskiego na kulturę prawną.

3. Poza powyższą działalnością 33 sędziów NSA prowadziło stale lub okresowe zajęcia dydaktyczne na wyższych uczelniach uniwersyteckich, studiach podyplomowych oraz w innych szkołach wyższych.

VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

1. Sąd Najwyższy rozpoznawał rewizje nadzwyczajne od prawomocnych orzeczeń NSA.

W 1999 r. wniesiono do Sądu Najwyższego 204 rewizje nadzwyczajne.

Stanowi to 0,4% liczby spraw załatwionych w 1999 r. przez NSA wyrokami i postanowieniami na działania i bezczynność organów administracji (w 1997 r. - 130 rewizji nadzwyczajnych - 0,4%, w 1998 r. - 188 - 0,3%).

Minister Sprawiedliwości wniósł 123 rewizje nadzwyczajne, Prokurator Generalny - 4, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 28, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - 32, Rzecznik Praw Obywatelskich - 17.

2. W 1999 r. składy orzekające NSA wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z 3 pytaniami prawnymi co do zgodności prawa.

Pytania te dotyczyły:

- zgodności § 1 zdanie drugie uchwały Nr 10/94/II Krajowej Rady Sądowictwa z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądowictwa, z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądowictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zm.);

- zgodności § 42 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 i Nr 44, poz. 434) w części dotyczącej ogrodzeń między sąsiednimi działkami, na których budowę nie jest wymagane pozwolenie ani zgłoszenie, z przepisami art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 87, poz. 414 ze zm.);

- zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Konwencją o Prawach Dziecka, a zwłaszcza z art. 45 Konstytucji oraz z art. 3 Konwencji, wyłączenia w art. 19 pkt 5 ustawy o NSA z dnia 11 maja 1995 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) kompetencji NSA do kontroli decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy uprawdopodobniono, że decyzja o wydaleniu narusza konstytucyjnie chronione interesy jednostki w zakresie ochrony rodziny i prawa dziecka, określone w Konwencji o Prawach Dziecka.

3. NSA utrzymywał współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Umożliwiał im wgląd do orzeczeń NSA dla celów naukowo-badawczych i

dydaktycznych. W 1999 r. NSA zamówił u przedstawicieli nauki prawa 27 glos. W tymże roku wpłynęło do NSA 20 zamówionych glos. Do końca 1999 r. spośród zamówionych przez NSA, opublikowanych zostało 25 glos, wszystkie w miesięczniku „Orzecznictwo Sądów Polskich” oraz 15 glos nie zamówionych wprawdzie przez NSA ale przesłanych do tego miesięcznika za pośrednictwem NSA.

4. Współpraca z zagranicą

W 1999 r. członkowie kierownictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęli w siedzibie Sądu w Warszawie następujące delegacje: Ombudsmana Ukrainy, Krajowej Rady Sądowictwa Węgier, Sądu Najwyższego Danii, Niemieckiej Fundacji do Spraw Międzynarodowej Współpracy Prawniczej, Wyszego Sądu Administracyjnego Litwy, Sądu Najwyższego Portugalii, Sądu Najwyższego Chorwacji, sędziów Rosji.

Przedstawiciele sędziów Ośrodków Zamiejscowych w Szczecinie, Poznaniu i Katowicach uczestniczyli w Niemiecko - Polskiej Konferencji Prawa Podatkowego i Celnego w Cottbus na zaproszenie Sądu Finansowego Brandenburgii w Cottbus. W ramach tej Konferencji sędziowie NSA wygłosili referaty na temat polskiego prawa podatkowego i celnego oraz przyszłości sądownictwa administracyjnego w Polsce.

W Ośrodku Zamiejscowym NSA w Białymstoku przyjęta została delegacja Wyszego Sądu Administracyjnego Litwy.

Sędziowie z Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi, w ramach kontaktów z sędziami administracyjnymi z Francji, uczestniczyli we wspólnej konferencji w Łodzi z sędziami administracyjnymi z Lyonu, poświęconej sądownictwu administracyjnemu Francji oraz zasadom projektowanej reformy sądownictwa w Polsce.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Poznaniu gościł grupę 28 prawników z Dolnej Saksonii, w tym kilku sędziów sądów administracyjnych. Grupa pięciu sędziów oraz kierownik sekretariatu Wydziału tego Ośrodka przebywała z trzydniową wizytą we Frankfurcie n/Odrą i w Cottbus, gdzie zapoznana się z pracą sądów administracyjnych Brandenburgii.

Grupa dziesięciu sędziów z Ośrodków Zamiejscowych w Poznaniu i Gdańsku przebywała z trzydniową wizytą w Hanowerze na zaproszenie Instytutu Kształcenia Prawników Dolnej Saksonii. W czasie pobytu przyjęci zostali przez przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości Dolnej Saksonii oraz złożyli wizytę na Wydziale Prawa Uniwersytetu Hanowerskiego. Zapoznali się z pracą Sądu Administracyjnego w Hanowerze, z kształceniem prawników w Niemczech oraz przedstawili problemy z orzecznictwa NSA w Polsce.

