

Naczelny Sąd Administracyjny

**Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 1995**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, marzec 1996 r.

WPROWADZENIE	str. 1
I. WPŁYW SKARG	str. 4
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE	str. 13
III. ORZECZNICTWO NSA	str. 17
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA	str. 136
V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NSA	str. 143
VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI	str. 151
VII. PROBLEMATYKA KADROWA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWO-GOSPODARCZA	str. 155
VIII. WNIOSKI	str. 160
Załączniki:	
Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie	
Tabela Nr 2 - Wpływ skarg na akty administracyjne w zależności od organu, który wydał akt	
Tabela Nr 3 - Załatwienie na rozprawach skarg na akty administracyjne	
Tabela Nr 4 - Skargi na akty administracyjne według rodzajów spraw	
Tabela Nr 5 - Skargi na akty administracyjne terenowych organów II instancji (samorządowych i rządowych) według województw	

WPROWADZENIE

w roku 1995 Naczelny Sąd Administracyjny działał w Warszawie (pięć wydziałów przedmiotowych, obejmujących swoją właściwością sprawy z zakresu działania organów administracji publicznej mających siedzibę na terenie województw: warszawskiego, ciechanowskiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego, siedleckiego i do 30.09.1995 r. - wrocławskiego) oraz w dziesięciu następujących Ośrodkach Zamiejscowych; Białymstoku (województwa: białostockie, łomżyńskie, suwalskie), Gdańsku (bydgoskie, elbląskie, gdańskie, słupskie, toruńskie), Katowicach z siedzibą w Gliwicach (bielskie, częstochowskie, katowickie), Krakowie (kieleckie, krakowskie, nowosądeckie, tarnowskie), Lublinie (białskopodlaskie, chełmskie, lubelskie, radomskie, zamojskie), Łodzi (kaliskie, łódzkie, płockie, Piotrkowskie, płockie, sieradzkie, skierniewickie i od 1.10.1995 r. - wrocławskie), Poznaniu (koninские, leszczyńskie, pilskie, poznańskie, zielonogórskie i od 1.10.1995 r. - gorzowskie), Rzeszowie (krośnińskie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzaskie), Szczecinie (gorzowskie - do 30.09.1995 r., koszalińskie, szczecińskie), Wrocławiu (jeleniogórskie, legnickie, opolskie, wałbrzyskie, wrocławskie).

Od 1 stycznia 1995 r. pełną działalność rozpoczęły trzy Ośrodki Zamiejscowe Naczelnego Sądu Administracyjnego: w Białymstoku, Rzeszowie i Szczecinie.

Ośrodki Zamiejscowe były właściwe także w sprawach z zakresu działania: Prezesa Głównego Urzędu Cez - jeśli działał on jako organ odwoławczy w sprawach załatwianych w I instancji

przez organy celne mające siedzibę na terenie województw objętych właściwością danego ośrodka zamiejscowego oraz kierownika Urzędu d/s Komбатantów i Osób Represjonowanych w sprawach osób zamieszkałych na terenie województw objętych właściwością danego ośrodka zamiejscowego.

Pozostałe sprawy z zakresu działania powyższych dwóch organów centralnych oraz sprawy z zakresu działania naczelnych i innych centralnych organów administracji publicznej objęte były właściwością wydziałów orzeczniczych w Warszawie, tu bowiem znajdują się siedziby tych organów.

Jeśli chodzi o nowe funkcje orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej w skrócie: NSA), to w 1995 r. zaczęły wpływać do NSA pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych, podejmowane - w poszczególnych sprawach, należących do właściwości tych kolegiów - na podstawie art. 22 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.). Pytania takie podlegają rozpoznaniu przez NSA w powiększonym - pięcioosobowym składzie, udzielającym odpowiedzi w formie uchwały.

W roku 1995 wpłynęło 28 takich pytań, spośród których NSA rozpoznał 22. Bliższe omówienie tej problematyki zawarte jest w rozdziale III niniejszej "Informacji" zatytułowanym: "Orzecznictwo NSA".

Z dniem 1 października 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 i Nr 104, poz. 515) oraz trzy podstawowe

akty wykonawcze do tej ustawy: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działania (Dz.U. Nr 112, poz. 540), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 1995 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej (Dz.U. Nr 112, poz. 541). Ponadto wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 1995 r. w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.U. Nr 117, poz. 563). Powyższa nowa ustawa rozszerzyła znacznie właściwość i zakres działania NSA, przede wszystkim poprzez: dopuszczenie zaskarżania większości postanowień wydawanych zarówno w ogólnym postępowaniu administracyjnym (rozpoznawczym), jak i w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym oraz innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, a także aktów terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy/prawa miejscowego (są nimi rozporządzenia wojewodów wydawane na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych

organach rządowej administracji ogólnej - Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).
Należy również wskazać na kolejne nowe funkcje orzecznicze

NSA wprowadzone przez tę ustawę - w jej art. 49. Są nimi: możliwość przejęcia toczącej się przed NSA sprawy do rozpoznania przez powiększony - siedmioosobowy skład orzekający Sądu oraz wyjaśniania powstających w sprawie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, izbę lub połączone izby NSA.

Wprawdzie powyższa ustawa o NSA weszła w życie z dniem 1 października 1995 r., to ma ona zastosowanie dopiero do skarg wniesionych do NSA po tej dacie. Według bowiem jej art. 68, sprawy, w których skargi zostały wniesione do Sądu przed powyższym dniem, podlegają rozpoznaniu według przepisów obowiązującego wówczas działu VI Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z tego powodu w 1995 r., poza wstępnymi czynnościami proceduralnymi dotyczącymi nadawania biegu skargom wniesionym bezpośrednio do NSA po dniu 30 września 1995 r., rozpoznawanie spraw odbywało się według przepisów dotychczasowych. W konsekwencji niniejsza "Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1995" dotyczy w zasadzie rozpoznawania spraw według przepisów obowiązujących przed dniem 1 października 1995 r.

I. WPŁYW SKARG

1. W roku 1995 nastąpił znaczny wzrost wpływu skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wpłynęło ogółem 39.741 skarg wobec 32.501 skarg w 1994 r. tj. o 7.240 skarg więcej, co stanowi wzrost o 22,3% (w 1994

r. wpływ był wyższy niż w 1993 r. o 2.223 skargi, tj. o 7,4%).

Na akty administracyjne wpłynęło 38.742 skargi (o 6.919 więcej niż w 1994 r. tj. o 21,7%), natomiast na bezczynność organów administracji wpłynęło 999 skarg (o 321 więcej niż w 1994 r., tj. o 47,3%).

Największy wpływ na wzrost ogólnej liczby skarg miały sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych - wzrost o 63,4%. Kolejną grupą spraw o największym wzroście wpływu skarg były sprawy celne - wzrost o 26,7%. Skargi w sprawach podatkowych i celnych stanowiły w 1995 r. łącznie 43,48 ogólnego wpływu skarg do NSA. Tak duży udział tych spraw w ogólnym wpływie skarg i jego corocznym wzroście jest niewątpliwie spowodowany rozwijaniem się gospodarki wolnorynkowej, rozszerzaniem się wymiany towarowej z zagranicą oraz wzmoczoną aktywnością podmiotów gospodarczych. Wynika to jednak, niestety, z niedoskonałości przepisów podatkowych i celnych, częstych zmian tych przepisów, ich niejasności, stosunkowo wysokiego stopnia skomplikowania regulacji prawnych w tym zakresie. Musi to powodować różnorodność interpretacji tych przepisów nie tylko przez podmioty zobowiązane do uiszczania tych należności ale również przez organy stosujące te przepisy i w konsekwencji jest przyczyną wysokiego stopnia sporności w tych sprawach między podmiotami zobowiązanymi a organami podatkowymi oraz celnymi.

Trzecia grupa spraw o największym wzroście wpływu skarg

w 1995 r. stanowiły sprawy zatrudnienia i spraw społecznych - wzrost o 26,7% w stosunku do wpływu z roku 1994.

Podobnie jak w latach poprzednich również w 1995 r. zdecydowana większość skarg wnoszona była przez obywateli - 71,9% ogólnej liczby skarg (w 1992 r. - 72,2%, 1993 r. - 73,1%, 1994 r. - 70,4%).

Wskaźnik zasadności skarg, będący porównaniem liczby skarg uwzględnionych przez NSA z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawach, wyniósł 35,2% (w 1992 r. - 33,7%, 1993 r. - 34,2%, 1994 r. - 37,2%).

2. Wskazany wyżej wzrost liczby skarg na akty administracyjne (pominięto skargi na bezczynność organu, gdyż stanowiły one tylko 2,4% ogólnej liczby skarg) dotyczy zarówno naczelnych i centralnych organów administracji, jak i organów terenowych (samorządowych i rządowych). Liczba skarg na akty administracyjne naczelnych i centralnych organów wzrosła znacznie i wyniosła 12.625 wobec 10.283 w 1994 r. (wzrost o 22,8%), stanowiąc 31,4% ogólnej liczby skarg na akty organów terenowych (samorządowych i rządowych) wyniosła 27.541 wobec 23.379 w 1994 r. (wzrost o 17,8%).

3. Dość znaczne zmiany wykazują dane ilustrujące wpływ spraw w przekroju przedmiotowym.

Największy wzrost skarg nastąpił - jak już wspomniano - w sprawach podatkowych - z 7.059 w 1994 r. do 11.532 w 1995 r., tj. aż o 4.473 skargi więcej, co stanowi wzrost o 63,4%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie skarg zwiększał się stale na przestrzeni ostatnich kilku lat i w 1995 r. wyniósł 28,7%

ogólnu wpływu (w 1992 r. - 15,8%, 1993 r. - 17,3%, 1994 r. - 21,0%).

W sprawach celnych wpłynęło 5.894 skargi wobec 4.651 w 1994 r., tj. o 1.243 skargi więcej i jest to wzrost o 26,7%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie wzrastał w ostatnich kilku latach i w 1995 r. wyniósł 14,7% (w 1992 r. - 13,9%, 1993 r. - 12,6%, 1994 r. - 13,8%).

Znaczący wzrost wpływu skarg nastąpił też w sprawach zatrudnienia i społecznych - wpłynęło ich 5.054, tj. o 1.045 więcej niż w 1994 r., co stanowi wzrost o 26,7%. Udział tej grupy spraw w ogólnej liczbie skarg wyniósł 12,6% (w 1994 r. - 11,9%).

Widoczny wzrost wpływu skarg w stosunku do 1994 r. nastąpił też w sprawach z zakresu budownictwa, urbanistyki i architektury - z 3.338 do 3.837, tj. o 499 spraw więcej, co stanowi wzrost o 15%. Wskaźnik udziału tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 9,6% (w 1994 r. - 9,9%).

Zwiększyły się również wpływy skarg w tym okresie w sprawach z zakresu planowania przestrzennego (z 513 w 1994 r. do 930 w 1995 r.), cenn, opłat i stawek taryfowych (ze 116 do 325), dróg publicznych, komunikacji, łączności i transportu (z 482 do 635), ochrony przyrody i ochrony środowiska (z 311 do 404), oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, nauki i kultury (ze 149 do 249), dotyczących cudzoziemców i azylu (z 27 do 101), spraw wewnętrznych, w tym ewidencja ludności, dowody tożsamości, paszporty, akta stanu cywilnego, imiona i nazwiska oraz obywatelstwo (z 1.443 do 1.489), uprawnień

do wykonywania czynności i zajęć (ze 100 do 140), zezwoleń na broń (ze 152 do 193).

Największy spadek wpływu skarg w stosunku do roku 1994 wystąpił natomiast w sprawach z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki gruntami (z 4.113 do 3.605), zdrowia, wymagań sanitarno-epidemiologicznych i opieki społecznej (z 2.046 do 1.640), wyłączeń nieruchomości (z 1.438 do 1.068), rolnictwa i leśnictwa (z 950 do 693), komunalizacji mienia (z 465 do 315), gospodarki paliwowo-energetycznej (ze 190 do 103), działalności gospodarczej (z 488 do 414). Odnotować należy, że wyraźny spadek wpływu skarg w sprawach wyłączeń nieruchomości oraz rolnictwa i leśnictwa wystąpił już drugi rok z rzędu.

W pozostałych grupach spraw wpływ skarg i ich udział w ogólnej liczbie skarg kształtował się na poziomie zbliżonym w roku 1994.

4. Znacznemu wzrostowi wpływu skarg w skali ogólnokrajowej towarzyszył wzrost liczby skarg w większości województw - nastąpiło to wyraźnie w 30 województwach. Największy wzrost skarg odnotowano w województwach: szczecińskim (o 532 skargi, co stanowi wzrost o 71% w stosunku do 1994 r.), stołecznym warszawskim (o 459 skarg - wzrost o 31%), gorzowskim (o 397 - wzrost o 178%), koszalińskim (o 345 - 112%), krakowskim (o 314 - 37%), gdańskim (o 301 - 38%), kieleckim (o 237 - 51%), bielskim (o 217 - 37%), poznańskim (o 183 - 21%), lubelskim (o 180 - 26%), olsztyńskim (o 173 - 44%), bydgoskim (o 172 - 32%).

Pośród tych województw stały coroczny wzrost liczby skarg od 1993 r. wystąpił głównie w województwach: szczecińskim, gorzowskim, gdańskim, koszalińskim, bielskim.

W 7 województwach nastąpił w 1995 r. wyraźny spadek wpływu skarg w porównaniu do roku 1994. Największe zmniejszenie liczby skarg odnotowano w województwach: łódzkim (o 244 skargi - spadek o 20%), katowickim (o 142 - 10%), rzeszowskim (o 135 - 18%), płockim (o 110 - 26%), krosieńskim (o 94 - 23%). Wśród tych województw stały coroczny spadek wpływu skarg od 1993 r. wystąpił w województwie płockim.

W pozostałych 12 województwach wpływ skarg kształtował się na poziomie bardzo zbliżonym do stanu odnotowanego w 1994 r.

W roku 1995 do NSA w Warszawie (obejmował w 1995 r. sprawy z zakresu działania organów administracji z województw: warszawskiego, ciechanowskiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego, siedleckiego i do 30.09.95r. - wrocławskiego oraz naczelnych i centralnych organów administracji państwowej z określonymi wyjątkami) wpłynęło łącznie 11.145 skarg (o 1837 więcej niż w 1994 r.), co stanowi 288 ogólnego wpływu skarg do NSA; w tym wpłynęło:

- do Wydziału I - 1.780 (o 202 mniej niż w 1994 r.),
 - do Wydziału II - 3.407 (o 1.478 więcej niż w 1994 r.),
 - do Wydziału III - 1.869 (o 638 więcej niż w 1994 r.),
 - do Wydziału IV - 1.848 (o 362 więcej niż w 1994 r.),
 - do Wydziału V - 2.241 (o 439 mniej niż w 1994 r.).
- Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł łącznie

28.596, co stanowi 72% ogółu wpływu; w tym do poszczególnych ośrodków wpłynęło skarg:

- w Białymstoku (województwa: białostockie, łomżyńskie, suwalskie) - 1554 (brak porównania do 1994 r., gdyż rozpoczął działalność od 1.11.1994 r.), co stanowi - 3,9% ogółu wpływu,
- w Gdańsku (województwa: bydgoskie, elbląskie, gdańskie, śląskie, toruńskie) - 3.591 (o 231 więcej niż w 1994 r.) - 9,0% ogółu wpływu,
- w Katowicach (województwa: bielskie, częstochowskie, katowickie) - 3.127 (o 95 więcej niż w 1994 r.) - 7,9% ogółu wpływu,
- w Krakowie (województwa: kieleckie, krakowskie, nowosądeckie, tarnowskie) - 3.083 (o 796 więcej niż w 1994 r.) - 7,8% ogółu wpływu,
- w Lublinie (województwa: białskopodlaskie, chełmskie, lubelskie, radomskie, zamojskie) - 2.574 (o 205 więcej niż w 1994 r.) - 6,5% ogółu wpływu,
- w Łodzi (województwa: kaliskie, łódzkie, piotrkowskie, płockie, sieradzkie, skierniewickie i od 1.10.1995 r. włocławskie) - 3.401 (o 98 mniej niż w 1994 r.) - 8,6% ogółu wpływu,
- w Poznaniu (województwa: konińskie, leszczyńskie, pilskie, poznańskie, zielonogórskie i od 1.10.1995 r. gorzowskie) - 2.349 (o 1.597 mniej niż w 1994 r.) - 5,9% ogółu wpływu,
- w Rzeszowie (województwa: krośnieńskie, przemyskie,

rzeszowskie, tarnobrzezkie) - 1.787 (brak porównania do 1994 r., gdyż rozpoczął działalność od 1.11.1994 r.) - 4,5% ogółu wpływu,

- w Szczecinie (województwa: gorzowskie do 30.09.95 r., koszalińskie, szczecińskie) - 3.364 (rozpoczął działalność od 1.01.95 r.) - 8,5% ogółu wpływu,

- we Wrocławiu (województwa: jeleniogórskie, legnickie, opolskie, wałbrzyskie, wrocławskie) - 3.766 (o 916 więcej niż w 1994 r.) - 9,5% ogółu wpływu.

5. Liczba skarg na bezczynność organów administracji zwiększyła się z 678 w 1994 r. do 999 w 1995 r. Jest to znaczny wzrost - o 47,3%. Wprawdzie skargi te stanowią 2,4% ogólnego wpływu skarg do NSA, lecz tak wyraźny wzrost ich liczby w 1995 r. może świadczyć o wzrastającej wiedzy o przepisach przewidujących wnoszenie takich skarg.

6. Wśród 23.379 skarg, jakie w 1995 r. wpłynęły na akty organów terenowych, wniesiono 5.194 skargi na akty indywidualne samorządowych kolegiów odwoławczych, co stanowi 22,2% łącznego wpływu skarg na akty organów terenowych. Wpływ ten utrzymał się na prawie takim samym ilościowym poziomie jak w roku 1994 (5.187 skarg), lecz udział ich w powyższym wpływie był niższy (w 1994 r. - 26%).

Z terenu województw objętych właściwością NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg łącznie 766 tj. 14,7% ich ogólnego wpływu (w 1994 r. - 663), w tym:

- do Wydziału I - 363 (w 1994 r. - 430),
- do Wydziału II - 37 (w 1994 r. - 47),

- do Wydziału III - 144 (w 1994 r. - 95),
- do Wydziału IV - 222 (w 1994 r. - 91).

Wpływ tych skarg z województw objętych właściwością poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych (OZ) wyniósł:

- do OZ w Białymstoku - 298 tj. 5,7% (w 1994 r. - brak porównania),
- do OZ w Gdańsku - 488 tj. 9,4% (w 1994 r. - 589),
- do OZ w Katowicach - 445 tj. 8,6% (w 1994 r. - 466),
- do OZ w Krakowie - 457 tj. 8,6% (w 1994 r. - 559),
- do OZ w Lublinie - 325 tj. 6,3% (w 1994 r. - 332),
- do OZ w Łodzi - 505 tj. 9,6% (w 1994 r. - 807),
- do OZ w Poznaniu - 661 tj. 12,7% (w 1994 r. - 855),
- do OZ w Rzeszowie - 247 tj. 4,8% (w 1994 r. - brak porównania),
- do OZ w Szczecinie - 599 tj. 11,5% (w 1994 r. - brak porównania),
- do OZ we Wrocławiu - 403 tj. 7,7% (w 1994 r. - 618).

Wskaźnik zasadności skarg na akty samorządowych kolegów odwoławczych (stosunek liczby skarg uwzględnionych przez NSA do ogólnej liczby tych skarg załatwionych na rozprawach) wyniósł 24,7% i był niższy od wskaźnika takich skarg w 1994 r., który wyniósł 28,2%.

7. Wśród 23.379 skarg na akty organów terenowych wpłynęło w 1995 r. do NSA 1.089 skarg dotyczących lub związanych z uchwałodawczą działalnością organów samorządu terytorialnego, wobec 692 skarg tego rodzaju w 1994 r. Są to skargi organów nadzoru na uchwały organów samorządu terytorialnego, skargi organów samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia

organów nadzorczych względem uchwał organów gmin oraz skargi osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały organów samorządu terytorialnego składane na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Do NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg 126, co stanowi 11,6% ich ogólnego wpływu.

Do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych wpływ tych skarg w 1995 r. wyniósł:

- w Białymstoku - 43 (4,0%),
- w Gdańsku - 112 (10,3%),
- w Katowicach - 95 (8,7%),
- w Krakowie - 82 (7,5%),
- w Lublinie - 57 (5,2%),
- w Łodzi - 177 (16,3%),
- w Poznaniu - 97 (9,0%),
- w Rzeszowie - 63 (5,8%),
- w Szczecinie - 134 (12,3%),
- we Wrocławiu - 101 (10,0%).

Szczegółowa problematyka skarg związanych z uchwałodawczą działalnością organów samorządu terytorialnego, nie polegająca na wydawaniu decyzji administracyjnych, została omówiona w dalszej części Informacji w rozdziale III "Orzecznictwo NSA".

II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 1995 roku załatwiono ogółem 33.030 skarg wobec 29.892 skarg załatwionych w 1994 r. Jest to wzrost za-

łatwień o 3.138, co stanowi 10,58.

Na rok 1996 pozostało do załatwienia 28.762 skargi, co od-
powiada 7,6 miesięcznego wpływu skarg w 1995 r. Taki sam
wskaźnik pozostałości był na koniec 1994 r., chociaż po-
zostałość skarg w liczbach bezwzględnych zwiększyła się na
koniec 1995 r. o 8.135 w stosunku do pozostałości na koniec
roku 1994. Przypomnieć należy o bardzo dużym wzroście wpły-
wu skarg - wpłynęło ich o 7.240 więcej niż w 1994 r., a
średni miesięczny wpływ wynosił w 1995 r. 3.312 skarg,
wobec 2.708 w 1994 r.

Na rozprawach załatwiono 22.007 skarg, tj. 66,68 ogółu
załatwionych skarg (w 1994 r. - 19.156, co stanowiło 64,18
ogółu załatwień). Pozostałe skargi w liczbie 11.023 za-
łatwione zostały na posiedzeniach niejawnych.

Znaczne zwiększenie się liczby spraw pozostałych do
załatwienia na rok następny wynika głównie z "rekordowego"
wzrostu wpływu skarg (o czym wyżej). Jest to związane tak-
że z coraz bardziej skomplikowanym charakterem znacznej
większości rozpoznawanych spraw.

Podział NSA na 10 ośrodków zamiejscowych jest w zasadzie
podziałem docelowym w obecnym modelu sądownictwa admini-
stracyjnego, w związku z czym jedyną możliwością organi-
zacyjną ograniczania wzrostu pozostałości skarg nie-
załatwionych jest zwiększenie kadry sędziowskiej.

2. Podobnie jak w latach poprzednich wystąpiły dość
liczne wypadki nieprzestrzegania 30-dniowego terminu, w
którym organ administracyjny jest obowiązany przesaść do

NSA akta sprawy wraz z odpowiedzią na skargę.

Poziom odpowiedzi był zróżnicowany. Obok odpowiedzi za-
wierających pełne podanie przyczyn niewyględzenia skar-
gi i ustosunkowanie się do podniesionych w niej zarzutów,
występowały odpowiedzi lakoniczne, ograniczające się tylko
do potwierdzenia stanowiska zawartego w zaskarżonej decyzji,
a więc nie odpowiadające wymaganiom określonym w art. 200
§ 5 k.p.a.

Szczególnie rażące naruszenie przez organy administra-
cji publicznej 30-dniowego terminu nadesłania akt sprawy
sądowi należy zilustrować następującymi, jaskrawymi przy-
kładami:

- w sprawach I SA 690/95, I SA 691/95, I SA 728/95, I SA
838/95, IV SA 970/95, IV SA 572/95 Minister Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa przekazał akta do NSA po upływie
prawie 2-ech a nawet ponad 2 lat od złożenia skarg, a w spra-
wie IV SA 1164/95 nawet po upływie 3 lat;
- w sprawach IV SA 90/95, IV SA 786/95, IV SA 787/95, IV SA
1014/95, IV SA 1129/95 Minister Ochrony Środowiska, Zasobów
Naturalnych i Leśnictwa przekazał akta Sądowi po upływie
prawie 2 lat a nawet ponad 2 lat od złożenia skargi, a w
sprawie IV SA 379/95 nawet po upływie niemal 3,5 roku;
- w sprawie IV SA 593/95 Minister Przemysłu i Handlu prze-
kazał akta po upływie 19 miesięcy od daty złożenia skargi;
- w sprawach V SA 326/95, V SA 645-664/95, V SAO 460/94,
V SA 35/95, V SA 106/95, SA/GD 798/95, SA/Gd 799/95,

SA/Gd 1130/95, SA/Gd 1131/95 Prezes Głównego Urzędu Cel
przekazał akta do Sądu po upływie 12-14 miesięcy od daty
złożenia skargi;

- w sprawie SA/Wr 441/95 Zarząd Gminy Długoleka przekazał
do NSA skargę Wojewody na uchwałę Rady Gminy po upływie 12
miesięcy.

Nadmienić należy, że według art. 39 ust. 1 ustawy o Na-
czelnym Sądzie Administracyjnym, obowiązującej od dnia
1 października 1995 r., mającego zastosowanie do skarg wnie-
sionych do NSA po tej dacie, nienadestanie przez organ od-
powiedzi na skargę i akt sprawy w terminie 30 dni od do-
reczenia organowi odpisu skargi, nie musi stanowić prze-
szkody do rozpoznania skargi przez Sąd, zaś stosownie do
art. 40 ust. 2 ustawy wstrzymanie wykonania zaskarżonego
aktu lub czynności następuje w takim przypadku z mocy prawa.

3. W 1995 roku udział w rozprawach pełnomocników organów
administracji wyniósł 43,1% (w 1993 r. - 37,7%, w 1994 r. -
41,9%).

Udział pełnomocników organów administracji nadal nie jest
wystarczający. W dalszym ciągu dość częste były przypadki
nieuczestniczenia tych przedstawicieli w sprawach o
skomplikowanym charakterze faktycznym i prawnym oraz o
dużym ciężarze gatunkowym. Występowały przypadki słabego
przygotowania do sprawy uczestniczących w rozprawie pełno-
mocników tych organów, przez co ich udział w postępowaniu
przed Sądem miał charakter formalny.

Prokuratorzy uczestniczyli w 1002 rozprawach (4,5%), wobec

udziału w 1994 r. w 744 rozprawach (4%), a więc ich udział
w rozprawach zwiększył się o 258 rozpraw.

Udział adwokatów w charakterze pełnomocników stron
zwiększył się i wyniósł 16,4% (w 1993 r. - 18,8%, w
1994 r. - 19,3%), mimo znacznego wzrostu wpływu skarg
do NSA.