VII. PROBLEMATYKA KADROWA

Na koniec 1999 r. obsada sędziowska wyniosła 224 sędziów (na koniec 1998 r. było 214 sędziów). W niepełnym wymiarze czasu pracy pracowało 10 sędziów (profesorowie prawa zatrudnieni w pełnym wymiarze w szkołach wyższych). W ciągu 1999 r. powołanych zostało 23 nowych sędziów NSA. Ponadto 1 sędzia sądu apelacyjnego i 1 sędzia sądu okręgowego zostali delegowani na stałe do pełnienia obowiązków sędziego NSA. W ciągu tego roku odeszło natomiast 13 sędziów. Efektywnie obsada sędziowska na koniec 1999 roku zwiększyła się o 12 sędziów, w tym 2 sędziów delegowanych z sądów powszechnych.

Spośród 224 sędziów zatrudnionych było na koniec 1999 r. w Warszawie - 70 sędziów (w 1998 r. - 71), w Ośrodkach Zamiejscowych: w Białymstoku - 11 sędziów (w 1998 r. - 9), w Gdańsku - 17 sędziów (w 1998 r. - 18), w Katowicach - 20 sędziów (w 1998 r. - 16), w Krakowie - 16 sędziów (w 1998 r. - 15), w Lublinie - 15 sędziów (w 1998 r. - 14), w Łodzi - 18 sędziów (w 1998 r. -

16), w Poznaniu - 17 sędziów (w 1998 r. - 17), w Rzeszowie - 11 sędziów (w 1998 r. - 11), w Szczecinie - 11 sędziów (w 1998 r. - 11), we Wrocławiu - 18 sędziów (w 1998 r. - 16).

Liczba pracowników administracyjnych i obsługi zwiększyła się do 405 osób (wobec 372 osób na koniec 1998 r.), w tym 344 pracowników administracyjnych (na koniec 1998 r. było 312) oraz 61 pracowników pomocniczych i obsługi (na koniec 1998 r. było 60).

VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA

I FINANSOWA

1. W roku 1999 prowadzono dalsze prace remontowo-adaptacyjne w budynku Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach (III piętro i parter), zmierzające do dalszego zagospodarowania powierzchni budynku. Prace remontowe związane z pełnym zagospodarowaniem budynku, przejętego w 1997 r., zostały zaplanowane na lata 1998 - 2001 w zależności od posiadanych środków finansowych na ten cel.

W roku 1999 prowadzono remont budynku Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie wraz z przystosowaniem tego budynku do potrzeb Sądu. Zakończeniem tych prac i zasiedlenie budynku przewidziane jest w roku 2000. Umożliwi to zwolnienie zajmowanych pomieszczeń w budynku Sądu Okręgowego w Krakowie oraz poprawi warunki lokalowe Ośrodka.

W Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku, w ramach zadania inwestycyjnego, wykonano remont kapitalny wraz z adaptacją i modernizacją budynku przejętego w 1999 r., co umożliwiło przeniesienie agend jednego Wydziału do nowych pomieszczeń. W ramach tej inwestycji realizowana jest budowa nowego skrzydła do w/w budynku. Termin zakończenia tego zadania inwestycyjnego przewidziany jest na miesiąc czerwiec 2000 r.

W Ośrodku Zamiejscowym we Wrocławiu dokonano w 1999 r. zamiany budynku - starej siedziby Ośrodka - przejętego w trybie zarząd pod koniec 1998 r., na inny budynek o większej powierzchni użytkowej i kubaturze, bardziej nadający się na potrzeby Sądu. W roku 2000 przeprowadzony będzie remont przejętego budynku i planowane jest przeniesienie siedziby Ośrodka do nowych pomieszczeń, co w znacznym stopniu poprawi sytuację lokalową tego Ośrodka.

W siedzibie NSA w Warszawie wykonano w 1999 r. remont kapitalny pomieszczeń wysokiego parteru (odzyskanych w grudniu 1998 r. po Kancelarii Sejmu) z dostosowaniem do nowych funkcji wraz z wyposażeniem. Przez cały rok wykonywano w budynku bieżące zadania remontowe i inwestycyjne, w tym m.in. - zakończono wymianę stolarki okiennej w całym budynku, wykonano wentylację nawiewno-wywiewną pomieszczeń pod płytą podłogową, zmodernizowano urządzenia hydroforowe oraz instalację c.o., przebudowano i rozszerzono system telewizyjnej ochrony gmachu.