III. ORZECZNICTWO NSA

Naczelnny Sąd Administracyjny stosował i rozwijał usta-
lone już w orzecznictwie zasady i w związku z tym w swoich
orzeczeniach zwracał szczególną uwagę na:

- ściśle przestrzeganie przez organy administracji zasady
wydawania decyzji na podstawie aktów prawnych powszechnie
obowiązujących,
- współstosowanie zasad konstytucyjnych przy wykładni
aktów normatywnych i podejmowanie takich rozwiązań, które
najpełniej realizują normy konstytucyjne,
- możliwość bezpośredniego stosowania przy rozstrzygnięciu
spraw postanowień ustaw konstytucyjnych,
- konieczność uwzględniania w toku interpretowania prawa
ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych i
stosowanie ich postanowień przy rozstrzygnięciu konkretnych
spraw,
- respektowanie przez wszystkie organy administracji
prawa obywatela do rzetelnej i sprawiedliwej procedury,
- korzystanie z uznania administracyjnego tak, aby nie
przekształciło się to w dowolność działań administracji.

W roku 1995, podobnie jak w latach poprzednich, w praktyce orzeczniczej NSA występowały liczne problemy prawne, związane z kształtowaniem się nowych stosunków ustrojowych i społeczno-gospodarczych oraz towarzyszącymi tym przemianom licznym zmianom stanu prawnego.

W takiej sytuacji powstaje konieczność rozstrzygnięcia w orzecznictwie administracyjnym oraz sądowo-administracyjnym wielu nowych problemów prawnych, nie mających najczęściej dostatecznego oparcia w dorobku nauki prawa i orzecznictwa. Utrzymanie jednolitego orzecznictwa jest zatem zadaniem bardzo trudnym.

W 1995 r. rozpoczęło się wykorzystywanie przez samorządowe kolegia odwoławcze nowego instrumentu prawnego, wprowadzonego przez ustawę z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, w postaci pytań prawnych wnoszonych przez te kolegia do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA w odpowiedzi na wiele z tych pytań podjął w 1995 r. szereg uchwał wyjaśniających przedkładane zagadnienia prawne. Problematyka ta omówiona jest poniżej w odrębnym podrozdziale, a konkretne uchwały NSA przedstawione są w podrozdziałach dotyczących orzecznictwa w poszczególnych rodzajach spraw.

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która weszła w życie z dniem 1 października 1995 r., wprowadziła natomiast możliwość występowania przez zwykłe składy orzekające NSA o rozpoznaniu sprawy przez skład siedmiu sędziów tego Sądu, a także o wyjaś-

nienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, izbę lub połączone izby tego Sądu. Z uwagi na to, że środki te mogą być stosowane dopiero w sprawach, w których skargi wniesione zostały do NSA po 30.09.1995 r., do końca tegoż roku nie było praktycznie możliwe korzystanie z tych środków.

Można oczekiwać, że powyższe nowe środki prawne i uprawnienia orzecznicze NSA, wpłyną w istotny sposób zarówno na poziom, jak i na systematyczne ujednolicanie orzecznictwa w sprawach administracyjnych.

Podjęcie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania

prawne pełnych składów samorządowych kolegiów odwoławczych

Ustawa z dnia 14 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 122, poz. 593 z późn. zm.) przyznała pełnym składom samorządowych kolegiów odwoławczych uprawnienie do występowania z pytaniami prawnymi do NSA. Wprowadzenie powyższej regulacji oznaczało jednocześnie ustanowienie nowej kompetencji sądu administracyjnego w postaci podejmowania uchwał przez skład pięciu sędziów zawierających odpowiedzi na pytania wspomnianych kolegiów.

W związku z rozszerzeniem właściwości NSA zaszła potrzeba dokonania stosownych zmian prawnych i organizacyjnych. Przede wszystkim trzeba było rozstrzygnąć, czy rozpatrywanie tych pytań należyć będzie do wszystkich jednostek organizacyjnych sądu administracyjnego,

czy też tylko do niektórych lub jednej z tych jednostek. Kwestie te rozwiązało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 lutego 1995 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego Sądu (Dz.U. Nr 23, poz. 127), które uzupełniło §2 ust.1, określający właściwość Sądu w Warszawie, przez dodanie pkt 4 w brzmieniu: "po- dejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcia zagadnień prawnych w kwestiach budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, przedstawionych w formie pytań przez samorządowe kolegia odwoławcze".

Jednocześnie Prezes NSA wydał zarządzenie, którym powołał jednostkę organizacyjną Sądu w Warszawie - Wydział VI rozpoznający pytania prawne wspomnianych kolegiów. Przy wyznaczeniu jednak składów rozpoznających pytania prawne nie kierowano się "przydziałem" poszczególnych sędziów do konkretnych jednostek organizacyjnych Sądu; w rozpoznawaniu więc tych pytań uczestniczyli zarówno sędziowie Sądu w Warszawie, jak i sędziowie ośrodków zamiejscowych.

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz.368, zm. Dz.U. Nr 104, poz.515) przekazała rozpoznawanie pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych kompetencji Izby Sądu (por. art.50 ustawy). W związku z podjęciem z dniem 1 stycznia 1996 r. działań ności przez Izby, Prezes NSA wydał zarządzenie, którym z podaną wyżej datą (tj. 1 stycznia 1996 r.) zniósł Wydział VI Sądu w Warszawie.

Przechodząc do rozważań dotyczących działalności NSA w zakresie rozpoznawania pytań prawnych pełnych składów samorządowych kolegiów odwoławczych stwierdzić należy, co następuje:

W roku 1995 do NSA wpłynęło 28 pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych. Sąd rozpoznał w tym okresie 22 pytania. W 17 wypadkach podjął uchwałę zawierającą odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne, a w pozostałych (5 wypadkach) bądź odmówił udzielenia odpowiedzi, bądź odmówił podjęcia uchwały (przyczyna - skierowanie pytania przez nieuprawniony skład kolegium). Pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych w 10 wypadkach dotyczyły dodatków mieszkaniowych w ujęciu ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz.509), a w 9 wypadkach - problematyki podatkowej. Pozostałe pytania obejmowały różne kwestie prawne pojawiające się na tle ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz.196), ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz.203 z późn.zm.), ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz.444 z późn.zm.) i innych aktów normatywnych.

Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznając pytania prawne wypowiadał się nie tylko w kwestiach przedstawionych mu do wyjaśnienia przez kolegium, lecz dokonywał

również wykładni przepisów normujących procedurę tych pytań. Formulowane w związku z tym tezy odnosiły się zarówno do niezbędnych przesłanek pytań prawnych, jak i do innych szczegółowych kwestii procesowych. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił więc, że podjęcie uchwały przez pełny skład samorządowego kolegium odwoławczego z naruszeniem wymogów określonych w art.22 ust.4 powołanej ustawy z dnia 14 października 1994 r. (w części dot. wymaganego w takim wypadku składu kolegium) odbiera jej skuteczność prawna a w konsekwencji - stosownie do art.2 a ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym... (Dz.U. Nr 4, poz. 8 z późn.zm.) w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, odbiera temu Sądowi możliwość podjęcia uchwały stanowiącej odpowiedź na pytanie prawne (por. uchwała NSA z 16 października 1995r., VI SA I/95). Wypowiadając się zaś w kwestii przedmiotu pytania prawnego NSA wyjaśnił, że powinno nim być zagadnienie prawne przedstawione w sposób możliwie ogólny. Nie może to być "zapytanie" o treść rozstrzygnięcia organu odwoławczego. Sąd administracyjny nie może zastąpić organu odwoławczego, naruszałby bowiem wówczas nie tylko przewidziany kodeksem postępowania administracyjnego tok kontroli instancyjnej, ale praktycznie odebrałby również stronie prawo skargi (por. uchwała NSA z dnia 16 października 1995 r., VI SA I/95).

Naczelny Sąd Administracyjny kilkakrotnie zaakcentował w uchwałach, iż warunkiem dopuszczalności pytania prawnego

jest związek przedstawionego zagadnienia prawnego z toczącym się postępowaniem, i że wątpliwości prawne powinny wynikać ze stosowanych w tym postępowaniu aktów normatywnych (por. uchwała NSA z 27 listopada 1995 r., VI SA I/95). Sąd stwierdzając więc brak wykazania zależności rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy od odpowiedzi na pytanie prawne, przy jednoczesnie nieustalonym w sposób niewątpliwy stanie faktycznym sprawy, odmawia udzielenia odpowiedzi na pytanie (por. uchwała NSA z 6 listopada 1995 r., VI SA 7/95).

Wypowiadając się z kolei w kwestii charakteru wspomnianych uchwał pełnego składu samorządowego kolegium odwoławczego (tj. podjętych na podstawie art. 22 powołanej ustawy z dnia 14 października 1994 r.), NSA wskazał, że dotyczy one sfery orzeczniczej kolegium i w odróżnieniu od uchwał zgromadzenia ogólnego kolegium (art.12 ustawy z dnia 14 października 1994 r.) winny być udokumentowane w sposób przewidziany w procedurze administracyjnej. Oznacza to, że muszą one wymieniać imiona i nazwiska członków kolegium podejmującego uchwałę oraz zawierać ich podpisy; na tej samej zasadzie uchwały te wymagają uzasadnienia (por. uchwała NSA z dnia 16 października 1995 r., VI SA I/95). Naczelny Sąd Administracyjny uznał także, że kolegium w pełnym składzie jest uprawnione do zmiany pytania sformułowanego we wniosku składu orzekającego w sprawie. Zdaniem NSA, trudno przyjmować by pełny skład kolegium w procedurze zadawania pytań prawnych uczestni-

czył jedynie w charakterze organu oceniającego czy wystąpić z pytaniem, czy też nie. Zmiana pytania nie może jednak prowadzić do oderwania pytania od rozpoznawanej sprawy (por. uchwałę NSA z dnia 28 grudnia 1995 r., VI SA 22/95). Szczegółowe przedstawienie problematyki prawnej zawartej w zgłoszonych pytaniach oraz w podjętych w związku z nimi uchwałach Sądu, wykraczałoby poza ramy informacji dotyczącej działalności Wydziału VI. Problematyka ta występuje w tych częściach Informacji, które dotyczą orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw. Ogólnie jedynie można stwierdzić, że zgłaszane przez kolegiata pytania prawne dotyczyły najczęściej ważnych problemów prawnych, które wywołały niejednokrotnie rozbieżności w praktyce stosowania prawa przez organy administracji. Pytania te umożliwiły zatem NSA wypowiedzenie się w różnych istotnych kwestiach prawnych, dotyczących na przykład przedmiotowego zakresu art. 106 k.p.a. i związanych z tym zagadnień proceduralnych (por. uchwała NSA z dnia 18 września 1995 r., VI SA 10/95, ONSA z 1995 r., z. 4, poz.152), czy charakteru prawnego decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych (por. np. uchwała NSA z 4 grudnia 1995 r., VI SA 16/95).

Należy zaznaczyć, że uchwały NSA zawierające odpowiedzi na pytanie prawne samorządowego Kolegium odwoławczego kierowane są do opublikowania w Zbiorze Urzędowym NSA.

Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

1. W roku 1995 w NSA nadal rozpoznawano wniesione wcześniej skargi organów samorządu na decyzje w przedmiocie wydobywania kopalini, wydane jeszcze na podstawie dekretu z dnia 6 maja 1953 r. - Prawo górnicze, w zakresie wyznaczonym art.12 "D", wprowadzonym nowelą z 9 marca 1991 r. (Dz.U. Nr 31, poz.128).

W powyższych sprawach NSA kontynuował linię orzecznictwa, według której organ współdziałający przy wydawaniu decyzji nie staje się stroną postępowania zawisłego przed organem właściwym do wydania decyzji.

Na marginesie podkreślić należy, iż stan prawny w omawianym zakresie uległ zmianie z dniem 5 sierpnia 1994 r. wskutek wejścia w życie ustawy z 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz.96).

2. Inną grupę problemów stanowiły sprawy dotyczące cofnięcia uprawnień do wypożyczenia kaset video. Przeprowadzone bowiem przez uprawnione organy kontrole w wypożyczalniach takich kaset wykazywały wprowadzanie do obrotu kaset z filmami, pochodzących od nieuprawnionych dystrybutorów, bez stosownych, wymaganych prawem oznakowań.

NSA oddalał skargi wnoszone w tych sprawach, jeżeli stwierdził, że powodem cofnięcia przez właściwy organ uprawnień było naruszenie warunków określonych w zezwoleniu.

3. Ważną grupę zagadnień stanowiły także skargi na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych cofające koncesje na prowadzenie usług w zakresie ochrony mienia i usług detektywistycznych, wobec naruszenia warunków koncesji, bezprawnej cesji praw wynikających z koncesji, prowadzenia swoistej "egzekucji" dłużów - np. uprowadzenie dłużnika, groźby itp., nieprzestrzegania warunków wskazanych w koncesji oraz zatrudniania pracowników Karanych za przestępstwa umyślne (np. II SA 684/95, II SA 340/94).

4. W orzecznictwie rozstrzygano również istotne kwestie prawne związane z działalnością w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi (II SA 1385/95 - wyrok uchylający decyzję Komisji Papierów Wartościowych odmawiająca wydania zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na lokowaniu powierzonych pieniędzy i zarządzaniu funduszami powierniczymi). W omawianym zakresie wyrażono również istotny dla praktyki pogląd, że pismo inwestora giełdowego skierowane do Komisji Papierów Wartościowych lub jej Przewodniczącego, zawierające zarzuty na działalność podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo maklerskie, nie wyczerpuje postępowania w sprawie o cofnięcie temu podmiotowi uprawnień, ale może ono uzasadniać wszczęcie postępowania w tej sprawie z urzędu (II SA 1373/94).

W orzeczeniach dotyczących spraw o skreślenie z listy maklerów NSA stwierdził, że tam gdzie odpowiedzialność łączy się z wyraźnym określonym zdarzeniem, nie można jej rozciągać na inne zdarzenia i stany faktyczne (II SA 1045/95

i II SA 1046/95).

Sformułowano tezę, że osoba wpisana na listę maklerów, lecz pełniąca tylko funkcję prezesa (wiceprezesa) zarządu domu maklerskiego, nie podlega odpowiedzialności przewidzianej dla maklerów w art. 16 § 2 ustawy z 22 marca 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz.U. Nr 35, poz.155).

5. W dziedzinie działalności gospodarczej warto wskazać także sprawy dotyczące zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie telekomunikacji. W tych sprawach np. NSA oddalił skargi na odmowne decyzje Ministra łączności - podmiotów, które nie dysponowały żadnym kapitałem własnym, wnosili o zwolnienie od wpisu sądowego, a zamierzały ko- rzystać z promu kosmicznego, względnie wynieść na orbitę geostacjonarną polskiego satelity i zbudować niezależną sieć satelitarnych łączy telekomunikacyjnych w oparciu o bliżej niesprecyzowane kredyty.

Decyzje w omawianych sprawach wydano jeszcze przed uchwaleniem i opublikowaniem ustawy z 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 60, poz. 310).

Zgodnie natomiast z nowym art. 14a ustawy o łączności wprowadzono do obrotu prawnego, jako warunek, obowiązek zarządzenia przetargu, w celu wybrania podmiotu, któremu wyda się koncesje.

W sprawach o wydanie koncesji na rozpowszechnianie lokalnych programów telewizyjnych i radiowych, orzecznictwo po-

dzielił wielokrotnie już wcześniej wypowiedziany pogląd, że uchwała KRRIiR rozstrzygająca kwestię przyznania (badź nieprzyznania) koncesji nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu kpa, nie rodzi ona bowiem bezpośrednich skutków na zewnątrz i nie jest jeszcze koncesją. Jest ona natomiast aktem skierowanym do Przewodniczącego KRRIiR i wiąże go podobnie jak samą Radę (II SA 980/95).

Od dwóch lat utrzymuje się pewna ilość spraw (kilka-naście rocznie) dotyczących skarg na decyzje Ministra Łączności nakazujących wyłączenie nadajników telewizyjnych i radiowych. Skargi, wnoszone przede wszystkim przez spółki z o.o. emitujące programy radiowe i telewizyjne bez stosownych zezwoleń na używanie urządzeń radiokomunikacyjnych oraz bez przydziału częstotliwości - były oddalane. NSA uznawał bowiem, iż działalność tych podmiotów naruszała przepisy ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności.

Rozpoznano także sprawę, w której 15 podmiotów (spółek telewizyjnych z o.o.) zwróciło się do KRRIiR o cofnięcie koncesji wydanej PTS "PolSAT" w dniu 1 czerwca 1994 r. We wszystkich tych sprawach Sąd odrzucił skargę uznając, iż zaskarżone stanowisko KRRIiR nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a., a jedynie pismem informacyjnym skierowanym do podmiotów, nie mających w tych sprawach przymiotu strony.

6. W sprawach dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych NSA kontynuował dotychczasową linię orzecz-

nictwa.

Skargi na decyzje odmawiające zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych były przeważnie przez NSA oddalane, co oznacza, że organy prawidłowo stosowały unormowania zawarte w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 z późn.zm.), znowelizowaną ustawą z dnia 17 kwietnia 1993 r. (Dz.U. Nr 40, poz. 184). Przyczyna uwzględniania przez Sąd skarg (w nielicznych przypadkach) były najczęściej naruszenia przy wydawaniu decyzji przepisów art. 12 ust. 2, art. 18 ust. 2-3 powołanej ustawy oraz art. 7, 10 § 1, art. 62 i art. 77 § 1 k.p.a.

W zakresie hurtowego obrotu wyrobami spirytusowymi, NSA aprobował pogląd prawny Ministra Przemysłu i Handlu, że udzielenie zezwolenia na taki obrót może być uzależnione od uregulowania wynikających z handlu alkoholem należności wobec Państwa a także wobec dostawców (IT SA 767/94).

W zakresie omawianych spraw nadal sporny w orzecznictwie jest problem związany z wprowadzaniem przez niektóre rady w formie uchwał zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych.

W sprawie II SA 197/94 NSA oddalił skargę Prokuratora Wojewódzkiego na uchwałę Rady Miejskiej w S., wyrażając pogląd, że jeżeli spożywanie alkoholu w miejscach publicznych stało się zjawiskiem powszechnym i nagminnym, powodującym zakłócenie spokoju, porządku i bezpieczeństwa

obywateli oraz stanowiącym zagrożenie dla zdrowia i moralności, wolności i dóbr osobistych mieszkańców - Rada Miejska może podjąć uchwałę o zakazie spożywania alkoholu w miejscach publicznych.

NSA podkreślił jednocześnie, że skoro problem ten (jako oczywiście problem prawny) jest nadal sporny, to celowa byłaby w tym zakresie powszechnie obowiązująca wykładnia Trybunału Konstytucyjnego lub po prostu nowelizacja ustawy.

W sprawie VI SA 10/95 NSA podjął uchwałę rozstrzygającą wątpliwości prawne Samorządowego Kolegium Odwoławczego w dziedzinie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. NSA stwierdził, że do wydania przez zarząd gminy opinii, o jakiej mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.), stosuje się przepisy art. 106 k.p.a. Opinia zarządu gminy jest jednym z elementów materiału dowodowego sprawy o wydanie przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, podlegającym rozpatrzeniu przez organ wydający decyzję w takiej sprawie, według zasad określonych w art. 7 k.p.a. oraz w trybie określonym w art. 77 § 1, art. 80 i 107 § 3 k.p.a.

Sprawy celne

W roku 1995 liczna grupa spraw stanowiły skargi na

decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cel.

1. Duża liczba spraw dotyczyła stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze należności celnych, wydanych zdaniem Prezesa GUC z rażącym naruszeniem prawa.

Znaczną część tych decyzji została przez NSA uchylona. Główną przyczyną stwierdzonych wadliwości była błędna wykładnia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., polegająca na zbyt szerokim rozumieniu przez Prezesa GUC terminu "rażące naruszenie prawa". NSA rozpoznając skargi na takie decyzje podkreślał, że stwierdzenie nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest odstępstwem od zasady trwałości decyzji i jako takie podlega ścisłej wykładni. M.in. Sąd nie podzielił poglądu, że narazenie Skarbu Państwa na straty w wyniku błędnej klasyfikacji stanowi rażące naruszenie prawa. NSA przyjął, że skutki społeczno-ekonomiczne decyzji w postaci zaistnienia określonych strat nie mieszczą się bezpośrednio w sferze prawa, a zatem wystąpienie takich skutków nie może przesądzać o rażącym naruszeniu prawa (V SA 950/94).

Natomiast oddalając skargę na decyzję Prezesa GUC w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji organu celnego rozstrzygającej o zwolnieniu od cła - NSA wyraził pogląd, że importowane towary, które następnie stają się przedmiotem leasingu kapitałowego, nie korzystają ze zwolnienia od cła przewidzianego w art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. Nr 60, poz. 253 ze zm.), nawet w przypadku,

gdy w ramach swojej działalności spółka zajmuje się świadczeniem usług leasingowych (V SA 2495/94).

2. Opłata manipulacyjna dodatkowa

W sprawach dotyczących wymiaru opłaty manipulacyjnej dodatkowej NSA z reguły stwierdzał nieważność decyzji wydanych na podstawie §20 pkt 1 i pkt 4 lit.a rozporządzenia MMGZ z dnia 22.08.1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz.U. Nr 61, poz.357 z późn.zm.), a to z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1.03.1994 r. U. 7/93 i obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1994 r. o utracie mocy obowiązującej cyt. wyżej §20 rozporządzenia MMGZ /Dz.U. Nr 76, poz.348). Jako podstawę nieważności wskazywano przepis art.31 ust.3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zw. z art.156 §1 pkt 7 k.p.a. (V SA 622/95, SA/Kr 2201/94, SA/Bk 432/94, SA/Lu 1466/94, SA/E 3014/94, SA/Rz 476/94, SA/Sz 573/95).

Zauważyć należy, że Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą zastąpił kwestionowany przepis §20 - nie mniej restryktywnym §20a, wprowadzonym §1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 23 czerwca 1994 r. Trybunał Konstytucyjny badając ten przepis, również stwierdził jego niekonstytucyjność (orzeczenie z dnia 26 września 1995 r. U.4/95).

3. Zwrot cła

Problematyka zwrotu cła (art.80 ust.1 prawa celnego)

i należnych odsetek (art. 81 prawa celnego) dotyczyła wyjaśnienia podstawowych pojęć związanych z tą instytucją.

I tak NSA dokonując wykładni art. 80 ust. 1 prawa celnego wyjaśnił, że określenie, iż "należność celna ..." zwraca się producentowi towaru ..." nie pozwala na ograniczenie podmiotowe tego przepisu tylko do tych producentów, którzy byli jednocześnie importerami towaru podlegającego przetworzeniu (SA/Ka 190-195/94).

Przepis art. 80 ust. 1 prawa celnego nie zawiera wymogu, aby dla zwrotu cła przywzowowego towaru przywiezione z zagranicy, zużyte przy wyrobieniu towaru wywiezionego w obrocie towarowym z zagranicą - musiały wejść w skład wyrobu wywożonego. Treść art. 80 ust. 1 prawa celnego nie uzasadnia dzielenia towarów importowanych, zużytych przy wyrobieniu towarów eksportowych, na materiały główne, które weszły w skład wyrobu gotowego i pomocnicze, wykorzystywane tylko w związku z produkcją tego wyrobu (SA/Wr 1056/94, SA/Gd 2320/94).

Pojęcie "zużycie przy wyrobieniu" nie może być rozumiane zbyt szeroko. Określony materiał musi ulec unicestwieniu przy produkcji konkretnej jednostki wytworzonego towaru, a nie może służyć do wytwarzania wyrobów w dłuższym cyklu produkcyjnym (SA/Gd 2320/94).

Producentem towaru, o jakim mowa w art. 80 ust. 1 prawa celnego jest nie tylko podmiot, który we własnym zakresie wykonuje wszystkie czynności związane z przetworzeniem towaru wywiezionego następnie w obrocie towarowym z za-

granica - ale także podmiot, który organizując działalność produkcyjną eksportowanego wyrobu, zleca w ramach swej działalności wykonanie określonych czynności innym podmiotom zarówno w kraju jak i za granicą. NSA przyjął również, że producentem towarów wymienionych w obrocie towarowym z zagranicą przysługuje prawo do zwrotu należności celnych, jakie pobrane zostały przy przywozie do kraju surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych, które wcześniej w ramach usługi importowej zostały wywiezione za granicę w celu ich przetworzenia, a po przywiezieniu do kraju - zużyte zostały przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą (SA/Kr 2171/94, SA/Kr 23-29/95).

NSA również przyjął, że jednym z wymogów skutkujących zwrot cła jest, iż w skład towarów wywożonych musza być zużyte te same towary uprzednio przywiezione w postaci surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych. Montaż części jest jedną z form produkcji, mającej na celu wytworzenie produktu finalnego (SA/Lu 856/95).

Przepis art. 80 ust. 1 prawa celnego ma zastosowanie wyłącznie do producentów towarów - przepis tego nie można stosować do podmiotów świadczących usługi eksportowe (SA/Ka 1671/94), ani też do podmiotów, które nie były producentami wyrobu finalnego, a tylko importerami surowców (SA/Lu 2240/94).

4. Wypowiadając się w przedmiocie odsetek należnych od zwracanego cła NSA uwzględniając skargę, wyraził pogląd, że organ celny w każdym czasie, w którym stwierdził, że pobrano należności celne w wysokości wyższej obowiązanej jest do zwrotu nadpłaty.

Obowiązek zwrotu należności celnej może powstać także w toku postępowania celnego. Stwierdzenie, iż należności celne były nienależne stanowi samodzielną przesłankę zwrotu cła i zapłaty odsetek. Ustalenie tej przesłanki może nastąpić także po dokonaniu odprawy celnej. Obowiązek zwrotu powstaje wówczas z upływem 14 dni od dnia, w którym stwierdzono okoliczności pozwalające ustalić, że były one nienależne (SA/L 728/95).

Do nadpłaty, wynikłej z uchylecia decyzji ustalającej wysokość cła, o której mowa w przepisie art. 83 ust. 2 prawa celnego, stosuje się przepis art. 81 ust. 2 tego prawa w zakresie odsetek za zwłokę od zwracanych przez organ celny należności (SA/P 197/95).

Jednym z interesujących zagadnień jakie wystąpiły w 1995 r. była kontrowersja jaka wyłoniła się na tle zwolnienia od cła w trybie przewidzianym w art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. Nr 60, poz. 253 ze zm.). A mianowicie powstała kwestia prawna, czy spółki utworzone na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (Dz.U. Nr 41, poz. 325 z późn.zm.), z dniem wejścia w życie

ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, tj. z dniem 18 lipca 1991 r., mogły korzystać ze zwolnień od cła przywozowego tylko w zakresie wynikającym z treści art. 30 ust. 1 pkt 2 wyżej powołanej ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r., czy też w zakresie wynikającym z literalnego brzmienia art. 37 ust. 5 cyt. wyżej ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r.