W 1999 r. podjęto działania zmierzające do uzyskania siedziby dla sądu administracyjnego pierwszej instancji w Warszawie w związku z konstytucyjnym obowiązkiem wprowadzenia dwuinстанcyjnego sądownictwa administracyjnego (uchwalenie projektu koniecznych ustaw w tym zakresie musi nastąpić najpóźniej do dnia 17 października 2002 r.).

Zagadnienie zabezpieczenia w Warszawie siedziby dla mającego powstać sądu administracyjnego pierwszej instancji, obejmującego właściwością województwo mazowieckie oraz ministerstwa i centralne organy administracji publicznej mające siedziby na terenie Warszawy i województwa mazowieckiego, przedstawione zostało przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w pisemnych wystąpieniach Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewodzie Mazowieckiemu oraz Prezydentowi Warszawy.

Podjęto również działania w celu bieżącej, zasadniczej poprawy trudnej nadal sytuacji lokalowej, w jakiej znajduje się NSA w Warszawie.

W 1999 r. podjęte zostały też działania w celu uzyskania odpowiedniej siedziby dla utworzenia nowego ośrodka zamiejscowego NSA w Olsztynie. Zaawansowane rozmowy są w toku.

Prowadzone są również rozmowy z miejscowymi władzami w Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie co do możliwości uzyskania dodatkowych powierzchni użytkowych lub rozbudowy obecnych siedzib tych Ośrodków Zamiejscowych NSA.

2. W 1999 r. kontynuowano prace związane z komputeryzacją i informatyzacją działalności NSA.

Dokonano dalszych uzupełnień sprzętu (stanowiska robocze, drukarki, UPS) w siedzibie NSA w Warszawie i w Ośrodkach Zamiejscowych (84 stanowiska robocze). Zmodernizowano serwer w siedzibie Sądu w Warszawie. W Ośrodkach Zamiejscowych w Gdańsku, Krakowie i Katowicach wykonano sieci strukturalne w nowych siedzibach tych Ośrodków.

W dalszym ciągu prowadzono prace związane z własną bazą orzeczeń zrealizowaną przez Biuro Orzecznictwa w 1995 r. Wprowadzono około 1.400 nowych orzeczeń, dokonano uzupełnień orzeczeń będących już w bazie o informacje dotyczące miejsca ich publikacji, glos, komentarzy, a także o uzasadnienia.

Wprowadzono do bazy 2.090 uzasadnień do orzeczeń będących w bazie. Ponadto nowe orzeczenia wprowadzane były przeważnie z uzasadnieniami.

Na dzień 31 grudnia 1999 r. baza zawierała 14.517 orzeczeń (w 1998 r. - 13.055), w tym:

- 2.380 orzeczeń opublikowanych w zbiorze urzędowym ONSA za lata 1981 - 1998 (w 1998 r. - 2.192),

- 4.947 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych (w 1998 r. - 4.454),
 - 5.930 orzeczeń tezowych nie publikowanych, skierowanych do kartoteki ogólnodostępnej (w 1998 r. - 5.238)),
 - 1.260 orzeczeń dostępnych do użytku wewnętrznego (w 1998 r. - 1.151).
- Baza 14.517 orzeczeń składa się z orzeczeń:
- 12.484 NSA (w 1998 r. - 11.185), w tym:
 - 5.771 - z Wydziałów w Warszawie (w 1998 r. - 5.316),
 - 226 - z OZ w Białymstoku (w 1998 r. - 129),
 - 959 - z OZ w Gdańsku (w 1998 r. - 835),
 - 729 - z OZ w Katowicach (w 1998 r. - 652),
 - 791 - z OZ w Krakowie (w 1998 r. - 756),
 - 554 - z OZ w Lublinie (w 1998 r. - 454),
 - 481 - z OZ w Łodzi (w 1998 r. - 395),
 - 889 - z OZ w Poznaniu (w 1998 r. - 802),
 - 183 - z OZ w Rzeszowie (w 1998 r. - 141),
 - 255 - z OZ w Szczecinie (w 1998 r. - 161),
 - 1.645 - z OZ we Wrocławiu (w 1998 r. - 1.544),
 - 1.628 - Sądu Najwyższego (w 1998 r. - 1.465),
 - 405 - Trybunału Konstytucyjnego (w 1998 r. - 405).

Ponadto NSA przedłużył możliwość korzystania z programu Lex z bazy aktów prawnych oraz Termina z orzecnictwem przez wykupienie licencji na kolejny rok, a jednocześnie korzysta z bazy II.SOFT z bibliografią wydawnictw prawniczych z lat 1980 - 1999, opracowaną przez PAN.

W związku ze zmianą narzędzi do opracowywania bazy aktów prawnych przez Kancelarię Sejmu (baza Rejestr Aktów Prawnych) NSA zrezygnowało z korzystania z tej bazy, tym bardziej, że w użytkowaniu jest baza aktów Lex'a.