Jeszcze w uchwale składu 5 sędziów SN z dnia 29 lipca 1993 r., sygn. III AZP 7/93 wyrażono pogląd, że spółce z udziałem zagranicznym, prowadzącej z zagranicy środki przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej, a stanowiące uzupełnienie do pełnej wysokości wkładu w formie niepieniężnej wspólnika zagranicznego do kapitału zakładowego spółki, przysługuje zwolnienie od cła przywozowego na podstawie art. 37 ust. 5 wyżej cyt. ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym, ale uchylene ustawy z 1988 r. i brak odwołania się do jej przepisów w tym artykule, nie daje podstaw do określenia zakresu uprawnień w obrocie towarowym z zagranicą na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1988 r.

NSA wcześniej (w wyroku z dnia 4 sierpnia 1992 r. III SA 584-590/92) wypowiedział się, że zakres zwolnień od cła na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym jest taki sam, jaki obowiązywał na podstawie art. 30 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (ONSA 1994, Nr 1, poz. 12). Pogląd

ten został zaaprobowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 63/94.

Z uwagi na powstałą rozbieżność - Sad Najwyższy w składzie 7 sędziów udzielił w dniu 26 października 1995 r. sygn. III AZP 24/95 odpowiedzi na powyższe zapytanie prawne - stwierdzając, że spółki utworzone na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych korzystały, na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym - ze zwolnień od cła przywozowego tylko w zakresie wynikającym z przepisu art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r.

Wynika z tego, że pogląd wyrażony w dotychczasowym orzecnictwie NSA został w pełni podzielony w powyższej uchwale SN.

5. Zwolnienie od cła środków trwałych, stanowiących przedmiot wkładu niepieniężnego podmiotu zagranicznego.

Na tle art. 14 ust. 1 pkt 39 prawa celnego NSA wypowiedział pogląd, że przepis ten jest przykładem kompleksowej regulacji prawnej w zakresie zwolnień od cła wkładów niepieniężnych podmiotów zagranicznych, przy czym wykładnia tego pojęcia musi uwzględniać potrzebę pewności obrotu prawnego w zakresie prawa celnego, jak również uwzględniać cel i sens wkładu niepieniężnego w świetle prawa handlowego (V SA 226/95).

Rozważając kwestię zastrzeżenia nieodstępowania środków

trwałych stanowiących przedmiot wkładu niepieniężnego NSA przyjął, że wykładnia gramatyczna i celowościowa przemawia za tym, by przez pojęcie "odstąpienie rzeczy" rozumieć każde faktyczne przeniesienie władztwa nad rzeczą, za wyjątkiem przypadków, gdy chodzi o przekazanie krótkotrwałe i okazjonalne.

Należy przy tym zwrócić uwagę na zawarte w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów SN z dnia 26 października 1995 r. sygn. III AZP 24/95 - stwierdzenie, że ustawodawca uchylając ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (Dz.U.

Nr 41, poz. 325 z późn.zm.), rozstrzygnął kwestię zwolnienia od cła spółek z udziałem zagranicznym w ten sposób, że przewidziane w art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1988 r. zwolnienie od cła przedmiotów stanowiących wkład niepieniężny wspólników zostało na podstawie art. 32 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach zagranicznych (Dz.U. Nr 60, poz. 253 z późn.zm.) "przeniesione" do prawa celnego poprzez dodanie pkt 39 do art. 14 ust. 1. Oznacza to, że w odniesieniu do importowanych środków stanowiących przedmiot wkładu niepieniężnego podmiotu zagranicznego po dniu wejścia w życie ustawy z 1991 r. - będzie miał zastosowanie powyższy przepis prawa celnego, natomiast zakres ochrony praw spółek z udziałem zagranicznym ograniczy się w świetle art. 37 ust. 5 ustawy z 1991 r. tylko do zachowania zwolnień celnych od sprawdzanych przez spółkę z udziałem zagranicznym maszyn, urządzeń, wyposażenia i

temu podobnych środków przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu na utworzenie spółki, nabytych na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1988 r.

6. Przewóz towarów z zastosowaniem Karnetów TIR

Nowym problemem, który wystąpił w sprawach wymiaru cła, było zagadnienie wydania decyzji na podstawie fałszywego dowodu, za jaki strona skarżąca uznała nieczytelną kopię karnetu TIR we wniosku zawierającym żądanie znowienia postępowania na podstawie przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. (V SA 865/94 i V SA 869-870/94).

wskazując na obowiązujące w tej mierze postanowienia Konwencji Celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (zał. do Dz.U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76), NSA nie uznał za słuszne stanowisko skarżącego Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych domagające się wznowienia postępowania z powodów, że dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe (zupełnie nieczytelna kopia voletu karnetu TIR) i że decyzja została wydana w wyniku przesłpstwa. Sąd wyjaśnił, że w sytuacji, gdy legalności wystawionego przez siebie karnetu TIR nie kwestionowało zagraniczne stowarzyszenie upoważnione do jego wydania i gdy dowód ten nie tylko został przyjęty przez zagraniczny urząd celny, ale był również dokumentem, na podstawie którego towar (alkohol etylowy i wino) przekroczył granicę Polski, lecz następnie nie został

zgłoszony do odprawy celnej docelowej, to nie można po-
dzielić poglądu strony skarżącej o istnieniu przesłanki
określonej w art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. uzasadniającej
wznowienie postępowania administracyjnego. Nieistnienie
przesłanki z art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a., w ocenie NSA, wy-
nikało z faktu, że strona skarżąca, jako poręczyciel, od-
powiada za osoby działające pod ochroną karnektów TIR.

Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

Utrzymać się wzrostowa tendencja wpływu tego rodzaju
spraw. Ogólny udział tych spraw w globalnym wpływie skarg
w latach 1992-1995 wyniósł kolejno: 15,8; 17,3; 21,0; i
28,7%. Zjawisko to - jak wynika z obserwacji praktyki
orzeczniczej organów podatkowych - jest spowodowane nie
tylko rosnącą rolą rozwijającej się gospodarki wolno-
rynkowej i wzmożoną aktywnością podmiotów gospodarczych,
ale również niedoskonałością prawa podatkowego oraz nie
zawsze prawidłowym funkcjonowaniem organów podatkowych.
Dość przypomnieć, że odsetek uwzględnianych na rozprawach
skarg w latach 1991-1995 należał do jednego z najwyższych
i wynosił kolejno: 29,5; 33,2; 34,5 i 35,3.

Spośród wielu zagadnień, które wystąpiły w postępowaniu
sądowym w sprawach zobowiązań podatkowych do najważniejszych
zaliczyć należy:

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.
Nadal aktualne były zagadnienia dotyczące kosztów uzyska-
nia przychodów, a więc ustalania podstawy opodatkowania,

zwolnień przedmiotowych oraz ulg podatkowych, o których
mowa w art. 26 ustawy. Na tle tych zagadnień w orzecz-
nictwie NSA akcentowano w szczególności pogląd, że wszel-
kie przywileje podatkowe, będące wyjątkiem od podstawowej
zasady prawa podatkowego, a mianowicie zasady powszech-
ności i równości podatkowej, nie mogą być stosowane na
podstawie wykładni rozszerzającej, systemowej, bądź też
celowościowej.

I tak w zakresie kosztów uzyskania przychodów preze-
ntowano konsekwentnie stanowisko, że skoro art. 22 ust. 1
ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zalicza
do kosztów uzyskania przychodów z poszczególne źródła
"wszelkie koszty" poniesione w celu osiągnięcia przy-
chodów (z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 23), to
wykładnia gramatyczna tego przepisu prowadzi do oczy-
wistego wniosku, że podatnik ma możliwość odliczenia od
przychodów wszelkich kosztów pod tym jednakże warunkiem,
że mają one bezpośredni związek z prowadzoną działalnością
gospodarczą, a ich poniesienie ma bądź może mieć wpływ
na wielkość osiągniętego przychodu. Przeciwdziałano w
ten sposób bezzasadnemu zaliczaniu do kosztów uzyskania
przychodów i w konsekwencji obniżaniu dochodu np. odsetek
od zaciągniętych pożyczek, które nie miały jakiegokolwiek
związku z prowadzoną przez podatnika działalnością gospo-
darczą.

Wobec szerokiego rozbudowania zwolnień od podatku o
charakterze przedmiotowym zawartych zarówno w samej

ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych (art. 21 ustawy oraz § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. Nr 35, poz. 173) - wyrażane w tym przedmiocie poglądy prawne składów orzekających dotyczyły konkretnych, często jednostkowo występujących stanów faktycznych. Do istotniejszych mających zastosowanie w większej ilości spraw zaliczyć należy następujące:

- wobec braku *expressis verbis* definicji stypendium naukowego, o naukowym charakterze stypendium i o jego zwolnieniu od podatku na zasadzie art. 21 ust. 1 pkt 39 powinien decydować cel i rodzaj działalności stypendysty, nie zaś formalna nazwa tego stypendium,
- świadczenia pieniężne otrzymywane przez poborowych odbywających służbę kandydacką w Straży Granicznej wolne są od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 15,
- termin płatności podatku dochodowego od dochodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości, ustanowiony w art. 28 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wywołuje ten skutek, że jeżeli w tym terminie podatnik nie złoży przewidzianego w powyższym przepisie oświadczenia, to organ podatkowy wyda decyzję o wymiarze podatku; nie pozabawia to jednakże podatnika możliwości żądania zwolnienia od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 32 lit.a, jeśli spełnione

są wymogi przewidziane w tym przepisie, są wymogi przewidziane w tym przepisie, - sprzedaż działki uzyskanej wprawdzie jako część ekwiwalentu za inną wyłączonej działkę, ale dokonana na rzecz osób fizycznych w drodze umowy sprzedaży, nie mieści się w dyspozycji art. 21 ust. 1 pkt 29,

- wydatkowanie przychodu ze sprzedaży mieszkania w Polsce na cele mieszkaniowe za granicą, nawet przed upływem roku od dnia sprzedaży, nie powoduje zwolnienia od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 32 lit.b.

Aktualna była nadal problematyka ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wynika to m.in. ze społecznej doniosłości tej problematyki, nie dość precyzyjnych i ulegających częstym zmianom przepisów, a ponadto również nie zawsze podejmowanych w porę przez Ministra Finansów skutecznych działań zapobiegających jednolitość orzecznictwa organów podatkowych. Wśród tej grupy spraw wymienić należy te, które dotyczyły odliczeń od podstawy opodatkowania darowizn na cele wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy. Jakkolwiek spraw tych nie było zbyt wiele (w związku z licznymi, ostatnio nie zawsze zbliżnymi publikacjami oraz wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów dotyczącymi darowizn, zwiększonego wpływu tych spraw należy się spodziewać dopiero w 1996 r.) i dotyczyły one okresu sprzed nowelizacji ust. 6 art. 26, który z dniem 1 stycznia 1994 r. wprowadził obowiązek dokumentowania darowizn dokumentami - Sąd jednolicie przyjmował, że podatnik korzystający z odliczenia powinien wykazać (w

przyypadku sporu z organem podatkowym), iż darowizna została zrealizowana w rozumieniu prawa cywilnego i to na cel przewidziany w ustawie. Skoro bowiem ulga podatkowa jest odstępstwem od zasady sprawiedliwości podatkowej (powszechności i równości opodatkowania), to podatnik chcący korzystać z ulgi - zgodnie z ogólną zasadą, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne - powinien wykazać ile, komu i w jakim celu dokonał bezpłatnego świadczenia kosztem swego majątku.

Kolejną istotną ze społecznego punktu widzenia, sygnalizowaną już w informacji o działalności NSA w 1994 r. była problematyka wydatków na cele mieszkaniowe, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 5 omawianej ustawy. W tej kwestii orzecznictwo sądowe nie było jednolite. Rozbieżności wywoływała w szczególności wykładnia art. 26 ust. 1 pkt 5 lit.c ustawy, przewidująca możliwość odliczenia od dochodu wydatków na cele mieszkaniowe przeznaczonych na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej. Rozbieżności poglądów dotyczyły tych przyпадków, w których członkowie spółdzielni mieszkaniowych spłacili w całości lub w części wraz z odsetkami w danym roku podatkowym kredyt zaciągnięty przez spółdzielnię na budownictwo mieszkaniowe.

W nielicznych orzeczeniach prezentowano pogląd, że w tego rodzaju stanach faktycznych nie ma zastosowania art. 26 ust. 1 pkt 5 lit.c, ponieważ nie reguluje on pokrywania przez członków spółdzielni mieszkaniowej wydatków będących

następstwem wcześniej zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu bankowego. Wyrażono również pogląd, że w przypadku lokatorskiego prawa do lokalu, gdy wkład mieszkaniowy stanowi część kosztów budowy i obejmuje tylko pierwszą piętę - spłata Kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię nie może być uznana za wydatek, o którym mowa w powyższym przepisie. W większości jednak przyпадków składy orzekające przyjmowały, że wykładnia gramatyczna art.26 ust.1 pkt 5 lit.c ustawy prowadzi do wniosku, iż wydatki na wkład budowlany lub mieszkaniowy poniesione w roku podatkowym podlegają odliczeniu od dochodu bez względu na to, kiedy zobowiązanie do uiszczenia wkładu powstało, a ponadto, że prawo do odliczenia wydatków nie jest uzależnione od źródła ich finansowania. Ten ostatni pogląd znalazł aprobatę w uchwale Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 1995 r., w której stwierdzono, że "przepis art.26 ust.1 pkt 5 lit.c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi podstawę do odliczenia od dochodu przy ustalaniu podstawy do obliczenia podatku wydatków poniesionych w roku podatkowym przez podatnika na spłatę kredytów zaciągniętych przez spółdzielnię mieszkaniową na budownictwo mieszkaniowe wraz z odsetkami od tych kredytów, jako wydatków na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni". Nie wydaje się jednakże, aby powyższa uchwała rozwikłała wszystkie rodzące się w omawianej kwestii wątpliwości. I tak wyrażany jest pogląd, że do

wydatków "na cele mieszkaniowe podatnika" w rozumieniu art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. c nie powinno się zaliczać spłaty odsetek od zaciągniętych przez spółdzielnię kredytów.

W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.

I w tej grupie spraw znaczna część zagadnień prawnych dotyczyła problematyki związanej z ustalaniem podstawy opodatkowania. Wystąpiły one w sposób szczególnie widoczny w całej serii spraw, w których podatnicy kwestionowali zasadność wymiaru podatku dochodowego za 1992 r. W sprawach tych, w zasadzie o identycznym stanie faktycznym, podatnicy - powołując się na art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który przewidywał zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów faktycznie zapłaconych odsetek od zaciągniętych pożyczek - zaciągali wielomiliardowe pożyczki, nie mające jakiegokolwiek związku z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, a następnie wysokie odsetki, sięgające niejednokrotnie kilku miliardów złotych, zaliczali do kosztów obniżając w ten sposób podstawę opodatkowania, a więc i sam podatek dochodowy od osób prawnych. Sąd oddalając skargi w tych sprawach, wyraził pogląd, że nie znajduje uzasadnienia prawnego stanowisko, jakoby odsetki od każdej pożyczki, bez względu na jej związek z prowadzoną przez podatnika działalnością oraz potrzebą finansowania prowadzonych przez niego przedsięwzięć gospodarczych, należało zaliczać do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z analizy przepisów ustawy o po-

datku dochodowym od osób prawnych wynika bowiem, że zaliczenie odsetek od pożyczki do kosztów uzyskania przychodów może nastąpić tylko wówczas, gdy pożyczka zaciągnięta została na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej w danym roku podatkowym, zaś wykorzystanie pożyczki ma lub może mieć wpływ na wielkość osiągniętego przychodu w tym roku podatkowym.

Kolejnym zagadnieniem istotnym dla prawidłowego wymiaru podatku dochodowego od osób prawnych jest wykładnia art. 7 ust. 4 omawianej ustawy z 1992 r. Zgodnie z tym przepisem, stratę (różnicę pomiędzy kosztami uzyskania przychodów a przychodem) podatnik pokrywa w równych częściach z dochodu uzyskanego w następnych trzech latach podatkowych. W dotychczasowym orzecznictwie NSA jednolicie w zasadzie przyjmowano, że straty z lat ubiegłych odliczane są w całości od dochodu osiągniętego od początku roku podatkowego w kwocie przypadającej do pokrycia z dochodu tego roku, zaliczki zaś na podatek dochodowy obliczane są od nadwyżki tego dochodu ponad wysokość strat przypadających do odliczenia od dochodu osiągniętego od początku roku. W minionym roku pogląd ten zakwestionowano. W jednym z wyroków NSA stwierdzono mianowicie, że z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wynika, że odliczenie straty przypadającej na dany rok powinno nastąpić od dochodu uzyskanego po zakończeniu roku podatkowego za okres 12 miesięcy. Nie jest prawidłowe pokrycie całej części straty przypadającej

za dany rok z dochodu uzyskanego za miesiąc lub kilka miesięcy tego roku. Jeśli więc organ podatkowy z korzyścią dla podatnika odlicza od dochodu w sposób narastający 1/12 część straty od dochodu przypadającego na każdy miesiąc danego roku, to nie narusza prawa.

W celu usunięcia powyższej rozbieżności przeprowadzono ogólnokrajową dyskusję sędziowską, w czasie której większość sędziów wypowiedziała się za dotychczasową linią orzecznictwa w omawianej kwestii. Stanowisko to zostało również zaaprobowane w opublikowanej glosie przedstawiciela doktryny.

W zakresie podatku od towarów i usług.

Rośnie liczba skarg dotycząca tej kategorii spraw. Wynika to m.in. z trudności w praktycznym stosowaniu w postępowaniu podatkowym przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym spowodowanych jej kilkakrotną nowelizacją (ustawa weszła w życie z dniem 5 lipca 1993 r.) oraz znaczną ilością aktów wykonawczych, co niejednokrotnie utrudnia podatkikom zorientowanie się w aktualnym stanie prawnym poszczególnych instytucji dotyczących VAT. W orzecznictwie sądowym również wykładania niektórych regulacji omawianej ustawy wywołuje różnice poglądów, które wymagają ujednolicenia. Temu celowi poświęcona będzie ogólnokrajowa konferencja sędziów NSA, która odbędzie się w marcu 1996 r. Z podanych wyżej powodów brak obecnie podstaw do formułowania ogólnych ocen dotyczących orzecznictwa administracyjnego i sądowego

dotyczącego podatku od towarów i usług. Odnotować jedynie można poglądy wyrażone przez składy orzekające NSA w poszczególnych rozpatrywanych sprawach, które mają zastosowanie w większej liczbie spraw. I tak m.in. przyjąto, że:

- uchybienie terminów z art. 9 ust. 1 i art. 48 ustawy o VAT wywołuje skutki w sferze prawa materialnego i dlatego terminy te nie ulegają przywróceniu w trybie art. 58 i 59 k.p.a.,

- niedokonanie przez określony podmiot obowiązku rejestracji podatkowej, o której mowa w art. 9 ustawy, nie pozbawia tego podmiotu przymiotu podatnika w rozumieniu art. 5 tej ustawy, zaś obowiązkiem uiszczenia podatku granicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, istnieje bez względu na to, czy i w którym urzędzie skarbowym podatek jest zarejestrowany,

- skoro zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego nie stosuje się do nabywanych przez podatnika samochodów i ich części składowych, to dotyczy to również filtrów oleju, powietrza i paliwa, które stanowią części składowe samochodu,

- uchybienia podatnika w prowadzeniu ewidencji, o której mowa w art. 27 ust. 1 nie uzasadniają wymiaru podatku podwyższonego lub zwielokrotnionego, jeżeli nie zachodzi potrzeba określenia wartości zaewidencjonowanej sprzedaży w drodze szacunku bądź nie ma podstaw do przyjęcia, że nastąpiło zawyżenie podatku naliczonego,

- dla wykazania, że zaniechanie przez podatnika obo-

wiązków dokumentowania czynności gospodarczych fakturami VAT doprowadziło do skutku materialnego wymienionego w art. 27 ust. 4 i 5, konieczne jest ustalenie, iż czynność gospodarcza w ogóle nie wystąpiła bądź wystąpiła w innej niż wykazano dacie albo też w innych niż podano w fakturze rozmiarach,

- działalność lombardu, będącego spółką z o.o., polegająca na udzielaniu bez zezwolenia Prezesa NBP pożyczek pieniężnych pod zastaw nie jest usługą bankową w rozumieniu symbolu 941 Klasyfikacji Usług GUS obowiązującej w 1993 r. i dlatego nie korzyststa ze zwolnienia ustanowionego w art. 7 ust. 1 pkt 2 w związku z poz. 13 załącznika nr 2 do ustawy,

- podatnik dokonujący sprzedaży swych wyrobów na eksport za pośrednictwem komisanta ma prawo do zastosowania stawki "0%", jednakże pod warunkiem posiadania oprócz faktury eksportowej także odpowiedniego dowodu odprawy celnej,

- przewidzja od wartości transakcji, wypłacona za usługi pośrednictwa podlega podatkowi od towarów i usług bez względu na to, czy usługa została wykonana na rzecz kontrahenta krajowego czy zagranicznego,

- obowiązek podatkowy w podatku VAT nie jest związany z zawarciem umowy cywilnoprawnej, lecz z wydaniem towaru lub wykonaniem usługi i tylko wyjątkowo z dokonaniem zapłaty.

W zakresie cen.

W sprawach dotyczących cen, nadal przeważają skargi

kwestionujące wymiar kwot nienależnych i dodatkowych. W tej grupie spraw rozstrzygnięto ostatecznie występująca w orzecznictwie wątpliwość co do sposobu wykonania delegacji zawartych w przepisach ustawy z dnia 26 lutego 1982r. o cenach (Dz.U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 z późn.zm.) upoważniających Ministra Finansów do wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych oraz ustalania cen urzędowych i marż handlowych. W jednym ze swych wyroków NSA wyraził pogląd, że akt prawny nazwany "decyzją", wydany przez Ministra Finansów w wykonaniu powyższej delegacji ustawowej i podpisany z jego upoważnienia przez dyrektora departamentu nie ma mocy wiążącej, co w konsekwencji powoduje nieważność decyzji organów podatkowych wydanych na podstawie tego aktu.

Stanowisko to zostało w całości podtrzymane przez Sąd Najwyższy, który w uchwale z dnia 12 października 1995 r. (III AZP 20/95) stwierdził, że decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r., mająca charakter aktu wykonawczego do ustawy i podpisana z jego upoważnienia przez dyrektora departamentu, nie może stanowić podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej.

W zakresie opłaty skarbowej.

W tej kategorii spraw istotne wątpliwości budzi zasadność ustalania opłaty skarbowej od czynności cywilnoprawnych polegających na obrocie wierzytelnościami. Wątpliwości te zrodziły się na tle nabywania przez banki - w praktyce w coraz szerszym zakresie - wierzytelności

różnego rodzaju podmiotów gospodarczych. W tej kwestii zarysowały się rozbieżności w orzecznictwie NSA.

Jakkolwiek bowiem - jak to wynika z przeprowadzonej dyskusji - większość sędziów opowiada się za poglądem, że zakup wierzytelności przez bank nie podlega opłacie skarbowej i aprobuje w ten sposób stanowisko wyrażone w wyroku z 12 maja 1995 r. (III SA 1125/94), to jednak prezentowane są również poglądy przeciwne. Podjęto działania w celu ujednoczenia stanowisk. Uzyskano już pogład doktryny, wypowiadający się za przyjęciem, że kupno wierzytelności przez bank nie podlega opłacie skarbowej, a ponadto w sprawie tej wypowie się również Sąd Najwyższy, któremu jeden z ośrodków zamiejscowych NSA zadał pytanie w trybie art. 391 § 1 k.p.c. dotyczące omawianej wyżej kwestii.

Problematyka zagadnień prawnych dotyczących zobowiązań podatkowych wystąpiła również w pytaniach prawnych przedstawionych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Wprawdzie zagadnienia zawarte w pytaniach oraz udzielone na nie odpowiedzi dotyczyły konkretnych rozpoznawanych spraw, to jednak rozstrzyganie w tym trybie rodzących się wątpliwości, z reguły występujących w większej ilości spraw, przytoczyli się do ujednoczenia orzecnictwa samorządowych kolegiów odwoławczych.

W podjętych uchwałach Sąd udzielił następujących odpowiedzi na pytania przedstawione przez samorządowe kolegia odwoławcze:

1. Istota prawna Państwowego Funduszu Ziemi oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie są tożsame. Osoby fizyczne dzierżawiące grunty przejęte przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa z innych źródeł niż Państwowy Fundusz Ziemi, a w szczególności przejmujące w trwałe zagospodarowanie grunty rolne zlikwidowanych po dniu 31 grudnia 1991 r. państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, nie korzystają z okresowego zwolnienia od podatku rolnego przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r., Nr 94, poz. 431, zm. 1994 r. Nr 1, poz. 3),
2. Do wyrażenia zgody przez zarząd gminy lub burmistrza (prezydenta miasta), o jakiej mowa w art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600) stosuje się art. 106 k.p.a.,
3. Zwolnienie z podatków przewidziane w art. 81 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 z późn.zm.) nie ma zastosowania do podmiotu zarządzającego nieruchomością użytkowaną przez szkołę, który w myśl art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.) jest podatnikiem podatku od nieruchomości, jeżeli nie ma on statusu szkoły lub placówki publicznej, w rozumieniu przepisów powołanej ustawy o systemie oświaty.
4. Budynki i grunty podmiotu prowadzącego działalność

gospodarcza mogą być uznane za obiekty wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.) także wtedy, gdy w roku podatkowym nie były wykorzystane do prowadzenia wspomianej działalności.

Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego oraz gospodarki energetycznej

1. W 1995 r. podobnie jak w latach ubiegłych, rozpoznawano sprawy dotyczące opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopaln.

Po raz pierwszy w tych sprawach Sąd musiał rozstrzygnąć, czy powyższe należności powinny być obliczone z uwzględnieniem podatku VAT.

W wyroku wydanym m.in. innymi w sprawie sygn. akt II SA 180/94, Sąd wyraził pogląd, że opłatę eksploatacyjną ustala się w odniesieniu do ceny sprzedaży wydobytej kopaliny ze złoża, albo ceny surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego, obejmującej również podatek VAT, jeżeli przy sprzedaży takiej kopaliny lub surowca mają zastosowanie przepisy ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. W takiej sytuacji podatek VAT kształtuje również "średnią cenę jednostkową sprzedaży (1 tona, m³, sztuka) loco podmiot gospodarczy prowadzący wydobywcie kopaliny" - jak to ujmował § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia

Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1991 r. w sprawie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaln ze złóż - według której odrębnie wycenia się pozyskanie w każdym kwartale kopaliny na potrzeby ustalania kwoty opłaty eksploatacyjnej.