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa NSA znajdująca się w Bibliotece NSA w Warszawie wzbogaciła się w 1999 r. o około 2.000 kartotek i na koniec roku zawierała przeszło 22 tysiące kartotek.

3. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części budżetu państwa. W 1999 r. wydatki budżetowe ogółem wyniosły 59.737 tys. zł., w tym 6.526 tys. zł. wydatki inwestycyjne oraz 53.211 tys. zł. wydatki bieżące.

W grupie wydatków bieżących na wynagrodzenia z pochodnymi oraz uposażenia sędziów czynnych i w stanie spoczynku wydatkowana została kwota 39.826 tys. zł., stanowiąca 75% poniesionych wydatków bieżących i 67% wydatków ogólnych.

W kwocie 39.826 tys. zł. wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia przypadają na:

- uposażenia sędziów czynnych - 22.837 tys. zł.,
- wynagrodzenia z pochodnymi pracowników administracyjnych i obsługi - 14.028 tys. zł.,
- uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne - 2.961 tys. zł.

W 1999 roku Naczelny Sąd Administracyjny uzyskał dochody budżetowe w wysokości 12.564 tys. zł. W kwocie tej wpływy z opłat sądowych stanowiły sumę 11.737 tys. zł., tj. 93% łącznych dochodów NSA.

IX. WNIOSKI

1. Dotychczasowe doświadczenia orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzają, że zwłaszcza w jednoinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego istotną rolę w stałym doskonaleniu poziomu orzecznictwa oraz wypracowywaniu (zgodnie z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego) jednolitości stosowania prawa w orzecznictwie NSA, a tym samym w działalności organów administracji publicznej, spełniają:

- wystąpienia zwykłych składów orzekających NSA o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez składy powołane w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym,
 - pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych do NSA w trybie art. 22 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i art. 50 ustawy o NSA.
2. W toku dokonywania przez NSA kontroli legalności zaskarżonych działań organów administracji publicznej, niejednokrotnie ujawnia się problem zgodności, mających zastosowanie w danej sprawie, przepisów prawa z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. W takich sytuacjach pożądaną jest, mając na uwadze m.in. zasadę praworządności w działaniach organów władzy publicznej, określoną w art. 7 Konstytucji, aby budzący wątpliwości co do zgodności z porządkiem konstytucyjnym przepis prawa, który był podstawą do wydania aktu lub podjęcia czynności przez organ administracji publicznej i bezwzględnie obowiązujący ten organ, został nie tylko poddany incydentalnej ocenie przez NSA w pojedynczej sprawie, lecz by także został oceniony w płaszczyźnie generalnej co do całkowitego usunięcia go z obrotu prawnego. Takiej oceny, prowadzącej wprost do usunięcia z obrotu prawnego niekonstytucyjnego przepisu prawa (ze skutkiem dla wszystkich organów władzy publicznej), wydanego przez centralny organ państwowy, dokonuje zaś Trybunał Konstytucyjny.
- W ramach dokonywanej przez NSA kontroli legalności działań administracji publicznej, środkiem prawnym w powyższym zakresie, są pytania prawne składów orzekających NSA do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności prawa.
- Ten środek prawny ma istotne znaczenie także dla jednolitości stosowania prawa w sprawach z zakresu administracji publicznej przez wszystkie organy załatwiające takie sprawy.

3. Dbalność o wysoki poziom orzecznictwa NSA oraz usuwanie rozbieżności powstających w toku stosowania prawa, wymaga w szczególności:
- systematycznego odbywania roboczych narad sędziowskich dla omówienia bieżącego orzecznictwa i wynikających z niego zagadnień budzących wątpliwości lub rozbieżność stanowisk,
 - przekazywania prezesom Izby NSA przez prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów informacji o zagadnieniach prawnych, które wymagałyby przeprowadzenia narad specjalistycznych w ramach całej Izby NSA,
 - przedstawiania przez sędziów - członków poszczególnych składów orzekających wniosków o skierowanie określonych orzeczeń zarówno do bazy komputerowej NSA, jak i do publikacji w zbiorze urzędowym NSA,
 - korzystania z uprawnień Prezesa NSA, także z inicjatywy prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów, do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń NSA kończących postępowanie sądowe,
 - przesyłania do Biura Orzecznictwa NSA na bieżąco odpisów postanowień przedstawiających Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne co do zgodności prawa,
 - przesyłania do Biura Orzecznictwa NSA odpisów orzeczeń w terminach nie dłuższych niż 2 - 3 miesiące od daty ogłoszenia (wydania) orzeczenia.
4. Oddziaływaniu przez NSA na działalność organów administracji publicznej podlegającej kontroli sądowej służby powinny także:
- wystąpienia sygnalizacyjne składów orzekających dokonywane na podstawie art. 32 ustawy o NSA (odpisy tych wystąpień oraz odpowiedzi na nie należy na bieżąco przysyłać do Biura Orzecznictwa NSA),

- udział sędziów w konferencjach, naradach, seminariach i szkoleniach, dotyczących problematyki praworządności działania organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym.

5. Stałe doskonalenie poziomu orzecznictwa to także współpraca NSA z przedstawicielami nauki prawa - inicjowanie głosowania poszczególnych orzeczeń, zapewnianie dostępu do orzecznictwa NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych oraz współczesnictwo w konferencjach naukowych i problemowych.

6. Równie ważnym, jak poziom orzecznictwa NSA i usuwanie powstających w nim rozbieżności, jest problem sprawności postępowania sądowego.

W aktualnym stanie kadrowym i warunkach lokalowych NSA - w stosunku do wpływu skarg, możliwości poprawienia sprawności postępowania można szukać w zasadzie tylko w sięganiu do tych środków prawnych w ramach obowiązującej procedury, które mogą ewentualnie wpłynąć na ograniczenie wydłużania się czasu trwania postępowania sądowego. Są to:

- możliwość wyznaczenia rozprawy mimo nienadstawania w ustawowym terminie przez organ administracji odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy (art. 39 ust. 1 ustawy o NSA),
- możliwość skierowania sprawy na posiedzenie niejawnie w celu rozważenia dopuszczalności wydania wyroku w tym trybie (art. 47 ust. 2 ustawy o NSA).

7. Waznym czynnikiem usprawniającym działalność NSA, tak co do poziomu orzecznictwa i usuwania powstających w nim rozbieżności, jak i w zakresie szybkości postępowania, jest komputeryzacja i informatyzacja, zwłaszcza stałe rozszerzanie własnej bazy orzeczeń wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

8. Problem sprawności postępowania sądowego jest trudny i skomplikowany. Obciążenie sędziów NSA, wynoszące stale ok. 20 spraw miesięcznie załatwianych przez jednego sędziego orzekającego w pełnym wymiarze, nie może być już większe, gdyż i tak przekracza znacznie normalne możliwości wykonywania obowiązków orzecznicych na poziomie sędziego NSA.

Zwiększanie liczby etatów sędziowskich także ma swoje granice, chociażby lokalowe - większa liczba sędziów, to większa ilość posiedzeń sądowych, w tym rozpraw, a to wymaga większej liczby pomieszczeń, w tym sal rozpraw. Sąd zwiększanie liczby sędziów, niezbędne do opanowywania wpływu spraw i poprawy sprawności ich załatwiania, wymusza stałe zwiększanie bazy lokalowej.

W tym zakresie najtrudniejsza obecnie sytuacja jest i będzie w siedzibie NSA w Warszawie. Nie ma już tu w zasadzie możliwości racjonalnego zwiększenia liczby sędziów w rozmiarze niezbędnym do sprawnego załatwiania wpływających spraw. Warunki lokalowe w tej siedzibie już na to nie pozwalają.

Należy przy tym podkreślić, że potrzeby w tym zakresie niebawem znacznie i raptownie wzrosną w związku z rychłym wejściem w życie ustawy o własności przemysłowej i rozszerzeniem właściwości NSA o sprawy regulowane tą ustawą a załatwiane w trybie postępowania administracyjnego w końcowym jego etapie przez organy centralne.

Trzeba również mieć na uwadze, że konieczny jest w Warszawie odrębny budynek dla sądu administracyjnego pierwszej instancji w związku z obowiązkiem wprowadzenia dwuinстанcyjnego sądownictwa administracyjnego w terminie do 17 października 2002 r.

Tabela Nr 1.
 Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
 w latach 1997 - 1999 .

Rok	Poprzed- niego okresu	Wpływęto skarg						Załatwiono skarg				
		Ogółem			Ogółem			w tym		na posiedzeniu		następny rok
		na akty i inne czynności	na bezczynność organu	%	na rozprawie	niejawnym	%	na posiedzeniu	niejawnym	%		
1997	36.000	59.765	58.195	97,4	1.570	2,6	42.776	26.050	60,9	16.726	39,1	52.989
1998	52.989	62.297	60.448	97,0	1.849	3,0	61.768	27.946	45,2	39.822	54,8	53.518
1999	53.518	54.943	52.672	95,9	2.271	4,1	49.193	30.721	62,4	18.472	37,6	59.268

T a b e l a N r 3.
Załatwienie wyrokiem na rozprawach i na posiedzeniach niejawnych skarg 1)
na akty i inne czynności w latach 1997 - 1999.