Późniejsza dopiero sprzedaż już rozliczonych w ten sposób kopaln ma typowy charakter czynności cywilnoprawnej polegającej za sobą odpowiedzialnie rozłożenie zobowiązań podatkowych z uwzględnieniem kwoty opłaty eksploatacyjnej wchodzącej do kosztów działalności podmiotu gospodarczego.

Przedmiotem rozważań Sądu było także zagadnienie, czy po wejściu w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96) gminy są stroną postępowania w sprawach o wymierzenie opłaty eksploatacyjnej. Sąd uznał, że tylko w sprawach, gdy opłata eksploatacyjna może być podwyższona z powodu eksploatacji złóż o szczególnie korzystnych warunkach geologiczno-górniczych, gminie przysługuje przymiot strony, gdyż wynika to z ust. 5 art. 84 cytowanej ustawy. W innych sprawach o wymierzenie opłaty eksploatacyjnej, w których rozstrzygnięcie może nastąpić po zasięgnięciu opinii zarządu gminy, gminie nie przysługują prawa strony, bowiem, zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, organ współuczestniczący w rozstrzygnięciu sprawy, nie może równocześnie być stroną postępowania administracyjnego. Dlatego też jeżeli sprawa dotyczy wymiarzenia i obniżenia opłaty eksploatacyjnej (nie zaś jej podwyższenia) gmina nie ma legitymacji do

wniesienia skargi na decyzje wydane w takich sprawach.

2. W zakresie gospodarki energetycznej warto odnotować kilka spraw dotyczących odmowy wyrażenia przez Ministra Przemysłu i Handlu zgody na import samochodów oraz zakazu ich sprzedaży w kraju z uwagi na okoliczność, że poziom zużycia paliwa w tych samochodach przekraczał średni poziom europejski zużycia paliwa porównywalnych pojazdów. W sprawach tych (np. II SA 1855/95) Sąd oddalił skargi podmiotów zainteresowanych prowadzaniem do Polski określonych modeli samochodów, wyrażając stanowisko, że kwestia, czy w określonym czasie należy ustalić próg dopuszczalnej energochłonności urządzenia (m.in. samochodu) na takim czy innym poziomie, należy do sfery polityki energetycznej i ekologicznej organu państwa upoważnionego do tego przez ustawę. Kontrola sądowa decyzji w tym zakresie ogranicza się zatem do sprawdzenia czy uprawniony organ państwa nie nadużył swych ustawowych uprawnień i czy decyzję wydał zachowując przepisy proceduralne.

Gospodarka gruntami

Zróżnicowany, podobnie jak w latach poprzednich, był przedmiot skarg w sprawach z zakresu gospodarki gruntami. Dość liczna grupa nadal stanowiły sprawy dotyczące uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa lub gminy. Na ich tle wyróżnił się problem sposobu nabycia własności

budynków i innych urządzeń znajdujących się na gruncie, co do którego osoby te - z dniem 5 grudnia 1990 r. - uzyskały prawo użytkowania wieczystego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

Przepisy te stanowiły, że nabycie naniesień budowlanych następuje bez zapłaty, jeżeli wniesione one zostały lub nabyte ze środków własnych osób prawnych. W przeciwnym wypadku ich nabycie jest odpłatne.

Aż do dnia 10 kwietnia 1993 r., to jest do dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 97), pojęcie "środki własne" wykładane było ściśle przez organy orzekające o uwłaszczeniu, jako odnoszące się w zasadzie do środków pochodzących z budżetu Państwa.

Definiując natomiast ten termin w przepisach wspomnianego rozporządzenia ustawodawca objął nim znacznie szerszy wachlarz zasobów pieniężnych. Stało się to przyczyną podejmowania przez niektóre organy administracji państwowej działań na rzecz zmiany - w części nakładającej odpowiedzialność - wydanych przed jego wejściem w życie decyzji uwłaszczeniowych. Zdarzały się także rozstrzygnięcia odmienne.

Naczelny Sąd Administracyjny, dostrzegając te rozbieżno-

ści, zwrócił się o ich jednoznaczne rozstrzygnięcie do Sądu Najwyższego. W uchwale podjętej w dniu 12 lipca 1995 r. składzie siedmiu sędziów sygn. III AZP 15/95 Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że w okresie od 5 grudnia 1990 r. do 10 kwietnia 1993 r. do określenia "środku własne", o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości nie stosuje się § 7 rozporządzenia z dnia 16 marca 1993 r. poszerzającego - jak wspomniano - znacznie ich katalog.

W następstwie przytoczonych rozwiązań powstała sytuacja, że w identycznym stanie faktycznym data wydania decyzji właśczeniowej decyduje o odpłatności lub bezpłatności nabycia własności budynków i innych urządzeń znajdujących się na gruncie użytkowanym wieczystocie przez osoby prawne.

Inna interesująca grupę stanowiły sprawy ze skarg na decyzje wydane w przedmiocie rozwiązania umowy użytkownika wieczystego lub wygaśnięcia zarządu (art. 26 ust. 2 i art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości). Przychylną podjęcia tego rodzaju decyzji było z reguły przeswiadczenie o korzystaniu przez użytkowników z nieruchomości w sposób niezgodny z przeznaczeniem, określonym w umowie lub decyzji. Wzrost liczby tych spraw wydaje się wskazywać na zwiększone zainteresowanie właścicieli gruntów, którymi obecnie są najczęściej gminy, sposobem korzystania z nieruchomości zwłaszcza w sytuacji, gdy oddane zostały w celu zabudowy.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że pozbawienie użytkownika wieczystego lub zarządcy prawa do przekazanego mu gruntu możliwe jest tylko w razie zaistnienia przesłanek określonych w ustawie, które nie mogą być wykładane rozszerzająco (np. sprawa SA/Lu 2614-15/94). Niekiedy, w zależności od sytuacji, gdy przychylna rozwiązania umowy użytkownika wieczystego było nieterminowe rozpoczęcie budowy lub jej zakończenie, przypominano organom o możliwości przedzenia tej czynności swego rodzaju dyscyplinowaniem użytkownika poprzez nałożenie na niego obowiązku uiszczenia dodatkowych opłat (np. sprawa SA/Rz 231/94).

Częściej niż w roku poprzednim kierowane były do Sądu skargi na decyzje ustalające opłaty adiacenckie. Stosownie do art. 15 ust. 6 i art. 44 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości terminem tym nazywane są świadczenia pieniężne należne gminie od właścicieli nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek przeznaczenia jej na działki budowlane pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne albo na skutek doprowadzenia do niej urządzeń komunalnych, energetycznych lub gazowych.

Wnoszone skargi dotyczyły z zasady wysokości ustalanych opłat, uznawanych przez właścicieli gruntów za wadliwie obliczone. W przeważającej większości skargi te okazały się bezzasadne (np. sprawa I SA 923/94).

Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Odrębna kategorię spraw stanowiły rozstrzygnięcia dotyczące rozgraniczenia nieruchomości oraz ewidencji gruntów.

1. W ramach pierwszej ze wspomnianych grup zagadnień, Sąd dokonując wykładni art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i Kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 z późn.zm.) stwierdził, że unormowanie zawarte w tym przepisie budziło i nadal może budzić poważne wątpliwości z uwagi na ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (SA/Ka 2180/94). Sąd wyraził przy tym pogląd, że wspomniany przepis stanowi regulację szerególną, zblizoną do zawartej w art. 38 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 z późn.zm.), dotyczącej odszkodowania w związku z pozwoleniem wodnoprawnym oraz rozgraniczeniem gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi. W tym kontekście uznał, że zgłoszenie przez stronę żądania przekazania spraw sądowi powszechnemu, o którym mowa we wspomnianym art. 33 ust. 3 prawa geodezyjnego i Kartograficznego, wyłącza możliwość uprawnoczenia się decyzji o rozgraniczeniu i sprawa, że na tym etapie kończy się postępowanie administracyjne.

2. W zakresie dotyczącym z kolei ewidencji gruntów NSA przypominał, iż istotą ewidencji gruntów jest rejestracja - w oparciu o inne źródłowe dokumenty - danych odnoszących się m.in. do stanu prawnego nieruchomości. Rejestruje się więc niejako wtórnie te zdarzenia prawne, które wynikają

z innych dokumentów: orzeczeń sądowych, decyzji lub zaświadczeń, wydanych przez powołane do tego organy (np. sprawa SA/Ka 1728/94).

W sprawie SA/Ka 313/94 Sąd rozważał natomiast zagadnienie zamykające się w pytaniu - czy wystarczającą podstawą do wprowadzenia do ewidencji gruntu zmian jest już ostateczna decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości, czy też potrzebna jest jeszcze decyzja o "wprowadzeniu zmiany do operatu ewidencji gruntów", bądź "w sprawie wpisu zmiany dokonanej z urzędu". Wyraził w tym zakresie pogląd, że jakkolwiek konsekwencją ustalenia położenia punktów granicznych jest obliczenie powierzchni działki (niejako "matematyczne", za pomocą przyjętego sposobu uwzględniającego współczynniki katowe itp.), to dla zapewnienia stronom ochrony ich interesu prawnego, dopuszczalne jest uczynienie przedmiotem odrębnego postępowania administracyjnego i decyzji "sprawy wpisu zmiany" odnoszącej się do powierzchni działki.

W 1995 r. rozpoznano sprawę, w których kierownicy urzędów rejonowych, wprowadzili zmiany w operacie ewidencji gruntów, uznając, że skoro, zgodnie z art.74 ust.3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101. poz.444), lasy i grunty przeznaczone do zalesienia, znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi, przechodzą w zarząd Lasów Państwowych, to obowiązkiem organu ewidencyjnego jest wpisanie w pozycji władającejgo powyższymi gruntami Lasów Państwowych w miejsce Państwowego Funduszu Ziemi.

Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wydane w tych sprawach decyzje organów obu instancji (m.in. w sprawach II SA 2133/93 i II SA 2134/94), przypominał, że w świetle art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z 17 maja 1989 r. "w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i komunalnych - także inne osoby fizyczne lub prawne, w których władaniu znajdują się grunty i budynki".

W przypadku nieruchomości państwowych zmiana w ewidencji może zatem dotyczyć tylko osoby, w której władaniu znajdują się te nieruchomości. Dlatego też Sąd wyraził pogląd, że art. 74 ust. 3 ustawy o lasach nie stanowi samodzielnej podstawy do dokonania zmian przewidzianych w art. 20 ust. 2 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego - bez faktycznego przekazania lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia w zarząd Lasów Państwowych. Dopiero bowiem po takim przekazaniu następuje zmiana osoby władającej gruntami państwowymi, która jest następnie wykazywana w ewidencji gruntów.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Nadaj przeważały indywidualne skargi na decyzje o ustaleniu opłat za usunięcie drzew bez pozwolenia oraz o nałożeniu kar pieniężnych za nieprzestrzeżenie wymogów ochrony środowiska. Rozstrzygnięta została istotna wątpliwość co do dopuszczalności wymierzenia osobie

fizycznej kary pieniężnej na podstawie przepisu § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeżenie wymagań ochrony środowiska w sytuacji, gdy osoba ta dokonała usunięcia drzew z terenu nieruchomości bez uzyskania stosownego zezwolenia. Wątpliwości te, zgłoszone zostały w formie pytań prawnych aż przez trzy Samorządowe Kolegia Odwoławcze. W uchwałach składu 5 sędziów NSA z dnia 2 października 1995 r. w sprawach VI SA 12/95 i 14/95 oraz z dnia 11 grudnia 1995 r. w sprawie VI SA 8/95 wyjaśniono, że: "Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeżenie wymagań ochrony środowiska (Dz.U. z 1991 r. Nr 89, poz. 404) nie znajdują zastosowania w stosunku do osób fizycznych naruszających wymagania ochrony środowiska poprzez działania określone w art. 110 ust. 1b pkt 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196)". W uzasadnieniu powyższych uchwał podkreślono różnicowanie sytuacji prawnej osób fizycznych w porównaniu z sytuacją prawną innych jednostek organizacyjnych. Rozróżnienie to oznacza, iż wymierzenie kar za nieprzestrzeżenie wymagań ochrony środowiska na osoby fizyczne w wysokości przewidzianej wcześniej dla jednostek organizacyjnych trudno byłoby pogodzić z konstytucyjnie stanowiona zasada

sprawiedliwości społecznej. Zasadność przyjętej interpretacji potwierdza ponadto fakt wydania nowego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1995 r., czyniącego zadość zasadzie istotnego różnicowania kar dla jednostek organizacyjnych i osób fizycznych (§ 10 tego rozporządzenia).

Wyjaśnione zostały również wątpliwości związane z gospodarowaniem przez gminę środkami Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W wyrokach z dnia 18 sierpnia 1995 r. SA/Wr 1329/95 i z dnia 8 września 1995 r. SA/Wr 1550/95 przyjęto, że zgodnie z art. 88 pkt 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 95) środki tego Funduszu przeznacza się na cele, służące bezpośrednio ochronie środowiska przy uwzględnieniu przepisów art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1 ustawy. Celami takimi nie są: ani budowa obiektu rehabilitacyjno-rekreacyjnego ani zadania opieki zdrowotnej, w tym także profilaktyki zdrowotnej ludności.

W sprawach z zakresu planowania przestrzennego

Podobnie jak w sprawach budowlanych, mimo zmiany stanu prawnego, w 1995 r. rozpatrywano skargi na decyzje wydane jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących aktów prawnych. Także i w tej kategorii spraw można jednak mówić o kontynuacji utrwalonego orzecznictwa, która to wykładania

znalazła zresztą, w znacznej mierze, odzwierciedlenie w rozwiązaniach nowej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415). Składy orzekające konsekwentnie przyjmują, iż niedopuszczalne jest podejmowanie decyzji lokalizacyjnej (obecnie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), jeżeli obiekt budowlany został wybudowany przed złożeniem wniosku o lokalizację - SA/P 3744/94.

Problematyka rozpatrywania skarg w sprawach indywidualnych z zakresu planowania przestrzennego wiązała się również z toczącym się odrębnie postępowaniem ze skargi wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Niezwykle istotną kwestię rozstrzygnął NSA w wyroku z dnia 30 stycznia 1995 r. w sprawie IV SA 1020/94. W tej sprawie Sąd stwierdził m.in., że wydanie decyzji administracyjnej na podstawie wadliwego planu zagospodarowania przestrzennego po orzeczeniu sądowym stwierdzającym, że uchwała zatwierdzająca ten plan, choć pozostająca w obrocie prawnym z uwagi na upływ terminu określonego w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym, jest niezgodna z prawem, traktować należy w kategoriach wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, skutkującym jej nieważnością. Innymi słowy od daty orzeczenia sądu administracyjnego, stwierdzającego, iż uchwała zatwierdzająca plan zagospodarowania przestrzennego wydana została z naruszeniem prawa, niedopuszczalne jest podejmowanie - na podstawie tego planu - decyzji indywidualnych.

Skale nowych zjawisk w omawianej kategorii spraw ilu-
struje również wniosek skarżących, w sprawie SA/Sz 555/95,
zgłoszony w związku z ogłoszeniem o przystąpieniu do
sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, o
ustanowienie na ich nieruchomości terenu mieszkaniowo -
rezydencjonalnego. W ocenie Sądu, oddalającego skargę
na uchwałę rady gminy, wniosek wykraczał poza określony
przez tę radę, zakres ogólnego planu zagospodarowania
przestrzennego.

Istotne wątpliwości, na tle nowej ustawy z dnia 17
lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, zgłoszone
zostały przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w formie
pytań prawnych. Chodziło o wyjaśnienie charakteru
prawnego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania
przestrzennego a także Kręgu osób, które w tym postępowa-
niu mogą występować w charakterze strony. W dniu 25
września 1995 r. w sprawie VI SA 13/95 skład 5 sędziów
NSA podjął następującą uchwałę: "Strona postępowania
administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy i za-
gospodarowania terenu mogą być właściciele lub użytkow-
nicy nieruchomości sąsiednich działek". Tej samej treści
uchwała podjęta została w sprawie VI SA 20/95.

W sprawach budowlanych

W 1995 r. rozpatrywano w zasadzie skargi na decyzje wy-
dane w oparciu o przepisy prawa budowlanego z 1974 r. Mino

wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. nowego prawa
budowlanego, rozpoznanie skarg na decyzje wydane już pod
rządem nowych przepisów należało do rzadkości - SA/P
1068/95, SA/Lu 2297/94, SA/Rz 937/95. Podkreślenia jednak
wymagają poglądy prawne, które zachowują pełną aktualność
w nowym stanie prawnym. W sprawie SA/Gd 1458/95 dot. na-
kazu rozbiorczy budynku lotniskowego Sąd zakwestionował
rozstrzygnięcie organów administracyjnych, w którym nie
oznaczono bliżej obiektu, ani nie wskazano adresata na-
kazu rozbiorczy, mimo doręczenia decyzji 50 osobom. W
ocenie Sądu organy orzekające zobowiązane były określić
obiekt budowlany w sposób pozwalający na jego pełną iden-
tyfikację oraz wydać odrębne decyzje z określeniem
adresata, na którego nałożony został obowiązek rozbiorczy.

W sprawach dotyczących zmiany sposobu użytkowania
objektów budowlanych dano wyraz temu, iż zarówno przepisy
prawa budowlanego z 1974 r. (art. 44 w zw. z art. 3) jak
i obowiązujące aktualnie prawo budowlane z 7 lipca 1994 r.
(art. 71 w zw. z art. 32) przyjmują zasadę, iż zmiana
sposobu użytkowania obiektu lub jego części nie może być
wyrażona z naruszeniem przepisów o planowaniu przestrzen-
nym. Zmiana taka jest zatem niedopuszczalna kiedy zmienio-
ny sposób użytkowania stałby w sprzeczności z planistycz-
nym przeznaczeniem terenu na jakim znajduje się obiekt -
SA/Gd 2719/94. Ponadto wyeksponowano, że warunkiem
wyrażenia zgody na zmianę sposobu użytkowania obiektu
budowlanego jest to, aby jego nowe przeznaczenie było

zgodne z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego. Stąd też, oddalona skarga na decyzję odmawiającą zgody na zmianę sposobu użytkowania dotychczasowego budynku mieszkalnego na produkcyjny w sytuacji, gdy obiekt ten położony jest na terenie przeznaczonym w planie pod budownictwo o niskiej intensywności - SA/Gd 639/95. Warto przytoczyć argumentację podnoszącą prawo osób zamieszkujących dzielnice mieszkaniowe o niskiej intensywności do spokoju przed obiektami uciążliwymi wywołującymi hałas, wibracje, zanieczyszczenia powietrza, wody lub gleby (art. 5 ust. 2 pkt 3 i 4 nowego Prawa budowlanego).

Sprawy o zwrot wywłaszczonych nieruchomości

Nadal wywołują spory interpretacyjne. Dotychczas w orzecznictwie wypowiadano się przeciwko możliwości uwzględnienia żądania zwrotu wywłaszczonego użytkownika wieczystego. Stanowiska tego nie podzieliły niektóre sądy orzekające uznając, że przepis art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie daje podstawy do odmowy uwzględnienia tych żądań (zgłaszanych zresztą coraz częściej). Spowodowało to przedstawienie postanowieniem z dnia 12 lipca 1995 r. w sprawie SA/Gd 3132/94 Sądowi Najwyższemu kolejnego zagadnienia związanego z dopuszczalnością zwrotu w trybie art. 69 ust. 1 ustawy innych wywłaszczonych na nieruchomościach rzeczowych:

"Czy zwrotowi w trybie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. - Dz.U. Nr 30 z 1991 r., poz. 127 z późn.zm.) podlega każde wywłaszczone na nieruchomości prawo rzeczowe (art. 47 ust. 1 tej ustawy), a w szczególności, czy takim zwróconym prawem może być użytkowanie wieczyste?

- w przypadku zaś pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie -

- czy zwrotowi w trybie cytowanego wyżej art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami ..., na zasadzie zwrotu użytkowania wieczystego, może ulec ustanowione w oparciu o art. 3 ust. 2 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstepowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. Nr 49, poz. 326) użytkowanie działki gruntu jako prawo wieczyste - w sytuacji - kiedy wywłaszczenie nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst pierwotny - Dz.U. Nr 32, poz. 159), a zatem przed dniem, w którym tak ustanowione prawo stosownie do art. 41 ostatniej z cytowanych ustaw oraz stosownie do postanowień wykonawczego rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 stycznia 1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz.U. Nr 15, poz. 67) mogło zostać przekształcone w prawo wieczystego

użytkowania?"

Również odpowiedź na to pytanie usunie rozbieżności w orzecznictwie w zakresie dopuszczalności zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Na uwagę zasługują również inne poglądy wyrażone w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonego nieruchomości:

a/ Rozpoznając skargi na decyzje odmawiające zwrotu, na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy o g.g. i w.n., nieruchomości wywłaszczonej bądź nabytych przez Skarb Państwa w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64) na podstawie art. 47 ust. 1 tej ostatniej ustawy, Sąd w sprawach SA/Gd 1184/95, SA/Gd 1221/94 uznał, że przepis art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie ma zastosowania do nieruchomości wywłaszczonych wraz z budowlami, które na tych gruntach zostały wzniesione bądź nadbudowane przez byłe władze okupacyjne, jeżeli wartość tych budowli lub nadbudowy przekraczała pozostałą wartość nieruchomości. Sąd wskazał, że ta szczególna podstawa okresowej dopuszczalności wywłaszczenia gruntów nie była związana z ich przeznaczeniem na określony cel. Chodziło tutaj w istocie o uregulowanie problematyki nakładów dokonanych na cudzy grunt. Brak jest w tych warunkach podstaw do przyjęcia, że cel dla którego dokonano wywłaszczenia bądź nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa uległ zmianie. Nie można zatem

mówić o "zbędności nieruchomości" dla celu, na który została wywłaszczona.

b/ W sprawie SA/Lu 1377/94 wyrażony został pogląd, że dla oceny, czy nieruchomość objęta wnioskiem o zwrot podlega zwrotowi na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy miarodajny jest jej stan istniejący w dacie złożenia wniosku i powołano się w tym względzie na wyroki NSA z dnia 12 stycznia 1994 r., IV SA 1943 - 1944/92 oraz z dnia 14 marca 1994 r., IV SA 1949/92 (ONSA 1/95, poz. 31 i 43). Podobny pogląd prezentują również wyroki wydane w innych sprawach.

c/ W sprawie dotyczącej odmowy zwrotu nieruchomości nabytej na rzecz Państwa na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) z przeznaczeniem na budowę parkingu samochodowego (sprawa SA/Gd 756/95) wystąpiło inne, ciekawe zagadnienie prawne dotyczące tego, czy można uznać za zrealizowany cel wywłaszczenia w sytuacji, gdy parking samochodowy został faktycznie wybudowany lecz bez wymaganych prawem pozwoleń na budowę, gdy jednocześnie aktualny plan zagospodarowania przestrzennego przeznaczca ten teren pod zieleni parkową oraz zabudowę mieszkaniową o wysokim standardzie i niskiej intensywności.

Uwzględniając skargę sąd administracyjny wyraził pogląd, iż faktyczne lecz tymczasowe wykorzystywanie nieruchomości na cel określony w decyzji o jej wywłaszczeniu lub umowie,

o której wyżej mowa, nie stanowi przeszkody do jej zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela w sytuacji, gdy realizacja tymczasowych obiektów budowlanych (parkingu) nastąpiła bez zachowania przepisów prawa budowlanego a zmieniony i aktualny plan zagospodarowania przestrzennego przeznaczca teren, na którym położona jest ta nieruchomości na zupełnie inne cele. W takim wypadku należy przyjąć, iż nieruchomości stała się zbędna na cel określony w decyzji o jej wywłaszczeniu i podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela (art. 69 ust. 1 ustawy o g.g. i w.n.).

d/ W 1995 r. zostało rozpoznanych ponad 20 spraw (sprawa IV SA 841/94 i szereg innych) dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na cele Kombinatu Państwowych Gospodarstw Ogrodniczych pod budowę szklarni. Wydane w tych sprawach odmowne decyzje organów administracyjnych zostały przez NSA uchylone.

Na tle tych spraw NSA sformułował następujące tezy o zbędności nieruchomości w sensie faktycznym i prawnym:

1/ Przez zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia należy rozumieć zbędność zarówno w sensie prawnym, co ma miejsce w razie utraty ważności decyzji lokalizacyjnej określającej cel wywłaszczenia, jak i w sensie faktycznym. Przez zbędność nieruchomości w sensie faktycznym należy rozumieć nie podjęcie w ogóle lub odstąpienie przez podmiot, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie nieruchomości, od realizacji celu, dla którego nieruchomości

została wywłaszczona bez względu na przyczynę tego odstąpienia.

2/ W przypadku, gdy wnioskodawca wywłaszczenia nieruchomości definitywnie odstępuje od realizacji celu, dla którego nieruchomości została wywłaszczona, także po częściowej realizacji zamierzonej inwestycji, mamy do czynienia ze zbędnością wywłaszczonej nieruchomości w sensie faktycznym i prawnym, co uzasadnia jej zwrot na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

3/ Przejęcie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do powierzonego jej mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 z późn. zm.), oznacza, że na Agencji tej spoczywa obowiązek zwrotu nieruchomości zbędnej na cel wywłaszczenia.

e/ W orzecznictwie NSA wystąpiła ponadto rozbieżność w kwestii orzekania o zwrocie nieruchomości pozostającej w zarządzie. Niektóre składy orzekające przyjmowały, że wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości nie wymaga orzeczenia o wygaśnięciu zarządu na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami, bowiem zarząd wygaśnie, gdy decyzja o zwrocie stanie się ostateczna. Takie stanowisko zaprezentowano w następujących orzeczeniach: SA/Rk 603/94 z 18.10.1995 r., SA/Kr 9/95 z 27.10.1995 r., SA/In 162/95 z 6.10.1995 r. i SA/Ka 165/94 z 9.01.1995 r.

Imne z kolei składy orzekające przyjmowały, że dla orzeczenia o zwrocie nieruchomości pozostającej w zarządzie, konieczne jest uprzednie wydanie decyzji o wygaszeniu zarządu. Taki pogląd wyrażony został w następujących wyrokach: SA/Bk 579/94 z 18.10.1995 r., SA/Rz 373/94 z 24.03.1995 r., SA/Rz 426/94 z 21.04.1995 r., SA/P 3056/94 z 18.05.1995 r., SA/Lu 1489/94 z 14.04.1995 r. i SA/Ł 381/94 z 7.12.1994 r. Dodatkowo podniesiono, że w sądzie dopuszczona się zwrot nieruchomości pozostającej w zarządzie, ale po wydaniu decyzji o zwrocie należy - zdaniem składu orzekającego w sprawie SA/Kr 203/95 - wydać decyzję o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o ustanowieniu zarządu w trybie i na zasadach określonych w art.162 k.p.a.