Rok	Ogółem	Z a ł a t w i o n o			
		w t y m		przez oddalenie skargi	
		przez uwzględnienie skargi	l.b.	%	l.b.
1997	22.901	8.310	36,3	14.588	63,7
1998	24.782	8.550	34,5	16.232	65,5
1999	27.271	9.315	34,2	17.956	65,8

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących załatwienia skarg na bezczynność organu, które stanowią 4,1 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

T a b e l a N r 2.
Wpływ skarg 1) na akty i inne czynności w zależności od organu,
który wydał akt w latach 1997 - 1999.

Rok	Ogółem	terenowych		samorządu terytorialnego		naczelnych i centralnych	
		l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
1997	58.195	39.696	68,2	7.468	12,8	11.031	19,0
1998	60.448	41.119	68,0	6.891	11,4	12.438	20,6
1999	52.672	28.934	54,9	8.998	17,1	14.740	28,0

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 4,1 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

T a b e l a N r 4

Skargi na akty administracyjne i inne czynności
według

rodzajów spraw w latach 1997 - 1999.

L.p.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ		Uwzględ- niono na rozprawie w %
			l.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno- budowlany i specjalistyczny /601/	1997	5,696	9,8	31,6
		1998	6,289	10,4	34,8
		1999	5,490	10,4	37,2
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1997	229	0,4	28,7
		1998	259	0,4	27,2
		1999	53	0,1	11,8
3	Drogi, koleje, lotnictwo cywilne, spedycja, żegluga /603/	1997	796	1,4	21,5
		1998	1,088	1,8	25,6
		1999	787	1,5	42,5
4	Działalność gospodarza, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	1997	819	1,4	24,4
		1998	876	1,4	35,2
		1999	561	1,1	25,1
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	1997	1,541	2,6	25,8
		1998	1,644	2,7	22,6
		1999	1,346	2,6	21,7
6	Geologia i górnictwo /606/	1997	62	0,1	26,7
		1998	71	0,1	18,4
		1999	86	0,2	25,0
7	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, gruntami nieruchomości /607/	1997	1,231	2,1	29,9
		1998	1,354	2,2	34,8
		1999	1,555	3,0	24,9
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	1997	8	0,0	50,0
		*1998	6	0,0	20,0
		1999	16	0,0	100,0
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1997	502	0,9	43,9
		1998	473	0,8	42,4
		1999	223	0,4	51,1
10	Komunalizacja mienia /610/	1997	239	0,4	32,3
		1998	223	0,4	28,3
		1999	114	0,2	30,2
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umarzanie należności /611/	1997	14,789	25,4	35,1
		1998	20,698	34,2	30,1
		1999	18,102	34,4	29,0

1	2	3	4	5	6
1	Geodezja i kartografia /612/	1997 1998 1999	286 311 278	0,5 0,5 0,5	34,9 24,7 37,6
13	Ochrona przyrody ochrona środowiska /613/	1997 1998 1999	463 318 402	0,8 0,5 0,8	35,7 34,8 40,1
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo rozwojowa, archiwa /614/	1997 1998 1999	243 289 359	0,4 0,4 0,7	34,5 41,3 25,4
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	1997 1998 1999	2,286 2,493 2,518	3,8 4,1 4,8	36,2 25,5 27,1
16	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo, weterynaria (...) /616/	1997 1998 1999	479 446 473	0,8 0,7 0,9	28,0 27,0 26,6
17	Uprawienia do wykonywania czynności i zajęć /617/	1997 1998 1999	114 200 179	0,2 0,3 0,3	33,3 30,0 25,6
18	Wywłaszczenia nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1997 1998 1999	968 599 925	1,7 1,0 1,8	36,2 34,4 40,6
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1997 1998 1999	1,079 769 903	1,9 1,3 1,7	14,6 37,4 43,2
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	1997 1998 1999	956 1,020 1,067	1,6 1,7 2,0	31,4 35,3 45,3
21	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	1997 1998 1999	1,577 1,678 999	2,7 2,8 1,9	30,6 34,0 36,1
22	Instytucje ubezpieczeniowe, działalność ubezpieczeniowa, bankowość, sprawy dewizowe /622/	1997 1998 1999	65 68 56	0,1 0,1 0,1	20,0 35,3 28,0
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1997 1998 1999	7 26 35	0,0 0,0 0,1	
24	Powszechny obowiązek obrony /624/	1997 1998 1999	567 662 560	1,0 1,1 1,1	27,8 27,6 31,6
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	1997 1998 1999	70 43 39	0,1 0,1 0,1	14,8 21,3 14,3
26	Ustół samorządu terytorialnego referendum gminne /626/	1997 1998 1999	121 165 511	0,2 0,3 1,0	34,8 43,8 23,1

T a b e l a N r 5

Skargi na akty administracyjne i inne czynności terenowych organów II instancji
/samorządowych i rządowych/ według województw w latach 1997 - 1999.