W omawianej kwestii wypowiedział się również Sąd Najwyższy uznając za zasadny pogląd, iż zwrot wywłaszczonych nieruchomości może być orzeczony po uprzednim orzeczeniu o wygaśnięciu zarządu - wyrok SN z dnia 18.10.1995 r.

III ARN 42/95, którym oddalono rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości od wyroku NSA z dnia 13.01.1995 r. SA/Rz 69/94.

Sprawy z zakresu rolnictwa, w tym tzw. reprzywatyzacyjnej zwrot nieruchomości rolnych

W orzecznictwie z zakresu tych spraw - dominowały problemy dotyczące przede wszystkim scalenia i wymiany gruntów,

ochrony gruntów rolnych i leśnych, wspólnot gruntowych oraz rewindykacji nieruchomości rolnych przejętych w poprzednim okresie na własność Państwa na podstawie różnych tytułów prawnych.

Chodzi tu o zwrot nieruchomości ziemskich (rolnych) wywłaszczonych na cele reformy rolnej, przejętych na rzecz Państwa po osobach przesiedlonych z terenów wschodnich Polski, terenów opuszczonych, będących w faktycznym władaniu Państwa, wykazujących niski poziom produkcji rolnej, a także przejętych za świadczenia emerytalno-rentowe itp.

Wpływ skarg dotyczących omawianych zagadnień do poszczególnej ośrodków NSA nie był jednolity. I tak np. z uwagi na rolniczy charakter regionu objętego właściwością Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku wpływ spraw tego rodzaju do wspomnianego Ośrodka był znaczny, podczas gdy np. w Ośrodku Zamiejscowym w Lublinie został odnotowany jako znikomy.

1. W sprawach scalen skargi dotyczyły zwykle niewydziałenia gruntów zamiennych tej samej klasy gleboznawczej. W związku z tym, że w postępowaniu scaleniowym obowiązuje zasada wydzielenia ekwiwalentów gruntowych według wartości szacunkowej, zadania rolników nie mogły być w wielu przypadkach uwzględniane i skargi takie podlegały w rezultacie oddaleniu.

Uczestnicy postępowania scaleniowego w swoich skargach wysuwali także zarzuty, iż nie wydzielono im ekwiwalentów w miejscach wskazanych. Skoro jednak scalenie ma charakter

zabiegu urządzenioworolnego (gospodarczego), w którym organy administracyjne mają dużą swobodę kształtowania rozlogów gruntów (choć nie dowolnie) - skargi takie z reguły były oddalane jako nieuzasadnione.

W toku kontroli decyzji scaleniowych dostrzeżono, iż w poprzednim okresie do obszaru scalenia, w wielu przypadkach bez zgody uczestników, włączano działki siedliskowe (pod budynkami). W toku tego scalenia określano granice, które były sporne już od samego początku. Obecnie w celu odesłania sprawy na drogę postępowania rozgraniczeniowego konieczne jest wzruszenie decyzji dotyczącej scalenia w odniesieniu do wspomnianych działek siedliskowych.

W zakresie problematyki scalenia gruntów, NSA zwrócił uwagę na następujące zagadnienia prawne:

- grunty pod zabudowaniami nie mogą być objęte scaleniem bez zgody ich właściciela (samoiestnego posiadacza). Chodzi tu przy tym o grunty zajęte pod budynki i podwórza oraz niezbędny obszar przyległy, umożliwiający właściwe wykorzystanie tych obiektów. Nie ma natomiast znaczenia, czy grunty te znajdują się na terenie przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, bowiem plan taki nie zmienia dotychczasowego charakteru gruntów rolnych (II SA 273/94),
- zgoda właściciela (samoiestnego posiadacza) gruntów pod zabudowaniami na objęcie tych gruntów scaleniem nie może być domniemana (dorozumiana), np. z faktu, że uczestnik scalenia wziął udział w postępowaniu i nie

sprzeciwiał się ostatecznym rozstrzygnięciom organu scaleniowego, albo że podpisał ogólne oświadczenie co do zgody na dokonanie scalenia. Zgoda taka musi być udzielona wyraźnie ustnie lub na piśmie, przy czym ustne wyrażenie zgody powinno być utrwalone w protokole włączonym do akt sprawy (II SA 2424/94),

- za grunty przeznaczone na cele specjalne, bezwzględnie wyłączone ze scalenia, uznać należy m.in. grunty, które zostały przeznaczone pod cmentarze grzebalne, przy czym określenie "przeznaczone" należy odnieść zarówno do gruntów dopiero przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego terenu pod urządzenie cmentarza, jak i takich, na których istnieją już cmentarze grzebalne (II SA 125/94),

- z przepisów art. 17 ustawy o scaleniu i wymianie gruntów, pomimo ich kategorycznego brzmienia, nie wynika aby dane ewidencyjne (bez możliwości jakiegokolwiek zmiany) miały w toku postępowania scaleniowego charakter wiążący. Aktualizacja ewidencji, zgodnie ze stanem faktycznym jest konieczna w każdym przypadku, gdy zachodzi potrzeba przewidzianego określenia uczestników scalenia (II SA 125/94),

- w toku scalenia lub wymiany gruntów wydzielenie gruntów o innej wartości szacunkowej może nastąpić tylko za zgodą właściciela (samoiestnego posiadacza) gruntów. Zgoda taka nie może być przedmiotem domniemania organów scaleniowych (II SA 1714/93).

2. W sprawach z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych skargi dotyczą wymiaru należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów rolnych lub leśnych na cele inwestycyjne (budowlane).

Podkreślić należy, iż obowiązująca dotychczas ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11, poz. 79 z późn.zm.) została zastąpiona nową ustawą z 3 lutego 1995 r. Sąd nie rozpoznawał jeszcze skarg na decyzje wydane na podstawie nowej ustawy.

W zakresie opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej zarysowała się wyraźna rozbieżność orzecznictwa NSA. Rozbieżność ta dotyczy zagadnienia - czy wysokość wspomnianej opłaty ma odpowiadać równowartości ceny żyta w dacie płatności tej opłaty, czy też w dacie wydania decyzji administracyjnej w sprawie (a zatem bez tej swoistej waloryzacji).

3. Do NSA w dalszym ciągu wpływały skargi dotyczące przeniesienia własności działki gruntu, która przyznano rolnikowi-emerytowi do bezpłatnego użytkowania z tytułu przekazania gospodarstwa Państwu za emeryturę (art. 118 ustawy z dnia 29 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników).

4. NSA nadal rozpatrywał skargi na decyzje umarzające postępowanie w sprawach uregulowania własności gospodarstw rolnych na podstawie art. 63 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu

Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464). Skarżący wysuwali żądania rozpatrzenia sprawy pod względem merytorycznym, mimo że nie zezwalają na to przepisy art. 63 powołanej ustawy. Podnosili oni, że przepisy te są niesłuszne, w dużej mierze nie rozumieli istoty tych przepisów.

5. NSA udzielił odpowiedzi na pytanie prawne przedstawione przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, zawierające wątpliwości prawne na tle przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach - Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm. (uchwała w sprawie VI SA 22/95). Sąd wyraził pogląd, iż:

1/ z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm.) nie-dopuszczalne jest uznanie lasu za ochronny w postępowaniu o zatwierdzenie planu urządzenia lasu,
2/ art. 78 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm.) regulujący podstawy prawne orzekania w sprawach wszczętych, a nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy, nie dotyczy postępowania w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu, stanowiącego własność Skarbu Państwa, wszczętego przed dniem wejścia w życie wskazanej ustawy.

6. W sprawach o zwrot nieruchomości rolnych przejętych na rzecz Państwa w poprzednim okresie z różnych tytułów, z żądaniami w tym zakresie z reguły występują następcy

prawni poprzednich właścicieli podnosząc, że nieruchomości niesłusznie została przejęta przez Państwo najczęściej z naruszeniem prawa własności.

Problem zwrotu nieruchomości na zasadzie niesłusznego przejęcia wiąże się z zapowiadaną ustawą o reprivatyzacji mienia.

W obecnym stanie prawnym organy administracyjne sprawy te rozpatrują indywidualnie w kategoriach kontroli, czy przejęcie nieruchomości nastąpiło zgodnie z prawem. Jeśli nie stwierdza się naruszenia prawa - żądania wnioskodawców są oddalane. Natomiast nie zwraca się uwagi na możliwość zwrotu nieruchomości w części czy w całości, jeżeli nieruchomości nie została trwale rozdysonowana przez Państwo i jest zbędna dla potrzeb gospodarki narodowej. Na takie sytuacje niejednokrotnie wskazują skarżący przedkładając stosowne stwierdzenia odpowiednich jednostek organizacyjnych, np. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W takich przypadkach decyzje administracyjne mogłyby być uchylane na podstawie art. 154 lub 155 k.p.a.

W sytuacji natomiast, gdy przejęcie nieruchomości przez Państwo nastąpiło z naruszeniem prawa i to w sposób rażący, w orzecznictwie sądowym przyjęto zasadę, że w przypadku możliwości zwrotu choćby części nieruchomości, tj. w sytuacji gdy nie wystąpiły w stosunku do tej części nieodwracalne skutki prawne, art. 156 § 2 k.p.a. może mieć zastosowanie tylko do tej części nieruchomości, która z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, wywołane

zaskarżoną decyzją (trwale rozdysonowanie), nie może być zwrócona.

W sprawach tzw. reprivatyzacyjnych (domaganie się przez byłych właścicieli stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu mienia na własność Skarbu Państwa), dotyczących mienia "rolniczego" (omówione odrębnie w grupie spraw z zakresu rolnictwa), występuje wyraźna tendencja rozszerzania katalogu spraw, w których tego rodzaju żądania są zgłaszane. Włażać to należy z brakiem ustawy reprivatyzacyjnej i stanowiskiem byłych właścicieli, że wszystkie orzeczenia administracyjne w latach czterdziestych i pięćdziesiątych wydane zostały z naruszeniem prawa skutkującym nieważnością tych orzeczeń. Chodzi tu najczęściej o decyzje wydane na podstawie przepisów ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37) i dotyczące takich obiektów jak cegielnie, pensjonaty, młyny (sprawa IV SA 102/95).

Występują jednak również sprawy, które dotyczą stwierdzenia nieważności decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 z późn.zm.) np. sprawa IV SA 35/95, lub

też sprawy, w których wydano decyzje na podstawie wspomnianej ustawy z 25 lutego 1958 r., lecz dotyczących innych obiektów (np. sprawa IV SA 36/95 dotycząca przejęcia na własność Państwa przedsiębiorstwa, bądź sprawa IV SA 55/95 dotycząca przejęcia hotelu).

Należy przy tym podkreślić, że wskazane wyżej sprawy są wyliczeniem przykładowym, przy czym różne też są rodzaje obiektów, które zostały przejęte na rzecz Państwa.

Decydujące znaczenie przy ocenie przez NSA legalności decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu obiektów na własność Państwa jest jej zgodność lub niezgodność z przepisami, na podstawie których została wydana, bez względu na to, czy przepisy te obowiązują obecnie i bez względu na to, jaka jest obecna ocena tych przepisów.

Można poddawać w wątpliwość prawidłowość takiego rozwiązania, ale jest ono dopuszczalne, przy braku rozwiązań ustawowych w tym przedmiocie i skoro chodzi o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia przepisów obowiązujących w dacie wydania decyzji o przejęciu mienia na własność Państwa.

Według utrwalonego już orzecznictwa - właściciel dochodzący zwrotu mienia przejętego na rzecz Państwa na podstawie przepisów z lat czterdziestych i pięćdziesiątych musi wykazać nie tylko, że przejęcie nastąpiło z naruszeniem tych przepisów, ale że naruszenie to miało postać kwalifikowaną, bo było naruszeniem rażącym. Poza tym

badane jest, czy nastąpiły nieodwracalne skutki prawne (np. w razie zbycia nieruchomości).

Stwierdzenie nieważności decyzji wydane w omawianych sprawach nie oznacza jeszcze faktycznego odzyskania utraconego mienia. Odzyskanie to może nastąpić bądź w drodze dobrowolnego wydania przez aktualnego posiadacza bądź w wyniku wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym. W związku z tym warto odnotować korzystny dla poprzednich właścicieli (lub ich następców prawnych) kierunek orzecznictwa Sądu Najwyższego, sprowadzający się do twierdzenia, że w tych przypadkach nie biegnie termin zasiedzenia na rzecz podmiotu, który uzyskał posiadanie nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej, której następnie stwierdzono nieważność.

W ramach tej kategorii spraw wystąpiły również wątpliwości w przedmiocie właściwości organów. Rozpoznając pytanie prawne pełnego składu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, skład 5 sędziów NSA w dniu 11 grudnia 1995 r. w sprawie VI SA 9/95 podjął następującą treść uchwały: "Rozstrzygnięcie spraw z wniosków byłych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) złożonych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu, stanowiącego własność gminy, należało w 1992 r. do właściwych miejscowo burmistrzów gmin (dzielnic)".

Sprawy komunalizacyjne

Sprawami komunalizacyjnymi nazywane są sprawy o nabycie przez gminy i ich związki mienia ogólnonarodowego (państwowego) na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

Wpływ omawianych spraw wykazuje tendencję malejąca. W 1995 r. wyniósł on 313 spraw, podczas gdy w 1994 r. 374 sprawy. Pewnej zmianie uległa również ich problematyka. W pierwszych latach obowiązywania wspomnianej ustawy przeważały sprawy o nabycie przez gminy mienia ogólnonarodowego z urzędu, natomiast w 1995 r. wyraźnie zaczął się wpływ spraw o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnych oraz o nabycie mienia ogólnonarodowego przez gminy na ich wniosek, jako niezbędnie potrzebnego dla realizacji zadań gminy.

Na tle rozpoznawania pierwszej grupy spraw nasunęło się pytanie, czy Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa jest organem właściwym do stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji. Naczelny Sąd Administracyjny nie mogąc tego problemu rozstrzygnąć we własnym zakresie, gdyż ujawnił się on przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zwrócił się o jego rozwiązanie do Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 20 kwietnia 1995 r. III AZP 6/95. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa

nie jest właściwa do stwierdzenia nieważności swoich decyzji, nie wskazując jednak organu właściwego w tym przedmiocie.

Odnosząc się do tego zagadnienia Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że organem kompetentnym do stwierdzenia nieważności decyzji Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej jest Prezes Urzędu Rady Ministrów, gdyż ten organ pełni funkcję przewodniczącego i członków Komisji oraz określa tryb jej działania.

Głównym powodem kwestionowania przez gminy decyzji odmawiających uwzględnienia wniosków o przekazanie mienia ogólnonarodowego było niedostarczenie tego, że nabycie mienia w tym trybie możliwe jest jedynie wówczas, gdy jest ono niezbędne dla wykonywania aktualnych zadań gminy. Gminy natomiast bezzasadnie uważają, że dopuszczalne to jest także, gdy chodzi o zadania, które dopiero zamierzają zrealizować w przyszłości.

W orzecznictwie NSA prezentowany jest pogląd, że z dniem przejęcia nieruchomości państwowych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 298), wojewoda traci uprawnienie do rozporządzania tymi nieruchomościami, w tym do przekazywania ich gminom na ich wniosek. W takiej sytuacji o przekazaniu nieruchomości gminie może zdecydować wyłącznie Prezes Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (np.

sprawa I SA 1390/94).

Jeśli chodzi o działalność tego organu, to w 1995 r. wyjaśniono istotną, związaną z jego funkcjonowaniem, kwestię procesową. Odnosząc się do przedstawionego przez NSA zagadnienia prawnego - Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 września 1995 r. I SA 1390/94 stwierdził, że od decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Organem odwoławczym w tym wypadku jest Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Sprawy z zakresu dróg i ruchu na drogach

1. Ciągłemu zwiększaniu ulegała liczba spraw, w których wydziały komunikacji odmawiały rejestracji, przede wszystkim samochodów osobowych, z powodu niespełnienia przez wnioskodawców warunków wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 29 grudnia 1983 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczania pojazdów (Dz.U. Nr 1 z 1984 r. poz. 2 z późn.zm.) - tj. z powodu wątpliwości, co do autentyczności przedłożonego dowodu własności pojazdu oraz dowodu rejestracyjnego. Pojazdy zgłaszane do rejestracji kupowano nie tylko na giełdach samochodowych ale również u uprawnionych dealerów. W większości tych spraw NSA oddalił skargi, przyjmując pogląd, że stała rejestracja pojazdu może, w omawianych przypadkach, nastąpić dopiero po przedstawieniu organom

komunikacji prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego rozstrzygającego kwestię własności tego pojazdu.

Tego zagadnienia dotyczyło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 1995 r. U 8/94, wydane po rozpoznaniu wniosku Prezesa NSA (opisane w dalszej części Informacji).

Na tle spraw dotyczących wycofania pojazdu z ruchu w orzecznictwie pojawił się problem swobodnego zbiegu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. i art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - prawo o ruchu drogowym (SA/P 503/95). Chodzi tu bowiem o takie sytuacje, w których przesłanka uzasadniająca wycofanie pojazdu z ruchu jest jednocześnie podstawą do wznowienia postępowania w sprawie rejestracji samochodu. Sytuacja ta rodzi pytanie, który z przewidzianych trybów powinien być zastosowany w sprawie przez organ administracyjny.

2. Kilka skarg dotyczyło odmowy wydania zezwolenia na uprzywilejowanie w ruchu drogowym różnego rodzaju pojazdów (np. NBP dla przewożenia pieniędzy; osobie fizycznej prowadzącej działalność detektywistyczną, Straży Miejskiej). Sąd oddalając skargi (np. w sprawach II SA 1566/94 i 1720/93) uznał za trafny pogląd, że tylko pewne rodzaje pojazdów, ściśle określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów (Dz.U. Nr 21, poz. 91), mogą korzystać z przywileju uprzywilejowania na stałe, inne zaś jedynie w

wyniku zezwolenia wydanego przez wojewodę w określonym celu (np. ratowanie życia, mienia albo zmniejszenia skutków katastrofy).

3. Także kilka spraw (z omawianej dziedziny) dotyczyło samownego zajęcia pasa drogowego i związanego z tym faktem nałożenia opłat i kar pieniężnych.

W pasie drogowym lokalizowane były głównie kioski i reklamy. Niestety nie we wszystkich tych sprawach postępowanie administracyjne zostało przeprowadzone prawidłowo (np. sprawy II SA 1708/93 i II SA 2418/93).

Organy administracji zazwyczaj nie dokonywały wystarczających ustaleń zarówno w zakresie powierzchni pasa drogowego jak i w zakresie wysokości wymierzonej kary.

Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów, obywatelstwa i cudzoziemców

W 1995 r. w sprawach z zakresu ewidencji ludności, podobnie jak w latach ubiegłych, dominowały skargi na decyzje o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego oraz w sprawach o zameldowanie na pobyt stały. W tej grupie spraw nowych problemów w zasadzie nie stwierdzono. Można jedynie wskazać na interesujące zagadnienie, jakie wystąpiło w sprawie ze skargi na postanowienie wojewody stwierdzające niedopuszczalność zażalenia na postanowienie burmistrza o zawieszeniu postępowania o wymeldowanie

osoby z pobytu stałego w lokalu. Organ odwoławczy wyszedł z założenia, że zażalenie wniosła osoba nie posiadająca prawa do lokalu, a tym samym nie mająca legitymacji prawnej do wniesienia zażalenia w sprawie dotyczącej wymeldowania z lokalu.

NSA uchylił zaskarżone postanowienie wojewody, zwracając uwagę na następujące zagadnienia:

- postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego w przypadku, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.) ma charakter wpaddingowy i wydane zostało na podstawie przepisów proceduralnych,

- organ odwoławczy natomiast wydając postanowienie stwierdzające niedopuszczalność zażalenia, jako wniesionego przez osobę nieuprawnioną - rozstrzygnął kwestię merytoryczną, dotyczącą legitymacji strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.,

- ocena przymiotu strony nie powinna mieć miejsca w postępowaniu wpaddingowym, gdyż przymiot strony ocenia się na podstawie przepisów prawa materialnego,

- organ orzekający w sprawie dopiero w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji zajmie stanowisko, czy z normy prawa materialnego wynikają dla osoby zainteresowanej prawa lub obowiązki, a gdy osoba żąda czynności organu - czy ma interes prawny lub obowiązek (V SA 377/95).

Aktualny i akceptowany w orzecznictwie NSA pozostaje pogląd, że kompetencje organu dokonującego zameldowania do samodzielnego rozstrzygnięcia wyłaniających się wątpliwości, dotyczy kompletności i wiarygodności złożonej dokumentacji, jej pochodzenia od osób uprawnionych i przyczyn odmowy wydania wymaganých dokumentów.

Kompetencje te nie rozciągają się natomiast na problematykę ustalenia uprawnień, którego dotyczy wymagane potwierdzenie, jeżeli uprawnienie to ma charakter cywilny i jest sporne (SA/P 784/95, SA/Sz 91/95).

W sprawach ze skargą na decyzję o wydanie dowodu osobistego, których wpływ był znikomy, NSA zajmował się następującymi zagadnieniami:

w sprawie V SA 2589/94, oddalając skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych stwierdzającą nieważność decyzji wojewody orzekającej o wydaniu dowodu osobistego - NSA sformułował pogląd, że nakazanie wydania dowodu osobistego na inne dane osobowe osobie o nieustalonej tożsamości, której akt urodzenia winien ustalić sąd powszechny w trybie art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1986 r. - prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz. 180 z późn.zm.), stanowi rażące naruszenie postanowień 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.), a w przypadku uznania takiej potrzeby wojewoda winien wydać taki dowód, zamiast orzekać decyzją, dla wydania której brak było podstaw.

Sąd rozważał również problem podjęcia decyzji o wydaniu dowodu osobistego osobie, która po przybyciu do Polski, na podstawie okazanego zaświadczenia właściwego Wydziału Konsularnego uzyskała kartę stałego pobytu, a co do której istniały wątpliwości, jakiego kraju obywatelstwo faktycznie posiada. Uchylając decyzję w sprawie stwierdzenia nieważności NSA podkreślił, że dla wydania dowodu osobistego okolicznością mającą zasadnicze znaczenie jest należyte wyjaśnienie kwestii dotyczącej obywatelstwa.

W sprawach ze skargą na decyzję wydane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 z późn.zm.) nadal występował problem dotyczący nabycia obywatelstwa przez repatriację.

NSA w sprawie V SA 1507/94, uchylając decyzję przyjął, że "status repatrianta w rozumieniu art. 12 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. uzyskać może osoba narodowości lub pochodzenia polskiego, przybyła do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe zarówno wówczas, gdy wymagane ust. 2 tego przepisu zezwolenie na osiedlenie na stałe uzyskała przed, jak i po przybyciu do Polski".

To stanowisko NSA uzyskało pełną aprobatę w głosie z dnia 7 października 1995 r. do tego wyroku Małgorzaty Mincor-Jaśkowskiej. Podobne stanowisko zajął również Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów Sadu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1994 r. II UZP 12/93, w której na podstawie wykładni językowej stwierdził, że zgoda na osiedlenie może mieć charakter późniejszy.

Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął Trybunał Konstytucyjny w uchwałach z dnia 21 czerwca 1995 r., W.16/94, w uzasadnieniu której przyjął, że nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa na podstawie art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim musi być poprzedzone uzyskaniem zezwolenia na repatriację jeszcze przed przekroczeniem granicy. Stanowisko to podzielił NSA w wyrokach wydanych po publikacji powyższej uchwały Trybunału Konstytucyjnego (V SA 2731/94, V SA 1002/95).

Nadal utrzymywał się nieznaczny wpływ skarg na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5). W tej nielicznej grupie spraw przeważały skargi na decyzje w sprawie nieważnienia paszportu ze względu na toczące się postępowanie karne lub karno-skarbowe (art. 10 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach) oraz skargi na decyzje o odmowie wydania paszportu, w większości przypadków, ze względu na niewywiązywanie się z ustawowego obowiązku płacenia alimentów (art. 6 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy). Problemem było też zagadnienie, czy złożenie wniosku przez organ kontroli skarbowej w dacie, kiedy jeszcze nie było wszczęte dochodzenie w postępowaniu karnym, stanowiło podstawę uzasadniająca nieważnienie paszportu na podstawie art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach - NSA oddalając skargę stwierdził, że skoro z ustaleń w sprawie wynikało, że

przed wydaniem decyzji wojewody w przedmiocie odmowy nieważnienia paszportu wydano postanowienie o wszczęciu dochodzenia w sprawie uszczuplenia podatku dochodowego a następnie spisano protokół karny, to okoliczności te powinny być z urzędu uwzględnione przez wojewodę, który zobowiązany był do ustalenia stanu faktycznego na dzień wydania decyzji (V SA 261/95).

W sprawach ze skarg na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych, wydawane na podstawie ustawy z dnia 29 marca 1963r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30) wpływ skarg w 1995 r. w porównaniu do 1994 r. zwiększył się nieznacznie.

W większości przypadków skargi dotyczyły decyzji o odmowie wydania zezwolenia na pobyt stały, a zarzuty odnoszono do oparcia rozstrzygnięcia wyłącznie o negatywne opinie policji i do odstąpienia przez organ od uzasadnienia decyzji.

Nowym problemem, który wystąpił w tych sprawach była skarga na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie odstąpienia cudzoziemca do granicy w celu wydalenia.

NSA stwierdzając nieważność decyzji organów obu instancji wyraził pogląd, że skoro wcześniejszą decyzją oparta na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach wojewoda orzekł o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z pouczeniem, że nieopuszczenie

terytorium RP w wyznaczonym terminie spowoduje niezłoczne odstawienie do granicy przez funkcjonariuszy Policji i obciążenie kosztami wydalenia, to brak było podstaw prawnych do wydania decyzji w przedmiocie odstawienia do granicy w celu wydalenia. Artykuł 15 ustawy o cudzoziemcach, który rozstrzyga wyłącznie kwestię o wydaleniu cudzoziemca, nie daje żadnego podstaw do rozstrzygnięcia o odstawieniu cudzoziemca do granicy w formie decyzji administracyjnej, bowiem nie jest to rozstrzygnięcie co do istoty sprawy (art. 104 k.p.a.), a czynność mająca na celu wykonanie decyzji administracyjnej w sposób określony w art. 15 ust. 4 tej ustawy (V SA 343/95).

Wypowiadając się w sprawie wykładni art. 79 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz. 180 z późn.zm.), NSA wyraził pogląd, że wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego na podstawie art. 79 ustawy o aktach stanu cywilnego może być dokonane wyłącznie na drukach stanowiących załączniki do rozporządzenia wykonawczego i tylko w języku polskim, niezależnie od daty sporządzenia aktu (SA/Gd 1068/93).

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

W tego rodzaju sprawach kwestionowano najczęściej decyzje dotyczące określenia zdolności poborowych do odbycia służby wojskowej, odmowy odroczenia zasadniczej

służby wojskowej, powołania na ćwiczenia wojskowe oraz odmowy skierowania do służby zastępczej.

Wśród tej grupy spraw przeważały skargi podważające legalność decyzji wojewódzkich komisji lekarskich utrzymujących w mocy orzeczenia komisji rejonowych określających zdolność poborowych do odbycia służby wojskowej. Jakkolwiek poziom orzecznictwa komisji lekarskich uległ poprawie, co powodowało oddalenie skarg w tego rodzaju sprawach, to jednak ujawniano nieprawidłowości polegające przede wszystkim na nie przeprowadzaniu wszystkich badań niezbędnych do określenia kategorii zdolności do służby wojskowej. Przykładem takich wadliwości postępowania przed niektórymi wojewódzkimi komisjami lekarskimi jest sprawa, w której odmówiono zwolnienia od zasadniczej służby wojskowej poborowemu skarżącemu się na częste bóle kręgosłupa. Komisja nie ustosunkowała się do zarzutów poborowego, jak również pominęła milczeniem przedłożone przez niego zaświadczenia lekarskie. Na tle tego rodzaju wadliwości w wyrokach NSA formułowano poglądy, że orzeczenia określające zdolność poborowych do czynnej służby wojskowej należy poprzedzić dokładnym rozpoznaniem lekarskim w celu ustalenia aktualnego stanu zdrowia poborowego.

Druga z kolei liczebnie grupa spraw dotyczących powszechnego obowiązku obrony stanowiły skargi kwestionujące odmowę skierowania poborowego do odbycia służby zastępczej. Podtrzymano w tym zakresie ukształtowane

już orzecznictwo NSA, zgodnie z którym niezbędna przesłanka skierowania poborowego do służby zastępczej jest wykazanie przez niego w czasie toczącego się postępowania, że istnieje rzeczywisty konflikt sumienia, wynikający z przekonań religijnych albo wyznawanych zasad moralnych, który stanowi przeszkodę w wywiązaniu się z powinności obywatelskiej, jaka jest odbycie służby wojskowej.

W 1995 r. ujawniła się rozbieżność w orzecznictwie NSA dotycząca dopuszczalności skarg na orzeczenia okręgowych wojskowych komisji lekarskich, których przedmiotem jest wyłączenie ustalenie związku schorzenia ze służbą wojskową. W większości przypadków Sąd odrzucał skargi w tych sprawach wychodząc z założenia, że skoro postępowanie o ustalenie związku schorzenia ze służbą wojskową reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach odszkodowawczych w razie wypadku i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. Nr 53, poz. 342), to zgodnie z art. 12 ust. 4 tej ustawy od ostatecznej decyzji organu wojskowego w przedmiocie związku schorzenia ze służbą wojskową przysługuje zainteresowanemu skarga do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. W jednym z wyroków Sąd zakwestionował powyższy kierunek orzecznictwa i wyraził pogląd, że orzeczenia wojskowych komisji lekarskich powołanych na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (tj. z 1992 r., Nr 4, poz. 16 z późn. zm.) są decyzjami administracyjnymi podlegającymi za-

skarżeniu do sądu administracyjnego. Zostaną podjęte działania zmierzające do ujednoczenia powyższej rozbieżności poglądów. I tak sporne zagadnienie prawne omówione będzie na zebraniach sędziowskich, a następnie - w zależności od ich wyników - zostanie rozważona potrzeba wniesienia rewizji nadzwyczajnej.

Sprawy mieszkaniowe

W porównaniu z latami poprzednimi problematyka spraw mieszkaniowych uległa istotnej zmianie. W sprawach tych na plan pierwszy wysunęły się kwestie materialne, dotyczące uzyskania pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Znacznemu zmniejszeniu uległ wpływ skarg na decyzje, głównie w przedmiocie przydziału lokalu mieszkalnego, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509), to jest przed dniem 12 listopada 1994r. lub umarżające - po tej dacie - postępowanie administracyjne. Motywnie kierowania skarg do Sądu, już po zniesieniu decyzyjnego trybu przydziału mieszkań, było - jak wskazuje na to treść skarg - nieprzyjmowanie do wiadomości przez osoby zainteresowane tego, że nie jest możliwe uwzględnienie przez Naczelny Sąd Administracyjny żądań skarżących dotyczących przydziału mieszkania lub nałożenia na gminę obowiązku jego wynajęcia.

Nową kategorią, która pojawiła się w orzecznictwie w 1995 r. były sprawy o dodatki mieszkaniowe, wprowadzone przepisami powołanej wyżej ustawy. W świetle jej przepisów dodatek mieszkaniowy jest szczególnym świadczeniem pieniężnym wypłacanym przez gminę osobom, odpowiadającym określonym kryteriom, w celu umożliwienia im zapłaty czynszu i pokrycia innych wydatków związanych z zajmowanym lokalem.

Wpływ spraw o dodatki mieszkaniowe, szczególnie wysoki w Ośrodku Zamiejscowym w Białymstoku, dotyczył głównie odmowy przyznania dodatku ze względu na przekroczenie normatywnych mieszkaniowych lub osiąganie przez członka gospodarstwa domowego dochodu przekraczającego miesięczną wysokość najniższej emerytury.

Już w pierwszym okresie rozpoznawania tych spraw, a wcześniej w toku załatwiania przez właściwe organy wniosków o przyznanie dodatku, wyłoniły się na tle stosowania przepisów ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570) poważne wątpliwości prawne. Dotyczyły one zarówno zastrzeżeń co do zgodności niektórych przepisów z Konstytucją, jak i trudności interpretacyjnych wywołanych ich niejasnością i niespójnością. Całość tych przepisów tworzy stan prawny niełatwy do realizacji przez organy administracji, o czym najlepiej świadczy liczba pytań prawnych kierowanych do Naczelnego

Sądu Administracyjnego przez samorządowe kolegia odwoławcze oraz wnioski Związku Miast Polskich i wielu organów samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę zgodności z Konstytucją przepisu porządkującego pewne grupy osób prawa do dodatku mieszkaniowego.

Orzeczeniem z dnia 23 października 1995 r. K.4/95 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 39 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych jest niezgodny z przepisami konstytucyjnymi w zakresie, w jakim wyłącza od uprawnień do dodatku mieszkaniowego najemców lokali socjalnych, podatników podatku rolnego i osoby prowadzące w zajmowanym lokalu działalność gospodarczą.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w drodze działalności uchwałodawczej wyjaśnił w 1995 r. następujące kwestie prawne:

1. Przez pojęcie "faktyczne wydatki poniesione na ten lokal", użyte przez ustawodawcę w art. 41 ust. 3 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych należy rozumieć wydatki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570) przypadające na członka spółdzielni mieszkaniowej poniesione przez niego w faktycznej - rzeczowej wysokości.

Przez pojęcie udział "w całości wydatków" użyte w § 5 wyżej wspomnianego rozporządzenia należy, w odniesieniu do sytuacji określonej w art. 41 ust. 3 po-

wyższej ustawy, rozumieć wydatki faktycznie poniesione na lokal (uchwała VI SA 3/95 z dnia 30 października 1995 r.).

2. Art. 39 ust. 2 pkt 4 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie stanowi podstawy odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego osobie prowadzącej działalność gospodarczą zarejestrowaną w zajmowanym lokalu mieszkalnym (siedziba firmy), jeżeli z istoty i charakteru tej działalności wynika, iż prowadzona jest ona poza siedzibą firmy (uchwała VI SA 6/95 z dnia 30 października 1995 r.).

3. Przy ustalaniu prawa właściciela domu jednorodzinnego do dodatku mieszkaniowego nie uwzględnia się normatywnej powierzchni użytkowej w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego, określonej w art. 42 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, natomiast uwzględnia się tę powierzchnię przy ustalaniu wysokości dodatku (uchwała VI SA 11/95 z dnia 6 listopada 1995 r.).

4. Właścicielowi domu jednorodzinnego, którego powierzchnia użytkowa nie przekracza 70 m² przysługuje, na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, dodatek mieszkaniowy także wówczas, gdy liczba członków gospodarstwa domowego jest mniejsza niż 6 osób (uchwała VI SA 15/95 z dnia 27 listopada 1995 r.).

5. Niepodjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie

art. 26 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych ustalającej różnicowane stawki czynszu regulowanego nie stanowi przeszkody do przyznania osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego w wysokości określonej w art. 41 ust. 1 tej ustawy, obliczonego z uwzględnieniem czynszu należnego za ten lokal.

Dodatek mieszkaniowy przyznaje się za okres 6 miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym osoba uprawniona złożyła wniosek o przyznanie dodatku (art. 43 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych - uchwała VI SA 18/95 z dnia 4 grudnia 1995 r.).

Z końcem 1995 r. upływa okres, w ciągu którego możliwe było składanie wniosków o wypłacenie rekompensaty pieniężnej na uzupełnienie wydatków poniesionych na mieszkanie przez kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, wprowadzonych przepisami ustawy 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 104, poz. 446). W porównaniu z rokiem poprzednim wzrósł wpływ skarg na decyzje o odmowie wypłaty rekompensaty. Ich rozpoznawanie nie potwierdziło wcześniejsze spostrzeżenia, że źródłem większości z nich jest niezbyt precyzyjne określenie dość licznych warunków, od spełnienia których uzależniono jest wypłata rekompensaty. Ważną, niejednolicie rozstrzyganą kwestią jest to, czy rekompensata przysługuje także osobom zarejestrowanym na listach prowadzonych

przez wojewodów jako kandydaci do spółdzielni, które przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy (29 listopada 1991 r.) uzyskały członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej.

Organy administracji państwowej i Naczelny Sąd Administracyjny zgodnie uznawały, że w takiej sytuacji rekompensata nie przysługuje, gdyż jej celem jest pomoc w uzyskaniu godziwego mieszkania przez osoby, które do czasu nie skorzystały z udogodnień, jakie wiązały się z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Odmienne w tej materii stanowisko zajął Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, wnosząc o rewizję nadwycieczną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 1995 r., I SA 2442/93. Rewizja nie została dotychczas rozpoznana.

Inną, niejednocliwie rozstrzyganą kwestią jest to, czy w razie zawarcia związku małżeńskiego przez osoby będące kandydatami do spółdzielni mieszkaniowych rekompensata przysługuje obu, czy tylko jednej z nich. W orzecznictwie NSA przeważa pogląd, że prawo to ma każdy z małżonków, o ile oczywiście odpowiada wszystkim warunkom określonym w ustawie (np. wyrok wydany w sprawie I SA 1850/94).

Już w latach poprzednich Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał, że nie są zgodne z upoważnieniem ustawowym niektóre przepisy zarządzenia Nr 86 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 września 1991 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo miesz-

kaniowe dla funkcjonariuszy Policji i Urzędu Ochrony Państwa oraz zasad jej przyznawania i zwracania (np. wyrok z dnia 9 czerwca 1993 r., I SA 1729/92).

Chodziło o przepisy, upoważniające określone organy do wydawania decyzji zobowiązujących byłych funkcjonariuszy do zwrotu pomocy finansowej udzielonej z funduszu mieszkaniowego. Pomimo tego, treść kwestionowanych przepisów została bez jakiegokolwiek zmiany przeniesiona do zarządzenia Nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Służby Granicznej oraz zasad jej przyznawania i zwracania (Dz.Urzed. MSW Nr 3, poz. 40). Prowadzi to do dalszego stwierdzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny nieważności decyzji zobowiązujących byłych funkcjonariuszy do zwrotu pomocy otrzymanej na budownictwo mieszkaniowe, jako podjętych bez podstawy prawnej (np. wyrok z dnia 25 kwietnia 1995 r., I SA 383/94).

O stwierdzeniu niezgodności przepisów powyższego zarządzenia z upoważnieniem ustawowym zawiadomiony został Prezes NSA w celu poinformowania Trybunału Konstytucyjnego o tej niezgodności.

Sprawy wynikające ze stosunku pracy oraz ze stosunku służbowego

I. W 1995 r. weszła w życie istotna nowelizacja ustawy

z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, dokonana ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 704).

W nowy sposób zostały uregulowane także kwestie dotyczące statusu prawnego pracowników administracji państwowej, jak np. podstawy zatrudnienia, warunki, które musi spełniać osoba ubiegająca się o stanowisko urzędnika państwowego, przeniesienie urzędnika na inne stanowisko państwowego, obowiązki urzędnika państwowego oraz niektóre kwestie związane z rozwiązywaniem stosunku pracy.

W związku z tą nową regulacją prawna Naczelny Sąd Administracyjny stanął przed zadaniem wypracowania prawidłowych zasad interpretacyjnych. Korzystał też on w tym zakresie z możliwości przedstawienia Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia budzących poważne wątpliwości zagadnień prawnych związanych ze stosowaniem tej ustawy. W odpowiedzi Sąd Najwyższy w uchwałę z dnia 18 października 1995 r. III AZP 29/95 wyjaśnił, iż organ odwoławczy, rozpatrując sprawę rozwiązania stosunku pracy z mianowanym pracownikiem urzędu państwowego, w sytuacji, gdy między wydaniem decyzji o tym rozwiązaniu, a rozpatrzeniem odwołania nastąpiła zmiana art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy, orzeka na podstawie przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji przez organ I instancji.

NSA rozpoznając skargi na decyzje w sprawie przeniesienia urzędnika państwowego na inne stanowisko służbowe

na podstawie art. 10 ust. 1 b omawianej ustawy uznał, iż przepis ten z uwagi na występującą w nim klauzulę generalną "szczegółne potrzeby urzędu" zezwala kierownikowi urzędu na swobodniejsze niż dotychczas dysponowanie mianowanymi urzędnikami państwowymi i przenoszenie ich nawet wówczas, gdy nie będzie to możliwe na podstawie innych przepisów precyzyjnie określających przesłanki przenoszenia na inne stanowisko służbowe. Dla prawidłowego stosowania tego przepisu nie wystarczy jednak zwykłe potrzeby urzędu, lecz jedynie sytuacje nie występujące w normalnym funkcjonowaniu urzędu, powiązane nie ze wszystkimi jego potrzebami lecz tylko z tymi, których zaspokojenie jest niezbędne dla realizacji szczególnie ważnych zadań urzędu.

Sąd przyjmował również, że przeniesienia mianowanego urzędnika na podstawie art. 10 ust. 1 b ustawy wymaga zapewnienia stanowiska dającego takie same jak dotychczas możliwości pracy. Przepis ten wymaga bowiem zachowania stanowiska równorzędnego pod względem wynagrodzenia i nie może podlegać wykładni rozszerzającej, dopuszczającej możliwość jednostronnego przeniesienia na stałe na niższe stanowisko. Z kolei na tle art. 10 ust. 1 a znowej ustawy o pracownikach urzędów państwowych NSA wypowiedział pogląd, że przez likwidację stanowiska, o którym mowa w tym przepisie, uzasadniająca przeniesienia mianowanego urzędnika państwowego na inne stanowisko służbowe, od-

powiadające jego kwalifikacjom, należy rozumieć faktycz-
ne zniesienie dotychczasowego miejsca pracy pracownika,
gdyż tylko wówczas zachodzi niemożliwość dalszego jego
zatrudnienia na dotychczasowym stanowisku pracy.

Nowe określenie w pragmatyce urzędniczej podstaw na-
wiązania stosunku pracy nie oznacza - zdaniem NSA - po-
zbawienia osoby o jakiej mowa w art. 45 ust. 2 ustawy,
prawa do mianowania na stanowisko równorzędne z zajmowa-
nym przed powołaniem. Ten ostatni przepis jest bowiem
przepisem szczególnym w stosunku do pozostałych prze-
pisów dotyczących nawiązywania stosunku pracy.

Na podstawie znowelizowanego art. 14 ust. 1 pkt 2
ustawy o pracownikach urzędów państwowych stosunek pracy
z mianowanym urzędnikiem państwowym ulega z mocy prawa
rozwiązaniu z jego winy, bez wypowiedzenia w razie prawo-
mocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w
urzędzie.

Mimo mało precyzyjnej redakcji tego przepisu NSA przyji-
muje, że wprowadzono w ten sposób istotną zmianę doty-
cząca wpływu dyscyplinarnych orzeczeń o wydaleniu z
pracy na byt prawny stosunku pracy. Takie orzeczenia
dyscyplinarne powodują obecnie rozwiązanie stosunku
pracy z mocy prawa, zbytek jest więc jego "wykonanie"
przez pracodawcę w formie decyzji o rozwiązaniu stosunku
pracy.

Rozszczenia zaś pracownicze dotyczące ustania stosunku
pracy w inny sposób, niż na mocy decyzji administracyj-
nej mogą być rozstrzygane w trybie określonym w kodeksie

pracy.

W sprawach dotyczących rozwiązania stosunku pracy z
inspektorem skarbowym NSA wyjaśnił, że wprawdzie z
przepisu art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r.
o kontroli skarbowej wynika, że inspektorów powołuje i
odwołuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, lecz
to "powołanie" i "odwołanie" nie dotyczy stosunku pracy
lecz powołania jako organu kontroli skarbowej.

W sprawie tej nie mógł mieć również zastosowania art. 45
ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w myśl
którego przepisów ustawy dotyczących nawiązywania i roz-
wiązania stosunków pracy nie stosuje się do osób po-
wołanych do pełnienia funkcji organów administracji
państwowej, albowiem inspektor kontroli skarbowej nie
jest takim organem. W konsekwencji NSA uznał, że w
sprawie rozwiązania stosunku pracy z inspektorem
kontroli skarbowej mają zastosowanie przepisy ustawy
o pracownikach urzędów państwowych.

2. W sprawach skarg na uchwały Krajowej Rady Sądow-
nictwa dotyczące zgody na dalsze zajmowanie stanowiska
sędziego ze względu na wiek, NSA kontynuował dotych-
czasową linię orzecznictwa i podkreślał, iż w sprawach
tych należy brać pod uwagę przede wszystkim kwestię
sprawności fizycznej i psychicznej sędziów i rozważyć
ich wniosek o dalsze zatrudnienie z punktu widzenia
potrzeb sądów.

Podanie zaś w uzasadnieniu takich decyzji motywów roz-

strzygnięcia, ułatwia zainteresowanemu ich zaskarżenie i umożliwia kontrolę ze strony organów powołanych do weryfikacji takich decyzji. Z tych względów NSA nie podzielał stanowiska Krajowej Komisji Sądownictwa, że wobec generalnej zasady odwoływania sędziów w związku z osiągnięciem przez nich wieku emerytalnego, Rada Jedy- nie w drodze wyjątku może wyrazić zgodę na dalsze zaj- mowanie stanowiska po przekroczeniu tego wieku.

3. W zakresie zatrudnienia funkcjonariuszy "mundurowych" rozpatrywane były nadal głównie sprawy policjantów i żołnierzy zawodowych.

Dominującym był wpływ spraw ze skarg policjantów na de- cyzje Komendanta Głównego Policji o odmowie podwyższenia uposażeń na podstawie art. 99 ust. 3 ustawy o Policji. NSA w pierwszych kilku sprawach oddalił skargi, ale gdy stwierdzono, że narastają lawinowo, zwrócono się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym czy wymieniony wyżej przepis może stanowić podstawę prawną do podwyższenia wynagrodzenia policjanta.

Uchwałą z dnia 5 września 1995 r. III AZP 17/95 Sąd Najwyższy orzekł, iż wspomniany przepis nie stanowi podstawy prawnej roszczenia policjanta o podwyższenie uposażenia.

Zgodnie z powyższą interpretacją rozstrzygane są kolejne tego rodzaju sprawy.

Następna grupa spraw policjantów stanowi skargi na decyzje o zwolnieniu ze służby głównie w wyniku orzeczeń

dyscyplinarnych o wydaleniu ze służby. Skargi na te decyzje są z reguły oddalane, gdyż NSA nie ma uprawnień do kontroli orzeczeń dyscyplinarnych.

Często poddawana jest w wątpliwość trafność takiej regu- lacji prawnej. NSA dostrzeżga bowiem (na podstawie akt administracyjnych), iż w niektórych sprawach zasadność orzeczeń dyscyplinarnych o wydaleniu ze służby jest nader problematyczna.

W sprawach ze skarg żołnierzy zawodowych dominowała problematyka płacowa. Przykładowo były to sprawy do- tyczące zasadności odmowy wypłaty odpraw, odmowy pod- wyższenia uposażenia czy odmowy wypłacania dodatku specjalnego. Sąd dokonał wykładni przepisów art. 57 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych stwierdzając, iż przejście ze służby w WOP do służby w Straży Granicznej nie daje podstawy do wypłaty odprawy z tytułu zakończenia zawodowej służby wojskowej (m.in. sprawa II SA 1888/94). Żądania podwyżki uposażenia opierano najczęściej na zarzucie błędnego obliczenia stażu służbowego albo zastosowania niewłaściwej stawki. Zarzuty te polegały w zasadzie na niedostatecznej znajo- mości prawa i jako niezasadne - były zazwyczaj oddalane.

W ten sam sposób rozstrzygane były sprawy na decyzje o odmowie przyznania tzw. dodatku specjalnego. Sąd wyjaśnił, iż przyznanie takiego dodatku ma charakter wyłączenie uznaniowy w zależności od oceny przełożonego. Jedną z rozpoznawanych spraw dotycząca żołnierza za-

wodowego była dość głośna z uwagi na jej społeczny i prawny aspekt. Dotyczyła ona odmowy udzielenia żołnierzowi urlopu bezpłatnego dla umożliwienia mu pełnienia funkcji prezydenta miasta. Sąd uchylił decyzję Ministra Obrony Narodowej w tej sprawie (II SA 12/95).

Sprawy z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć

Wśród spraw z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania czynności i zajęć dominowały sprawy związane z uprawnieniami do wykonywania zawodu adwokata i rady prawnego, a pod koniec roku sprawozdawczego sprawy o powołanie na stanowisko notariusza. Stosunkowo mniej było spraw o nadanie uprawnień do szacowania nieruchomości. Natomiast zupełnie śladowy charakter miały sprawy dotyczące uzyskania uprawnień do wykonywania innych czynności i zajęć, takich jak np. powołanie do pełnienia funkcji rzecznicy do spraw zabezpieczeń pożarowych, pozabawienie prawa wykonywania zawodu lekarza, przyznanie stopnia oficera mechanika okrętowego.

1. Sprawy dotyczące wykonywania zawodu adwokata obejmowały sprawy ze skarg na decyzje odmawiające wpisu na listę adwokatów, wyznaczenia siedziby wykonywania zawodu, wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie i wyrażenia zgody na przeniesienie siedziby wykonywania zawodu w ramach tego samego okręgu lub do okręgu innej

idby. Rozstrzygnięcia zapadające w tej materii odpowiadały utrwalonej już, na skutek wieloletniego obowiązywania stanu prawnego, linii orzecznictwa.

Trzeba jednakże odnotować, iż mimo wszechstronnie nasświetlonych w orzecznictwie NSA warunkowań podejmowania przez organy samorządu adwokackiego uchwał (decyzji) w sprawach uprawnień zawodowych adwokatów, uchwały te dotknięte są permanentnie powtarzającymi się wadami. Znaczące ilościowe uchylenia uchwał przez NSA motywowane były głównie naruszeniem podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w szczególności zasady nakładającej na organ administracyjny obowiązek wszechstronnego i dokładnego wyjaśnienia sprawy i załatwienia jej w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.).

Organy korporacyjne, odmawiając zainteresowanemu uwzględnienia jego wniosku, ograniczały się najczęściej do ogólnikowego stwierdzenia o wykorzystaniu planu rozmieszczenia adwokatów, nie ustosunkowując się do zarzutów skarżących podważających zasadność tego argumentu, i nie podając informacji dotyczących stanu wykorzystania tego planu, zwłaszcza zaś nie wyjaśniając, jaki był ten stan w okresie od złożenia wniosku do chwili ostatecznego rozpatrzenia sprawy.

Nagminność tego rodzaju uchybień utrudniająca zainteresowanym dostęp do wykonywania zawodu adwokata skłania do refleksji, że samorząd adwokacki zamiast

stać na straży najistotniejszych wartości korporacji m.in. zapewniając sobie przez staranną selekcję dopływ najlepszych kandydatów do zawodu ewoluuje w kierunku zachowań właściwych związkom zawodowym, chroniącym wąsko pojęte interesy bytowe swych członków.

2. Nie pojawiły się również nowe problemy w orzecznictwie dotyczącym uprawnień do wykonywania zawodu radcy prawnego. Przedmiotem tych spraw były najczęściej skargi na decyzje odmawiające wpisania na listę radców prawnych na podstawie przepisów szczególnych, tj. art. 79 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, bądź od-mawiające wpisania z powodu nie spełnienia przesłanki określonej w art. 24 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, czyli nieskazitelności charakteru i braku zastrzeżeń co do możliwości prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego.

M.in. w wyroku II SA 892/94 Sąd wyraził pogląd, że mimo niekiedy identycznego w brzmieniu wymogu nieskazitelnego charakteru adresowanego do osób wykonujących różne zawody prawnicze nie można we wszystkich przypadkach stosować jednakowych kryteriów oceny. W konsekwencji niespełnienie tego wymogu przez prokuratora potwierdzone jego negatywną weryfikacją dokonaną na podstawie art. 6 ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze nie przesądza o niemożności wpisania go na listę radców prawnych, którym również stawia się takie wymagania.

3. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powstałym na tle skarg dotyczących odmowy powołania na stanowisko notariusza pojawiło się kilka wymagających pilnego wyjaśnienia problemów interpretacyjnych.

Sąd powziął uzasadnione wątpliwości co do uprawnień okręgowej izby notarialnej, opiniującej wniosek o powołanie na stanowisko notariusza do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na to stanowisko.

Wątpliwości te znalazły wyraz w pytaniu prawnym, skierowanym do Sądu Najwyższego. W wyroku II SA 31/95 z 25 kwietnia 1995 r., według którego decyduje o powołaniu na stanowisko notariusza osoby, która spełnia wymogi określone w art. 11 i 12 ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, podejmowana jest w ramach uznania administracyjnego. Pojawily się natomiast rozbieżności w kwestii dopuszczalności badania przez organ powołujący notariusza (głównie organ opiniujący wniosek - okręgowa rada notarialna) faktycznej przydatności kandydata do wykonywania tego zawodu. Problem ten pojawił się na tle dość powszechnej praktyki przeprowadzenia przez okręgowe rady notarialne rozmów kwalifikacyjnych, czy nawet egzaminów sprawdzających kandydatów na notariuszy, wykonujących dotychczas inny zawód prawniczy (sędziów, adwokatów, radców prawnych).