1	2	3				5	6
		1997	1998	1999	1999		
27	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	1997	143	0,2	33,0		
		1998	421	0,7	46,8		
		1999	986	1,9	41,2		
28	Status Kościołów i związków wyznaniowych /628/	1997	9	0,0	40,0		
		1998	7	0,0	40,0		
		1999	4	0,0	39,3		
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	1997	176	0,3	41,3		
		1998	175	0,3	27,7		
		1999	172	0,3	42,9		
30	Cła /630	1997	5,086	8,7	43,7		
		1998	5,024	8,3	31,8		
		1999	5,593	10,6	27,2		
31	Zezwolenia na posiadanie broni /631/	1997	209	0,4	24,3		
		1998	234	0,4	23,6		
		1999	348	0,7	25,5		
32	Pomoc społeczna /632/	1997	2,316	4,0	22,3		
		1998	2,807	4,6	33,2		
		1999	2,744	5,2	25,4		
33	Bezrobotnie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	1997	2,227	3,8	28,3		
		1998	1,704	2,8	34,1		
		1999	1,343	2,5	31,1		
34	Kombatanci /634/	1997	1,137	2,0	27,5		
		1998	1,733	2,9	31,5		
		1999	2,624	5,0	38,5		
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	1997	1	0,0			
		1998	10	0,0	39,3		
		1999	5	0,0	16,7		
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1997	34	0,1			
		1998	39	0,1	37,5		
		1999	26	0,0	34,5		
37	Papierły wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	1997	10,963	18,8	32,6		
		1998	5,392	8,9	29,4		
		1999	11	0,0			
38	Inne nie objęte symbolami 601 - 644 /645/	1997	751	1,3	36,5		
		1998	892	1,5	39,0		
		1999	1,179	2,2	29,4		
33	R A Z E M N S A	1997	58,195	100	32,6		
		1998	60,448	100	31,5		
		1999	52,672	100	31,1		

L.p. Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględ- niono na rozprawie w %
		l.b.	% ogółu wpływu	
1	1997	13,463	28,5	36,6
	1998	7,870	16,4	32,5
	1999	1,064	7,9	45,5
2	1997	187	0,4	53,4
	1998	309	0,6	46,2
	1999	89	0,7	36,9
3	1997	829	1,8	23,1
	1998	853	1,8	24,1
	1999	406	3,0	25,4
4	1997	915	1,9	43,2
	1998	1,080	2,2	38,0
	1999	366	2,7	38,4
5	1997	788	1,7	31,6
	1998	1,239	2,6	38,8
	1999	548	4,1	29,0
6	1997	270	0,6	39,3
	1998	287	0,6	33,5
	1999	118	0,9	0,0
7	1997	357	0,8	32,9
	1998	367	0,8	28,7
	1999	123	0,9	27,4
8	1997	884	1,9	39,3
	1998	942	2,0	29,6
	1999	283	2,1	30,1
9	1997	431	0,9	43,5
	1998	480	1,0	50,0
	1999	161	1,2	37,0

1	2	3	4	5	6
10	Gdańskie	1997	1,819	3,9	41,9
		1998	1,935	4,0	32,6
		1999	850	6,3	34,5
11	Gorzowskie	1997	401	0,9	23,9
		1998	604	1,3	29,7
		1999	156	1,2	25,2
12	Jeleniogórskie	1997	653	1,4	29,8
		1998	618	1,3	28,0
		1999	160	1,2	23,5
13	Kaliszkie	1997	635	1,3	25,3
		1998	583	1,2	47,4
		1999	239	1,8	47,7
14	Katowickie	1997	2,168	4,6	34,1
		1998	2,183	4,5	33,5
		1999	748	5,5	30,9
15	Kieleckie	1997	1,296	2,7	29,6
		1998	1,629	3,4	28,6
		1999	404	3,0	24,1
16	Konińskie	1997	309	0,7	19,0
		1998	333	0,7	15,5
		1999	145	1,1	26,4
17	Koszalińskie	1997	777	1,6	24,9
		1998	617	1,3	30,8
		1999	81	0,6	33,3
18	Krakowskie	1997	1,278	2,7	35,4
		1998	1,758	3,7	30,3
		1999	663	4,9	33,0
19	Krośnińskie	1997	462	1,0	38,8
		1998	1,026	2,1	41,5
		1999	69	0,5	41,0
20	Legnickie	1997	714	1,5	27,3
		1998	848	1,8	41,2
		1999	201	1,5	23,7
21	Leszczyńskie	1997	250	0,5	22,4
		1998	435	0,9	31,1
		1999	95	0,7	30,0
22	Lubelskie	1997	1,035	2,2	41,7
		1998	1,214	2,5	34,5
		1999	375	2,8	32,2