Sąd w wyroku II SA 1291/94 z 27 listopada 1995 r. wyraził pogląd, że skoro spełnienie wymagań określonych w art. 11 i 12

ustawy o notariacie jest koniecznym, a nie wystarczającym warunkiem powołania, a więc skoro istnieje możliwość selekcji kandydatów spełniających formalne warunki do powołania, to siłą rzeczy powołanie musi wiązać się z badaniem rzeczywistej przydatności kandydata do tego zawodu. Jest to bowiem jedyne racjonalne kryterium zapewnienia właściwego doboru kadry do wykonywania funkcji publicznej notariusza, mającej tak istotne znaczenie w obrocie prawnym.

Inną zaś sprawą jest sposób dokonywania tej selekcji. Przepisy ustawy prawo o notariacie nie dają podstaw do formułowania obowiązku poddania się przez kandydata tego rodzaju sprawdzianom, czy egzaminom. Jednakże z drugiej strony odmowa bliższego zaprezentowania swojej osoby organowi opiniującemu może wiązać się z ryzykiem braku dostatecznych podstaw do wyrażenia pozytywnej opinii o kandydacie.

W innych orzeczeniach (np. II SA 1413/94 z 4 grudnia 1995 r.) NSA zajął zdecydowane stanowisko, iż w świetle aktualnego stanu prawnego, osoby zwolnione ustawowo od wymagań dotyczących specjalistycznego przygotowania do wykonywania zawodu notariusza (aplikacja notarialna, asesura) nie mogą być poddawane jakimkolwiek egzaminom, bądź innego rodzaju sprawdzianom, mającym na celu ustalenie, czy poddają zawodowym obowiązkom notariusza. Legitymowanie się określonym stażem pracy w charakterze np. sędziego czy prokuratora jest równoznaczne z posiadaniem kwalifikacji do wykonywania zawodu notariusza.

4. W zakresie spraw o nadanie uprawnień do szacowania nieruchomości mieściły się sprawy o nadanie tych uprawnień w trybie wyjątkowym, bez egzaminu kwalifikacyjnego, w oparciu o uznanie dotychczasowego dorobku zawodowego oraz sprawy ze skarg kwestionujących negatywne oceny egzaminu kwalifikacyjnego.

W tym pierwszym przypadku Sąd kontynuował dotychczasową linię orzecznictwa, podkreślając uznaniowy charakter takich decyzji i wyjątkowość tego sposobu nadania uprawnień zawodowych stosowanego tylko do osób o szczególnie znaczącym dorobku zawodowym.

W sprawach, w których podważano zasadność negatywnych ocen egzaminacyjnych (np. II SA 1749/93) Sąd podkreślił, iż zakresem jego kompetencji objęte jest jedynie badanie zgodności z prawem decyzji odmawiających nadanie uprawnień zawodowych. W przypadku egzaminów może to oznaczać badanie, czy np. zdający nie był poddany jakimkolwiek działaniom dyskryminującym i czy egzamin był przeprowadzony zgodnie z obowiązującą procedurą działania komisji kwalifikacyjnej.

Szkolnictwo wyższe

W sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego dominowały, podobnie jak w latach poprzednich, skargi (51 skarg) na odmowę przyjęcia na pierwszy rok studiów, głównie medycznych. W przeważającej liczbie (48 skarg) były one

wnoszone przez kandydatów, którzy w wyniku egzaminu otrzymali o jeden punkt mniej, niż ustalone minimum. Jako podstawowy zarzut skarżący wysuwał naruszenie zasady równych szans kandydatów. Ich zdaniem spowodowane to zostało wycofaniem przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, już po złożeniu przez nich egzaminu, a przed ogłoszeniem wyników, jednego z pytań testowych z języków obcych (opracowanych w czterech wersjach językowych) na skutek błędnego sformułowania jednej z wersji i przyznaniem po jednym punkcie wszystkim kandydatom, niezależnie od tego na jaką wersję językową udzielali odpowiedzi. W wyniku tej decyzji po jednym punkcie otrzymali również kandydaci, którzy udzielili błędnej odpowiedzi na pytanie sformułowane w wersji nie nasuwającej zastrzeżeń.

W dotychczas rozpoznawanych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargi przyjmując, jako generalną zasadę to, że zmiany dokonane po przeprowadzeniu egzaminu o przyjęcie na pierwszy rok studiów nie mogą negatywnie rzutować na sytuację kandydatów, a zwłaszcza pozabawiać ich równych szans (np. wyrok wydany w dniu 19 października 1995 r., SA/Bk 975/95). Zdaniem Sądu, na tle wycofywania pytań egzaminacyjnych, należy wyróżnić dwie sytuacje. Jedna ma miejsce wówczas, gdy nieprawidłowe sformułowanie pytania w ogóle wyłącza możliwość udzielenia na nie odpowiedzi. W

takim wypadku wycofanie pytania i przydzielenie każdemu kandydatowi jednakowej liczby punktów nie pogarsza sytuacji żadnego z nich.

Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy pytanie, jak miało to miejsce we wskazanych wyżej sprawach, wyłączało możliwość prawidłowej odpowiedzi tylko przez tych kandydatów, którzy wybrali wadliwie opracowaną wersję językową. W takim wypadku wycofanie pytania i przyznanie wszystkim kandydatom po jednym punkcie pogorszyło w sposób oczywisty pozycję kandydatów, którzy odpowiedzieli trafnie, zmniejszając ich szansę przyjęcia na studia w stosunku do tych kandydatów, którzy w takich samych warunkach udzielili błędnej odpowiedzi.

Tytuły naukowe

Sprawy o uzyskanie tytułu naukowego, wprawdzie nie-liczne, należą do skomplikowanych. Trudności w ich rozpoznawaniu powodowane są z reguły pewną niejasnością przepisów regulujących problematykę tytułów i stopni naukowych.

W 1995 r. został ostatecznie rozstrzygnięty kontrolny problem, który z organów Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych jest uprawniający do wydania decyzji o zatwierdzeniu uchwały rady wydziału (rady naukowej) o nadaniu tytułu naukowego. Sąd Najwyższy, odpowiadając na pytanie

Naczelnego Sądu Administracyjnego w uchwale III AZP 12/94 podjętej w dniu 25 stycznia 1995 r. stwierdził, że w świetle art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz.U. Nr 65, poz. 368) oraz § 4 statutu tejże Komisji organem właściwym w tej materii jest Prezydium Komisji.

Ostatnio w orzecznictwie NSA wyłonił się kolejny problem. Ujmując najogólniej, sprowadza się on do tego, czy § 15 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 października 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania czynności w przewodach doktorskim i habilitacyjnym oraz o postępowaniu o nadanie tytułu naukowego (Dz.U. Nr 92, poz. 410), przewidujący możliwość wyrażenia zgody na powtórzenie kolokwium habilitacyjnego, nie wykracza poza upoważnienie ustawowe, zawarte w powołanej wyżej ustawie z dnia 12 września 1990 r. W jednej ze spraw Sąd wyraził pogląd, że wspomniany przepis wydany został z naruszeniem delegacji ustawowej i odmówił jego zastosowania (I SA 1616/94).

O sprawie tej został zawiadomiony Prezes NSA w celu poinformowania Trybunału Konstytucyjnego o zakwestionowaniu zgodności powyższego przepisu wykonawczego z zakresem ustawowego upoważnienia.

Sprawy dotyczące zasiłków dla bezrobotnych

Stosunkowo liczna grupa spraw stanowiły skargi na decyzje wydawane na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, oraz uprzednio obowiązującej usta-

wy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu.

W grupie tych spraw dominowały skargi na decyzje odmawiające przyznania prawa do zasiłku wobec nie spełnienia przez zainteresowanych przesłanek wynikających z art. 23 ust. 1 ustawy z 1994 r. W mniejszym stopniu były to skargi na decyzje dotyczące odmowy przyznania zasiłku osobom posiadającym staż pracy wskazany w art. 25 pkt 3 i 4 ustawy, absolwentom, czy też osobom wskazanym w tym artykule (w pkt 6) oraz skargi na decyzje o zwrocie pobranego zasiłku.

Sporadycznie przedmiotem rozstrzygnięcia były też skargi na decyzje odmawiające przyznania prawa do zasiłku osobom, które uprzednio prowadziły działalność rolniczą, a która w przekonaniu skarżących winna być doliczona do okresu, od którego zależy wysokość zasiłku i czas jego wypłacania, bądź też w związku z jej zaprzestaniem winien być im przyznany zasiłek dla bezrobotnych.

Orzecznictwo w sprawach zasiłków dla bezrobotnych w 1995 roku podzielić można na dwa okresy.

W pierwszym, ocenie sądu administracyjnego poddane były decyzje wydane w 1994 r. w oparciu o przepisy ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 z późn.zm.), w drugim zaś decyzje wydane w oparciu o przepisy ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1), która weszła w życie 1 stycznia 1995 r.

W obu tych okresach orzecznictwo NSA skupiało się, podobnie jak w latach poprzednich, na interpretacji pojęcia bezrobotnego (art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z 1991 r. i art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1994 r.), prawa do zasiłku oraz jego utraty (art. 20 i 22 ustawy z 1991 r., art. art. 23, 25, 27 i 13 ustawy z 1994 r.). W drugim zaś okresie orzecznictwo obejmowało nadto zmiany w uregulowaniach prawnych dotyczących osób bezrobotnych.

Odmienne uregulowania dotyczące warunków uprawniających do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych wiązały się z decyzjami zaskarżonymi przez osoby, którym odmówiono przyznania zasiłku dla bezrobotnych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (sprawy: SA/P 953/95, SA/P 770/95, SA/P 729/95).

Oddalając skargi w tych sprawach wskazano, że przepisy przejściowe tej ustawy przewidujące utrzymanie zasiłków przyznanych przed dniem jej wejścia w życie (art. 73 ust. 1) nie pozwalały na badanie warunków nabycia zasiłków dla bezrobotnych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, jeżeli zarejestrowanie nastąpiło po dniu 1 stycznia 1995 r. Zwrócono jednak uwagę skarżącym na fakt, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu do Trybunału Konstytucyjnego w takim zakresie, w jakim, z naruszeniem zasady nie działania prawa

wstecz, pozbawione zostały zasiłku dla bezrobotnych osoby, które legitymują się zatrudnieniem poniżej 1/2 etatu lub zarabiały mniej niż połowę najniższego wynagrodzenia oraz, że uwzględnienie wniosku przez Trybunał Konstytucyjny może doprowadzić w konsekwencji do wznowienia postępowania w tych sprawach.

Orzeczenia o utracie prawa do zasiłku wiązały się najczęściej z niedopełnieniem obowiązku usprawiedliwienia niestawiennictwa w rejonowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i odmową przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia bez uzasadnionej przyczyny (art. 27 ust. 1 i 2).

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że nawet jeśli przepisy ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu nie precyzują form usprawiedliwienia nieobecności spowodowanej chorobą to, skoro § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy (Dz.U. Nr 122, poz. 541) stanowi, że za okres niezdolności do pracy bezrobotnego przysługuje zasiłek po dostarczeniu zaświadczenia o czasowej niezdolności do pracy na druku I-4, to taka forma usprawiedliwienia nieobecności spowodowanej chorobą jest właściwa również w wypadku niestawienia się w wyznaczonym terminie w rejonowym urzędzie pracy (sprawa SA/P 1227/95).

Orzecznictwo NSA podzielało pogląd prawny zawarty w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1994 r. (III ARN 67/94), uznając, że małżonek rolnika, będący

od wielu lat w separacji, mieszkający w innej miejscowości, nie czerpiący pożytków z gospodarstwa i utrzymujący się wraz z dziećmi z własnej pracy, ma prawo do zasiłku jako bezrobotny.

Istnieje wątpliwość prawne czy można uznać za absolwenta szkoły podstawowej specjalnej osobę, która ukończyła szkołę podstawową z programem klasy specjalnej. Wątpliwości te istnieją zarówno w świetle unormowań ustawy z 1991 r., jak z roku 1994. Klasy tego typu są tworzone w niewielkich miejscowościach, gdzie nie ma możliwości utworzenia szkoły specjalnej, co by przemałowało za uznaniem osób kończących takie klasy za absolwentów szkoły specjalnej. Tak też orzekł NSA rozstrzygając sprawę omawianego rodzaju (np. sprawa SA/Bk 294/94).

Ponadto w wielu sprawach z omawianej dziedziny (także na gruncie nowej ustawy) orzecznictwo NSA wyjaśniało nadal:

- status osoby bezrobotnej,
- status absolwenta,
- uprawnienia osób bezrobotnych wychowujących dzieci (art. 25 ust. 6),
- sytuację prawną osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (ustawa z 29 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy).

Konsekwentnie kontynuowano linię orzecznictwa, według której osoby zwolnione w powyższym trybie mogły korzystać z przywilejów ustawy (art. 24 ust. 3, 4, 5 i 6 nowej ustawy) jeżeli zarejestrowały się w Rejonowym Urzędzie Pracy.

Natomiast podjęcie pracy - po zwolnieniu w omawianym trybie - na czas określony i następnie zarejestrowanie się w RUP nie dawało już tych szczególnych uprawnień.

Kontynuowano także linię orzecznictwa, w świetle której nie samo zarejestrowanie lecz faktyczne podjęcie działalności gospodarczej powoduje utratę statusu bezrobotnego.

Wyjaśniano kwestie związane z zezwoleniami na zatrudnienie cudzoziemców (wyrok z dnia 22 września 1995r. II SA 2124/94). Sąd wskazywał w tych sprawach, że urzędy pracy obu instancji przekroczyły zakres swoich kompetencji poprzez dokonywanie samodzielnych ustaleń i wyciąganie wniosków w zakresie kwestii należących - w myśli odrębnych przepisów - do "właściwych organów" (np. kwestie czy określone usługi mogą wykonywać tylko lekarze - irydiodiagnostyka, psychoterapia, hipnoza itp).

Sprawy kombatanckie

W sprawach dotyczących uprawnień kombatanckich, a rozpoznawanych w 1995 r. przeważały skargi na decyzje o pozbawieniu uprawnień kombatanckich na podstawie art.

25 ust. 2 pkt 1 lit.a w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit.a i na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o Kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75 z późn.zm.), w których decyzje wydane były w 1993 r. i z początkiem 1994 r. Przy rozstrzygnięciu tych spraw podstawowe znaczenie miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 1994 r. K 15/93, którym stwierdzono niekonstytucyjność art. 21 ust. 2 pkt 4 lit.a ustawy o kombatantach, w części w jakiej przepis ten dotyczy osób spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Skutkiem tego orzeczenia było uwzględnienie przez NSA skarg na te decyzje, które zostały wydane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Nie budziło wątpliwości, że w stosunku do osób objętych dyspozycją art. 21 ust. 2 pkt 4 lit.a ustawy o kombatantach - nawet przy uwzględnieniu zmian wynikających z cytowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego - nie zachodziła potrzeba badania, czy skarżący spełniali warunki z przepisów art. 1-4 ustawy kombatanckiej, gdyż służba w organach aparatu bezpieczeństwa, niweczy skutki spełnienia tych warunków (SA/P 1191/95).

NSA przyjął też (za poglądem wyrażonym w uchwałach Sądu Najwyższego III ARN 6/95), że dla oceny uprawnień osoby ubiegającej się o nadanie jej statusu kombatanta nie ma znaczenia kiedy i w jakich okolicznościach osoba ta znalazła się w strukturach Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej, ani też jakie wykonywała zadania (SA/P 1249/95).

Na tle stosowania przepisów ustawy o kombatantach wyłoniły się dwie poważne wątpliwości prawne, które NSA przedstawił Sądowi Najwyższemu do zajęcia stanowiska. A mianowicie, sąd administracyjny powziął wątpliwość, czy można wdowę (wdowca) pozbawić uprawnień kombatanckich, przyznanych pod rządami przepisów poprzednio obowiązujących - w sytuacji, gdy do małżonka, gdyby żył, miałyby zastosowanie przepisy art. 25 ust. 2 pkt 1 lit.a w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit.a i art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach z dnia 24 stycznia 1991 r. (V SA 1302/93, SA/Ż 1896/94).

Druga wątpliwość dotyczyła kwestii przyznania lub pozbawienia nabytych uprawnień kombatanckich z powodu uczestnictwa w Niszczycielskich Batalionach (Istriebitylnych Batalionach), a sformułowana została następująco:

1. czy udział obywateli polskich w walkach w obronie ludności polskiej w latach 1944-1945 w ramach tzw. Niszczycielskich Batalionów na obszarach dawnych województw: lwowskiego, wołyńskiego, tarnopolskiego i

stanisławowskiego może być uznany za działalność kombatancką, a w razie odpowiedzi negatywnej, 2. czy służba w tych Batalionach podjęta i wykonywana w celu obrony ludności polskiej na wyżej określonych obszarach, uzasadnia odmowę przyznania uprawnień kombatanckich osobie, która wcześniej pełniła służbę w Armii Krajowej (SA/Wr 1440-1441/95).

Zagadnienia te nie zostały jeszcze przez Sąd Najwyższy rozwiązane.

Dokonując wykładni art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o kombatantach z dnia 24 stycznia 1991 r. NSA wskazał, że uzależnienie przyznania uprawnień kombatanckich osobom osadzonym w obozach dla wysiedlonych, podległym niemieckim centralom przesiedleńczym, od nieprzekroczenia przez te osoby w dacie osadzenia wieku 14 lat, dokonane w wykazie jednolitym obozów, wydanym przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych przekracza delegację z art. 8 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o kombatantach (SA/Lu 911/94).

Pomoc społeczna

Skargi w sprawach z zakresu pomocy społecznej, podobnie jak poprzednio, dotyczyły głównie decyzji odmawiających przyznania zasiłku okresowego lub celowego. Znacznie natomiast rzadziej ich przedmiotem była odmowa udzielenia pomocy w formie zasiłku stałego, świadczeń

rzeczowych lub usług opiekuńczych.

W przeważającej większości skargi były oddalane, ponieważ zaskarżone nimi decyzje, wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60) odpowiadały prawu.

Spśród zagadnień, jakie pojawiły się w toku rozpoznawania skarg warto zwrócić uwagę na kwestie, która wystąpiła w sprawie SA/Lu 1260/94. W sprawie tej osobie, która nie była objęta ubezpieczeniem społecznym odmówiono, z powołaniem się na art. 22 powyższej ustawy, przyznania pomocy finansowej na pokrycie kosztów leczenia z tego powodu, iż zamiast operacyjnego usunięcia kamieni nerkowych poddała się droższemu zabiegowi ich kruszenia metodą ESWL.

Uchylając zaskarżoną decyzję NSA stwierdził, że aczkolwiek decyzja z art. 22 ustawy o pomocy społecznej należy do kategorii tak zwanych decyzji i uznanialowych, to uznanie nie może dotyczyć wyboru przez lekarza i chorego sposobu leczenia.

Częściej, niż wymienione wyżej, uchylane były decyzje odmawiające, z uwagi na brak środków finansowych, przyznania świadczeń kobietom w ciąży lub wychowującym dziecko, należnych im na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielenia kobietom w ciąży i kobietom wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej (Dz. U. Nr 97

poz. 441 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie prezentował pogląd, że brak funduszy na wypłatę świadczeń nie może stanowić podstawy odmowy ich przyznania (np, sprawy SA/Lu 705/94, SA/Lu 999/94).

Samorząd terytorialny

Problematyka samorządu terytorialnego w orzecznictwie NSA może przejawiać się trojako: jako skargi w sprawach związanych z funkcjonowaniem organów samorządowych jako skargi na decyzje samorządowych kolegów odwoławczych i jako skargi związane z gospodarką budżetową gmin.

W tym miejscu odmówione zostaną tylko sprawy związane z pierwszą z tych kategorii skarg, wśród których wyróżnia się: skargi organów nadzoru na uchwały organów gmin (art. 93 ustawy o samorządzie terytorialnym) skargi gmin na rozstrzygnięcia organów nadzoru (art. 98 ust. 1 tej ustawy) oraz skargi podmiotów nieadministracyjnych na uchwały organów gmin (art. 101 cytowanej ustawy). Trzeba od razu wyjaśnić, że w 1995 r. nie pojawiły się sprawy ze skarg wnoszonych w trybie art. 101a tej ustawy, przewidującego prawo do zaskarżenia bezczynności organów gmin w zakresie obowiązków nakazanych prawem, albo podejmowania czynności prawnych lub faktycznych (innych niż uchwały) naruszających prawa osób trzecich.

Porównanie danych statystycznych z 1995 r. z rokiem 1994 mogłoby stwarzać wrażenie pewnej stabilizacji skarg w sprawach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Dla przykładu można wskazać, że w 1995 r. do Sądu wpłynęło 96 skarg organów nadzoru (1994 - 90 skarg) i 226 skarg gmin na rozstrzygnięcia organów nadzoru (1994 r. - 229 skarg). Jednakże porównanie wpływu skarg podmiotów nieadministracyjnych (osób fizycznych i jednostek organizacyjnych nie-nadzorczych) wykazuje ponad dwukrotny ich wzrost (1995 r. - 765 skarg, 1994 r. - 317 skarg).

Zjawisko to można ocenić dwójako: zarówno jako wzrost zainteresowania taką formą ochrony praw, jak i jako wzrost nietrafnej działalności uchwałodawczej organów gmin. Bez względu jednak na próbę oceny tego zjawiska, zasługuje ono na szerszą analizę. Przede wszystkim można postawić tezę, że wydatnie wzrosła wiedza o samej instytucji prawnej, o ile bowiem w 1994 r. odrzucono prawie 50% wpływu takich skarg, to w 1995 r. odrzucono już tylko około 30% wpływu. Odrzucanie tego rodzaju skarg następuje głównie z tego powodu, że skarżący nie skorzystał uprzednio z wymaganego ustawa wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Są więc podstawy do twierdzenia, że malejący procent skarg odrzuconych świadczyć może o wzrastającej wiedzy o tym rodzaju instytucji prawnej. Wydatnie natomiast wzrosła liczba skarg oddalonych. O ile w

1994 r. było ich tylko 57) ok. 15% wpływu), o tyle w 1995 r. liczba skarg oddalonych wzrosła do 165 (prawie 22% wpływu tej kategorii spraw). Te liczby pozwalają na ocenę, że nie zawsze subiektywne poczucie naruszenia interesu prawnego jest wynikiem obiektywnego naruszenia prawa, a w orzecznictwie NSA utrwalona jest linia orzekania, że naruszenie interesu lub interesu skarżącego musi być wynikiem naruszenia prawa pozytywnego. Pomimo dwukrotnego wzrostu liczby tego rodzaju skarg na prawie niezmiennym poziomie pozostała liczba stwierdzenia nieważności uchwał i liczba orzeczeń o ich niezgodności z prawem. O ile bowiem w 1994 r. stwierdzono nieważność uchwał w 23 sprawach, o tyle w 1995 r. - w 26 sprawach. Niezgodność uchwał z prawem orzeczono w 1995 r. w 17 sprawach (w 1994 r. - w 24 sprawach). Te liczby jednak nie mogą być podstawą do ocen skuteczności skarg, ponieważ prawie 50% wpływu tej kategorii skarg pozostało do rozpatrzenia w 1996 r.

Jak już powiedziano na wstępie, w stosunkach gmina - organy nadzoru nastąpiła pewna stabilizacja liczby skarg. W kategorii skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze zmalała liczba skarg wpływających z 285 w 1994 r. do 226 w 1995 r. oraz liczba skarg oddalonych: ze 152 w 1994 r. do 104 w 1995 r. Relatywnie liczba skarg oddalonych zmniejszyła się dość znacznie, ponieważ w 1994 r. stanowiły one prawie 54% wpływu w tej kategorii,

a w 1995 r. - 46% wpływu. Wzrosła natomiast liczba uchylonych rozstrzygnięć nadzorczych z 43 w 1994 r. do 63 w 1995 r. Jeżeli uwzględnić także inne formy uwzględnienia tej kategorii skarg (stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia nadzorczego lub jego niezgodności z prawem), liczba uwzględnionych skarg gmin wzrosła z 44 (1994 r.) do 72 (1995 r.), to jest o 61%. Może to świadczyć o utrwalonej linii orzecznictwa ochrony sądowej samorządu terytorialnego.

Ochrona taka jednak nie oznacza liberalizacji linii orzecznictwa. Analiza danych statystycznych pozwala na tezę, że błędy popełniane przez organy samorządu terytorialnego w działalności uchwałodawczej nie zmniejszyły się, a ich ocena przez Sąd nie uległa zmianie. O ile bowiem w 1994 r. wpłynęło 90 skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin, o tyle w 1995 r. wpłynęło ich 96, a więc poziom skarg nie zmienił się. Jednakże w 1994 r. uwzględniono 38 takich skarg (stwierdzenie nieważności uchwały lub jej niezgodności z prawem), a w 1995 r. uwzględniono już 53 skargi, co stanowi wzrost o ponad 70%. Z kolei porównanie liczby skarg oddalonych (odrzuconych sa jednostkowo) potwierdza tezę wyrażoną na wstępie i pozwala na ocenę, że organy nadzoru dość skutecznie pełnią swe obowiązki w tym zakresie (10 skarg oddalonych w 1994 r. i 11 - w 1995 r.: w obu latach ok 11% wpływu w tej kategorii skarg). Podstawowym błędem organów gmin (w szczególności

rad gmin) jest zazwyczaj przekonanie o własnej nieograniczonej kompetencji. Przejawia się to w podejmowaniu uchwał (w tym stanowiących przepisy gminne) wbrew przepisom ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustawa ta przewiduje 3 kategorie przepisów gminnych: wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, wydawane na podstawie przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym (w ściśle oznaczonych warunkach) przepisy porządkowe. We wszystkich tych kategoriach obserwuje się skłonność do ustanowienia norm prawnych (zakazów, nakazów) bez zwracania uwagi na obowiązujące ustawodawstwo państwowe. Przykładem może być sprawa SA/Kr 2847/94 ze skargi Gminy B. na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy w sprawie ustalenia norm zużycia wody i wysokości opłat. Skargę gminy sąd oddalił, podzielaając pogląd wojewody o braku podstaw do ustalania norm zużycia wody w świetle przepisów o umownym sposobie ustalania ilości zużywanej wody. Znamienne jednak było stanowisko gminy, że kompetencja gminy jako właściciela urządzeń zaopatrzenia w wodę przesądza o prawie do stanowienia przepisów gminnych. W kilku sprawach rozpoznawanych przez Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu doszło do ustalenia stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych z oczywistym naruszeniem zasady wyrażonej w art. 26 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Ustawa ta bowiem przewiduje obowiązek ustalania przez rady gmin "różnicowanych"

stawek czynszu z uwzględnieniem czynników wskazanych w tym artykule. Tymczasem niektóre rady gmin ustalały stawki nie różnicowane (jednolite), z pominięciem czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali. Na tle spraw czynszowych z odmiennymi naruszeniami tej samej ustawy miał do czynienia Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu. W sprawie SA/PO 1047/95 stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w K. ze skargi wojewody, ponieważ wbrew wyraźnemu brzmieniu cytowanego art. 26 w uchwale uzależniano wysokość stawki czynszu regulowanego od osoby najemcy i wielkości zajmowanej powierzchni. Natomiast w sprawie SA/PO 486/95 Sąd oddalił skargę Gminy B. na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. W tej sprawie rada gminy ustaliła stawkę czynszu wolnego, powołując się na art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, a więc zaprzeczając tym samym samą zasadę umownego ustalania takich czynszów.