1	2	3	4	5	6
23	Łomżyńskie	1997	335	0,7	27,1
		1998	463	1,0	27,9
		1999	195	1,4	32,1
24	Łódzkie	1997	1,239	2,6	40,2
		1998	1,574	3,3	47,8
		1999	679	5,0	47,3
25	Nowosądeckie	1997	704	1,5	42,5
		1998	945	2,0	43,5
		1999	284	2,1	42,3
26	Olsztyńskie	1997	723	1,5	29,3
		1998	1,282	2,7	26,5
		1999	303	2,2	30,5
27	Opolskie	1997	875	1,9	32,5
		1998	1,048	2,2	40,1
		1999	251	1,9	31,8
28	Ostrołęckie	1997	305	0,6	30,5
		1998	389	0,8	32,0
		1999	114	0,8	46,6
29	Piłskie	1997	420	0,9	28,0
		1998	482	1,0	20,6
		1999	119	0,9	25,7
30	Piotrkowskie	1997	732	1,6	51,9
		1998	1,030	2,1	35,0
		1999	203	1,5	45,7
31	Płockie	1997	441	0,9	45,3
		1998	417	0,9	55,7
		1999	72	0,5	36,6
33	Poznańskie	1997	1,137	2,4	35,1
		1998	1,329	2,8	35,8
		1999	395	2,9	29,5
33	Przemyskie	1997	368	0,8	36,3
		1998	467	1,0	45,7
		1999	127	0,9	32,0
34	Radomskie	1997	894	1,9	51,7
		1998	878	1,8	43,3
		1999	155	1,1	34,4
35	Rzeszowskie	1997	626	1,3	37,3
		1998	809	1,7	42,2
		1999	227	1,7	41,1

T a b e l a N r 5 A

Skargi na akty administracyjne i inne czynności terenowych organów rządowych II instancji
według nowych województw w roku 1999.

1	2	3			5	6
		1997	4	1998		
36	Siedleckie	1997	489	1,0	38,2	
		1998	498	1,0	40,6	
		1999	269	2,0	39,2	
37	Sieradzkie	1997	426	0,9	59,3	
		1998	364	0,8	34,7	
		1999	108	0,8	46,0	
38	Skiernewickie	1997	369	0,8	33,9	
		1998	441	0,9	39,1	
		1999	99	0,7	51,2	
39	Slupskie	1997	417	0,9	52,0	
		1998	518	1,1	35,8	
		1999	309	2,3	43,7	
40	Suwalskie	1997	463	1,0	22,9	
		1998	603	1,3	27,4	
		1999	115	0,9	19,0	
41	Szczecińskie	1997	1.255	2,7	28,5	
		1998	1.164	2,4	32,7	
		1999	104	0,8	0,0	
42	Tarnobrzесьkie	1997	479	1,0	45,0	
		1998	491	1,0	38,3	
		1999	95	0,7	0,0	
43	Tarnowskie	1997	538	1,1	30,5	
		1998	549	1,1	40,2	
		1999	226	1,7	0,0	
44	Toruńskie	1997	580	1,2	33,5	
		1998	675	1,4	32,9	
		1999	299	2,2	23,4	
45	Wąbrzyżskie	1997	663	1,4	39,7	
		1998	905	1,9	24,3	
		1999	236	1,8	0,0	
46	Wrocławskie	1997	390	0,8	40,9	
		1998	582	1,2	31,7	
		1999	163	1,2	48,7	
47	Wrocławskie	1997	1.185	2,5	37,7	
		1998*	1.382	2,9	35,0	
		1999	366	2,7	27,0	
48	Zamojskie	1997	440	0,9	32,1	
		1998	564	1,2	33,6	
		1999	435	3,2	35,8	
49	Zielonogórskie	1997	750	1,6	29,5	
		1998	951	2,0	23,9	
		1999	190	1,4	31,1	
50	R A Z E M N S A	1997	47.164	100	35,5	
		1998	48.010	100	34,3	
		1999	13.482	100	33,8	

Lp. Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględ- niono na rozprawie w %
		l.b.	% ogółu wpływu	
1	1999	2.382	9,7	54,3
2	1999	865	3,5	18,2
3	1999	1.146	4,7	33,3
4	1999	722	3,0	0,0
5	1999	1.850	7,6	27,8
6	1999	2.025	8,3	54,2
7	1999	2.953	12,1	42,5
8	1999	3	0,0	0,0
9	1999	789	3,2	28,7

1	2	3	4	5	6
10	Pomorskie	1999	2.267	9,3	40,0
11	Podkarpackie	1999	1.495	6,1	41,2
12	Śląskie	1999	2.546	10,4	66,7
13	Świętokrzyskie	1999	1.099	4,5	67,9
14	Warmińsko-Mazurskie	1999	859	3,5	34,7
15	Wielkopolskie	1999	1.618	6,6	28,6
16	Zachodnio-Pomorskie	1999	1.831	7,5	33,2
50	R A Z E M NSA		24.450	100	37,0