Z ciekawą sprawą spotkał się Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego, który zakwestionował uchwałę Rady Gminy i Miasta N.T. w sprawie zasad gośpodarowania zasobem mieszkalnym gminy. Sąd skargę oddalił, stwierdzając, że rada gminy może na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych postanowić, że lokale mieszkalne stanowiące zasób gminy są przeznaczone na zaspokojenie potrzeb "stałych" mieszkańców gminy, a

"nie wszystkich obywateli państwa", przy czym ustalenie takie nie może być interpretowane jako zakaz osiedlania się w gminie.

Również wbrew omawianej ustawie (art. 45 ust. 1) Rada Gminy Z. podjęła uchwałę, że dodatki mieszkaniowe będą wypłacane tylko ze środków otrzymanych na ten cel od Państwa, mimo że ustawa traktuje tę wypłatę jako zadanie własne gminy.

Często dochodzi do naruszeń przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Na przykład art. 26 tej ustawy określa, że w skład zarządu gminy wchodzi m.in. zastępcy przewodniczącego zarządu. Z naruszeniem tej zasady Rada Gminy W. zmieniła statut gminy w ten sposób, że wyeliminowała z zarządu gminy zastępców przewodniczącego. Rozstrzygnięciem nadzorczym wojewoda stwierdził nieważność tej uchwały, a Sąd oddalił skargę gminy na to rozstrzygnięcie nadzorcze (SA/Kr 1222/95). Z kolei gminy warszawskie wykazują skłonność do tworzenia nie przewidzianych tą ustawą organów wewnętrznych i pomocniczych rady gminy. Były próby tworzenia prezydium rady gminy, podkomisji, klubów i kół radnych oraz kolegiów ich przewodniczących, a w ślad za tym tworzono aparat urzędniczy (sprawy II SA 1682/94, II SA 90/95, II SA 972/95 i II SA 973/95). Do tej kategorii można także zaliczyć sprawę SA/Gd 1737/94 ze skargi Regionalnej Izby Obrachunkowej. W sprawie tej Rada Gminy C. ustanowiła w swym regulaminie

przepis przewidujący udzielanie zarządowi gminy absolutorium bezwzględnej większości głosów przy udziale 2/3 ustawowego składu rady, mimo że ten rodzaj uchwał podlega zasadzie zawartej w art. 14 ust. 1 ustawy samorządowej. W innej jednak sprawie (SA/Po 435/95) Sąd stwierdził nieważność rozstrzygnięcia nadzorczego Regionalnej Izby Obrachunkowej, wydanego po upływie 30 dni od doręczenia uchwały rady gminy. Sąd stwierdził, że bieg terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej nie ulega zawieszeniu choćby organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy.

Jeśli chodzi o tematykę spraw prowadzonych w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, w znacznej części dotyczyły one problematyki planowania przestrzennego. Jakkolwiek w przeważającej mierze skargi te okazały się bezskuteczne, jednakże warta odnotowania jest sprawa rozpoznawana przez Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu ze skargi dziesięciu mieszkańców miasta K. na uchwałę o zatwierdzeniu planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta, przewidująca niekorzystne dla skarżących przeznaczenie gruntów stanowiących ich własność. Sąd ustalił, że wprawdzie projekt planu został wyłożony w 1990 r., jednakże wówczas nie doszło do uchwalenia planu. Nastąpiło to dopiero po upływie prawie 5 lat, bez ponownego wyłożenia projektu planu, co Sąd uznał za sprzeczne z art. 30

ustawy o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn.zm.).

Warto także odnotować sprawę II SA 1806/94. w której chodziło o ustanowienie dla jednej z gmin zarządu komisarycznego, ponieważ spory i podziały polityczne wśród radnych spowodowały, że przez rok rada gminy nie zdołała powołać burmistrza i jego zastępcy. Sąd uznał, że w sprawie wystąpiła przesłanka "braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy" nie rokującego na szybką poprawę (art. 97 ust. 1 ustawy samorządowej), co uzasadniało zawieszenie przez Prezesa Rady Ministrów organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego.

IV DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA

1. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w 1995 r. na rozprawach ogółem 21.756 skarg na różnego rodzaju akty administracyjne, z czego uwzględnił 7.664, tj. 35,2%. Wśród powyższej liczby skarg rozpoznanych na rozprawach, 17.956 dotyczyło aktów wydanych przez organy administracji rządowej. W tej grupie skarg uwzględnionych zostało 6.700, tj. 37,3%. Natomiast 3.204 rozpoznanych na rozprawach skarg dotyczyło aktów wydanych przez samorządowe kolegia odwoławcze,

z czego uwzględnionych zostało 792, tj. 24,7%.

Wskaźnik skuteczności skarg wprawdzie zmniejszył się w stosunku do 1994 r. zarówno ogółem, jak i w obydwu grupach spraw (wynosił wówczas odpowiednio - 37,2% ogółem, 39,0% administracja rządowa, 28,2% samorządowe kolegia odwoławcze), lecz nadal utrzymuje się od początku działalności NSA na wysokim poziomie w grupie skarg na akty wydane przez organy administracji rządowej.

O przyczynach takiego kształtowania się powyższego wskaźnika skuteczności skarg, tj. uwzględnienia ich przez NSA będzie mowa dalej, w pkt 3 niniejszego rozdziału.

Wskaźnik skuteczności skarg na bezczynność organów administracji wyniósł 39,8%. Organy administracji zbyt rzadko korzystały z możliwości weryfikacji za-skarżonych decyzji we własnym zakresie w trybie art. 200 § 2 k.p.a. NSA został poinformowany o 73 takich sprawach. Natomiast w skargach wniesionych do NSA po dniu 30 września 1995 r. - w trybie art. 38 ust. 2 nowej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - nastąpiło to w 17 sprawach.

Mimo ograniczonego zakresu dopuszczalności stosowania powyższego trybu załatwiania skarg wniesionych do NSA - możliwe jest to tylko wówczas, gdy organ uzna skargę w całości za słuszną i w całości ją uwzględni - organy odwoławcze nie wykorzystują, podobnie jak w latach

poprzednich, powyższych możliwości korygowania wadliwych decyzji we własnym zakresie.

2. Wskaźnik skuteczności skarg kształtuje się różnie w ujęciu przedmiotowym i terytorialnym.

Znacznie większy od średniej krajowej (35,2%) wskaźnik skuteczności skarg wystąpił w sprawach: oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, nauki i kultury (64,2%), cel (57,1%), ochrony przyrody i środowiska (41,8%), wyższaszczeczenia nieruchomości (40,1%).

Wyraźnie niższy od średniej krajowej wskaźnik skuteczności skarg stwierdzono w sprawach: rolnictwa i leśnictwa (17%), nabycia mienia przez gminy (24%), zezwolenia na broń (24,3%), ewidencji ludności, dowodów tożsamości, paszportów, akt stanu cywilnego, imion i nazwisk oraz obywatelstwa (25,5%), dróg publicznych, komunikacji, łączności i transportu (26,1%), gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki gruntami (26,4%), zwrotu mienia (26,7%), gospodarki wodnej (27,1%), działalności gospodarczej (28,7%), zdrowia, wymagań sanitarno-epidemiologicznych, opieki społecznej (28,8%), planowania przestrzennego (29,7%).

W podziale terytorialnym najwyższy wskaźnik skuteczności skarg w stosunku do średniej wojewódzkiej (31,9%) wystąpił w województwach:

białskopodlaskim (49,1%), piotrkowskim (43,7%), kaliskim (42,5%), słupeckim (39,7%), gdańskim (39,1%),

Natomiast najniższy wskaźnik skuteczności skarg stwierdzono w województwach: łomżyńskim (18,3%), suwalskim (18,5%), katowickim (20,8%), koszański (21,7%), kieleckim (23,9%).

Wskaźnik skuteczności skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji wyniósł 42,7%. Zmniejszył się on wprawdzie w stosunku do roku 1994 (kiedy to wyniósł 48,3%), lecz nadal jest on nadmiernie wysoki, zwłaszcza w porównaniu do poziomu orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych, gdzie wskaźnik skuteczności skarg wynosi 24,7% (w 1994 r. - 28,2%).

Wskaźnik skuteczności skarg na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych według resortów, uwzględniając załatwienia na rozprawach w liczbie co najmniej 10 skarg z danego resortu, ukształtował się w 1995 r. następująco:

Komitet Kinematografii - 9,1%, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - 11,1%, Ministerstwo Obrony Narodowej - 18,8%, Ministerstwo Przemysłu i Handlu - 18,9%, Ministerstwo Sprawiedliwości - 21,7%, Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa - 23,5%, Komenda Główna Policji - 24,7%, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 25%, Ministerstwo Finansów - 31%, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - 32,7%, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - 33,9%, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych - 34,2%, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej

- 35,7%, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej - 37,2%, Ministerstwo Łączności - 38,6%, Główny Urząd Cei - 57,0%, Społeczna Komisja Rewindykacyjna - 60,8%, Urząd d/s Komбатantów i Osób Represjonowanych - 61,8%, Ministerstwo Edukacji Narodowej - 63,6%.

3. Uwzględnianie skarg przez NSA - uchylanie lub stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych badań stwierdzenie wydania ich z naruszeniem prawa - nastąpiło z powodu istotnych naruszeń prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego. Przyczyny tych naruszeń są od wielu lat w zasadzie niezmienne. W celu zebrania pełniejszych aktualnych danych w tym zakresie zbadano część wyroków wydanych w 1995 r., uwzględniających skargi w poszczególnych kategoriach spraw załatwionych na rozprawach. Badaniem objęto łącznie 737 wyroków wydanych w następujących kategoriach spraw: budownictwo, działalność gospodarcza, zobowiązania podatkowe, oświata, szkolnictwo wyższe i nauka, wyłączenia nieruchomości, zasiłki dla bezrobotnych, uprawnienia kombatanckie, zdrowie i opieka społeczna, powszechny obowiązek obrony, cła.

Dokonana analiza wykazała, że przyczyną uchylenia przez składy orzekające NSA aktów administracyjnych w 737 zbadanych sprawach było:

- naruszenie prawa materialnego w 140 sprawach, co stanowi 19,0% zbadanych wyroków,

- naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania w 6 sprawach, tj. 0,8%,
- inne naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy w 383 sprawach, tj. 52,0%,

- naruszenie zarówno prawa materialnego jak i przepisów postępowania administracyjnego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy w 208 sprawach, co stanowi 28,2% zbadanych wyroków.

Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które wystąpiło aż w 80,2% zbadanych spraw, prowadziło do braku możliwości dokonania przez Sąd oceny zgodności z przepisami prawa materialnego zaskarżonej decyzji i w konsekwencji do uwzględnienia skargi.

Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, podobnie jak w poprzednich latach, polegało najczęściej na:

- niedokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy i zaniechaniu zgromadzenia pełnego materiału dowodowego niezbędnego do prawidłowego rozpatrzenia sprawy, co występowało w prawie każdej sprawie, w której nastąpiło uchylenie decyzji z powodu naruszenia przepisów proceduralnych,
- przenoszeniu obowiązku zgromadzenia materiału dowodowego na stronę z naruszeniem art. 77 § 1 k.p.a.,
- powierzchownej ocenie zebranego materiału dowodowego, nieuwzględnieniu się do zarzutów i argumentów pod-

noszonych przez strony i przekraczaniu granic swobodnej oceny dowodów,

- naruszaniu zasady informowania stron, określonej w art. 9 k.p.a., zwłaszcza nieudzielaniu im wyjaśnień co do stanu prawnego sprawy oraz wskazówek o ich uprawnieniach i obowiązkach,

- naruszaniu zasady zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu poprzez: niezawiadomienie strony o wszczęciu postępowania, prowadzenie postępowania bez udziału strony, utrudnianie a nawet uniemożliwienie stronie zapoznania się z aktami sprawy i materiałem dowodowym zebranym w sprawie, niezawiadamianie stron o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodów, niezachowanie obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się przed rozstrzygnięciem sprawy co do przeprowadzonych dowodów,

- niewskazywaniu w decyzji podstawy prawnej rozstrzygnięcia,

- niezgodnym z wymaganiami określonymi w art. 107 § 3

k.p.a. uzasadnianiu decyzji, zwłaszcza wydanej w ramach uznania administracyjnego,

- naruszaniu art. 209 k.p.a. o wiążącym w danej sprawie charakterze oceny prawnej wyrażonej w orzeczeniu NSA wydanym w tej sprawie.

W zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały, błędne rozumienie określeń ustawowych, wadliwa interpretacja przepisów, przyjmowanie nie-

właściwej podstawy prawnej w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy i istoty żądania strony, przekraczanie granic swobodnego uznania administracyjnego prowadzące do dowolności i arbitralności rozstrzygnięcia sprawy.

Spśród wielu różnorodnych przyczyn tego stanu należy wymienić przede wszystkim: niedostateczne przygotowanie zawodowe części pracowników administracyjnych, którzy uczestniczą w załatwianiu sprawy, przygotowaniu i opracowaniu jej rozstrzygnięcia, niską znajomość wśród pracowników administracji orzecznictwa NSA, brak należytej staranności przy załatwianiu spraw, lekceważenie lub niedostrzeżenie potrzeby pełnego respektowania przepisów postępowania dotyczących uprawnień stron w postępowaniu administracyjnym, niedostateczny udział słuźb prawniczych w postępowaniu oraz, zwłaszcza w zakresie prawa materialnego, niejasne i niejednołite przepisy prawa, brak spójności prawa i częste zmiany stanu prawnego.

V POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

W roku 1995 Naczelny Sąd Administracyjny w ramach uprawnień określonych w art. 214 k.p.a. - od 1 października 1995 r. w art. 32 ustawy o NSA - zawiadamiał organy administracji o stwierdzonych w toku rozpoznawania sprawy istot-

nych naruszeniach prawa, o okolicznościach mających wpływ na powstanie naruszeń oraz o przypadkach niewykonania orzeczeń Sądu. Dokonano 17-tu takich za-wiadomień sygnalizacyjnych, spośród których można wskazać przykładowo na następujące sygnalizacje: w sprawie SA/Ł 2030/94 NSA Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi zawiadomił radę gminy oraz wojewodę, jako organ nadzoru komunalnego, o dostrzeżonej, przy okazji rozpoznawania skargi na decyzje w przedmiocie ustalenia podatku od nieruchomości, wadliwości i niezgodności z prawem uchwały rady gminy w sprawie ustalenia stawek podatkowych i opłat lokalnych, polegające przede wszystkim na nie-prawidłowym, naruszającym przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określeniu niektórych stawek podatkowych, błędnego powołania przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym stanowiących podstawę prawną uchwały i brak powołania odpowiednich przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz brak stwierdzenia, iż stawki zawarte w przepisie uchwały dotyczą podatku od nieruchomości. NSA wskazał, że stwierdzone nie-prawidłowości uchwały rady gminy mają istotne znaczenie w zakresie prawidłowego stosowania podatku od nieruchomości na terenie gminy, albowiem powodują w zasadzie niemożliwość prawidłowego dokonywania wymiaru tego podatku od budynków mieszkalnych oraz gruntów z nimi związanych, będących własnością lub w samodzielnym posiadaniu osób fizycznych nie zamieszkałych na stałe

na terenie tej gminy. W innej sprawie - SA/Wr 954/95 NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu zawiadomił wojewodę o rażących uchybieniach w stosowaniu przez kierownika urzędu rejonowego przepisów prawa budowlanego oraz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dostrzeżonych przy rozpoznawaniu skargi prokuratora wojewódzkiego na decyzję organu rejonowego w przedmiocie legalizacji samowolnie dokonanej zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego wraz z rozbudową. NSA zwrócił uwagę w szczególności na rażące omijanie podstawowych wymogów procedury administracyjnej oraz brak nadzoru ze strony właściwych służb wojewody, prowadzącego do konieczności wystąpienia organu prokuratorskiego. W sprawie I SA 618/94 ze skargi na decyzję Komendanta Głównego Policji w przedmiocie opróżnienia lokalu mieszkalnego NSA zasygnalizował Ministrowi Spraw Wewnętrznych rozbieżności i niejasności występujących w określeniu kompetencji organów i statusu prawnego osób zajmujących lokale mieszkalne w rozumieniu zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, a także szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwatier przeznaczonych dla policjantów (Dz. Urz. MSW nr 2, poz.

47), stanowiącego podstawę prawną wydawania decyzji administracyjnych w tego rodzaju sprawach.

W sprawie SA/Gd 503/95, dotyczącej decyzji wojewody w przedmiocie zasiłku pieniężnego z ustawy o pomocy społecznej, NSA zasignalizował Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej potrzebę nowelizacji rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 kwietnia 1991 r. w sprawie zasad przeprowadzania wywiadu rodzinnego (Środowiskowego) oraz wzoru kwestionariusza (Dz.U. Nr 33, poz. 143), wskazując na konieczność dostosowania sposobu dokumentowania wywiadu i potwierdzania danych zawartych w kwestionariuszu wywiadu do wymagań określonych w przepisach k.p.a. dotyczących przeprowadzania i utrwalania czynności dowodowych w postępowaniu administracyjnym.

W sprawie III SA 832/94, dotyczącej decyzji organów podatkowych w przedmiocie opłaty skarbowej od pożyczki udzielonej przez jednostkę organizacyjną nie będącą bankiem ale prowadzącą działalność gospodarczą obejmującą udzielanie pożyczek, NSA zasignalizował Prezesowi Narodowego Banku Polskiego, że wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 11¹ ust. 3 prawa bankowego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 1992 r. nie zostało dotychczas wydane zarządzenie w sprawie określenia trybu wydawania zezwoleń spółkom prawa handlowego na wykonywanie niektórych czynności bankowych, co powoduje niedopuszczalna praktykę odmawiania rozpatrywania

wnioseków tych spółek o wydanie takiego zezwolenia.

W odpowiedzi Prezesa Narodowego Banku Polskiego poinformowano, że obowiązek wydania zezwolenia określony w art. 11¹ ust. 3 prawa bankowego nie mógł być wykonany z powodu braku regulacji wskazującej organ właściwy do sprawowania nadzoru nad realizacją powyższych funkcji bankowych przez spółki prawa handlowego oraz, że w przygotowywanej nowej regulacji w ustawie prawo bankowe zrezygnowano z rozwiązania prawnego przewidzianego w art. 11¹ obowiązującej ustawy.

W związku z rozpoznawaniem sprawy V SA 1227/94 w przedmiocie nieważności decyzji Prezesa Głównego Urzędu Ceł, skierowane zostało do Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą zawiadomienie o niezgodności, z art. 112 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy - Prawo celne i art. 268a k.p.a., zarządzenia Nr 10 Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Ceł (Dz.Urz. MWGZ ze zm. z 1994 r. Nr 5. poz. 11), w części dotyczącej § 2 ust. 2 tego statutu o ograniczeniu kregów pracowników GUC, których Prezes GUC może upoważniać do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych.

Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą poinformował, że w wyniku powyższej sygnalizacji dokonał zmiany § 2 ust. 2 statutu GUC dostosowując w maksymalnym stopniu jego brzmienie do przepisu art. 268a k.p.a.

W związku z wyrokiem NSA - Ośrodek Zamiejscowego w Gdańsku

z dnia 20 października 1995 r. SA/Gd 1741/95, stwierdzającym nieważność decyzji Rektora Akademii Medycznej w Gdańsku w przedmiocie odmowy przyjęcia na I rok studiów, skład orzekający w trybie art. 32 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zawiadomił Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o niesrepektowaniu przez Rektora Akademii Medycznej w Gdańsku orzeczeń sądu administracyjnego. W załączonym do tej sygnalizacji uzasadnieniu powyższego wyroku, NSA zawarł następujące stwierdzenia:

"Zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Organ administracji, jakim w niniejszej sprawie jest Rektor Akademii Medycznej w Gdańsku, wydając po raz trzeci decyzję o odmowie przyjęcia skarżącej na studia, rozstrzygnięciem tym dał wyraz ignorowania wiążących wskazań zawartych w omówionych wyżej wyrokach sądu administracyjnego, a tym samym nieposzanowania obowiązującego porządku prawnego. Uchybia to zasadzie praworządności (art. 7 k.p.a.) a także zasadzie wyrażonej w art. 8 k.p.a., w myśl której organ administracji winien prowadzić postępowanie administracyjne w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów Państwa a także utwierdzający ich przekonanie o potrzebie poszanowania prawa. Skoro w okolicznościach rozpatrywanej sprawy sąd administracyjny w sposób stanowczy określił w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 grudnia

1994 r. jakie winny być konsekwencje prawne stwierdzonych uchybień w przeprowadzeniu testowego egzaminu, natomiast w motywach wyroku z dnia 21 kwietnia 1995 r. wskazał na skutki prawne wynikające z uregulowania zawartego w art. 209 k.p.a. - to wydanie przez Rektora Akademii Medycznej kolejnej decyzji o treści ignorującej wskazania sądu, należy ocenić w kategorii rażącego naruszenia prawa, uzasadniającego zastosowanie środków sygnalizacyjnych przewidzianych w art. 32 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).

Zaskarżona decyzja w istotny sposób uchybia zasadzie wyrażonej w art. 209 k.p.a. co skutkuje jej nieważnością.

Wskazać przy tym należy, iż stwierdzenie nieważności decyzji może powodować odpowiedzialność odszkodowawczą, jeśli strona poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., natomiast skutki dalszego niewykonywania orzeczeń sądu administracyjnego określała przepisy art. 31 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym".

W związku z powyższym wystąpieniem sygnalizacyjnym Rektor Akademii Medycznej w Gdańsku, występując w imieniu Senatu tej Akademii, Uczelnianej Komisji Rekrutacyjnej oraz własnym, zwrócił się do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o ostateczne rozstrzygnięcie powyższego problemu, nie przyjęcia na studia w roku akademickim 1994/95 trzech kandydatek,

przez "skierowanie sprawy do odpowiedniej Komisji Sejmowej oraz rozpatrzenia ostateczne tego sporu".

Na tle powyższej sygnalizacji konieczne jest w tym miejscu podkreślenie, że z punktu widzenia obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej konstytucyjnego porządku prawnego, podjęty przez organy Akademii Medycznej w Gdańsku sposób dokonania zmiany wyroku sądowego jest wręcz kuriozalny.

Jedynym środkiem prawnym służącym do wzruszenia powyższego wyroku jest wniesienie rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego w sposób i trybie określonym w przepisach art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 418 k.p.c. w zw. z art. 59 ustawy o NSA, oczywiście w razie uznania, że wyrok ten rażąco narusza prawo lub interes Rzeczypospolitej Polskiej.

W ramach pozarządowej działalności wielu sędziów NSA prowadziło zajęcia szkoleniowe dla pracowników administracji rządowej, samorządowej, pracowników organów podatkowych oraz uczestniczyło w naradach i konferencjach problemowych organizowanych m.in. przez Sejmiki Samorządowe, Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Izby Skarbowe oraz Regionalne Izby Obrachunkowe. Tematem szkoleń i konferencji były m.in. zagadnienia ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, ewidencji ludności, ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, gospodarki gruntami, prawa

podatkowego, postępowania administracyjnego oraz nowej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Poza tym ponad 20-tu sędziów prowadziło stałe lub okresowe zajęcia dydaktyczne z zakresu prawa na wyższych uczelniach.

VI WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

1. Współdziałanie z Sądem Najwyższym wynikało ze sprawnego przez ten Sąd nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem NSA i polegało na rozpoznawaniu rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA i podejmowaniu uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne podane we wnioskach Prezesa NSA i postanowieniach składowców orzekających NSA (art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 211 k.p.a.).

W 1995 r. do Sądu Najwyższego wniesionych zostało 100 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA.

Najwięcej rewizji nadzwyczajnych wniósł Minister Sprawiedliwości - 72 (w 1994 r. - 55), w tym z inicjatywą Prezesa NSA - 27 (w 1994 r. - 19).

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł 11 rewizji nadzwyczajnych (w 1994 r. - 12) a Rzecznik Praw Obywatelskich - 7 (w 1994 r. - 16).

Po 1 października 1995 r., tj. po wejściu w życie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Prezes NSA wniósł bezpośrednio

do Sądu Najwyższego 10 rewizji nadzwyczajnych.

Wskaznik wniesionych rewizji w stosunku do liczby rozpoznanych spraw ze skarg na akty administracyjnym oraz na bezczynność organów administracji (33.030) jest taki sam jak w 1994 r. - 0,38.

W 1995 r. Prezes NSA wystąpił do Sądu Najwyższego z 2 wnioskami o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości i których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecnictwie NSA. Natomiast składy orzekające NSA przekazały Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia budzące wątpliwości zagadnienia prawne w 27 sprawach.

2. Prezes NSA skierował w 1995 r. do Trybunału Konstytucyjnego 2 wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw oraz 1 wniosek (wspólnie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich) o stwierdzenie zgodności prawa.

W jednej sprawie z pytaniem prawnym w przedmiocie zgodności prawa wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego skład orzekający NSA.

Wspólny wniosek Prezesa NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczył zbadania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności przepisów art. 103 ust. 1 i 2 w zw. z art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 1996 r. K.9/95 stwierdził, że powyższe przepisy są w kwestionowanej części niezgodne z art. 1 i art. 3 ust. 1 przepisów konstytucyjnych.

Pytanie prawne składu orzekającego NSA dotyczyło zgodności zarządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 1994 r. w sprawie częściowego zaniechania poboru niektórych podatków i innych należności, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych oraz warunków tego zaniechania (M.P. Nr 18, poz. 137) z art. 8 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych.

W dacie sporządzenia nin. "Informacji" nie nadeszły do NSA dane co do rozpoznania tego pytania przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Podobnie jak w latach ubiegłych, NSA utrzymywał współpracę z przedstawicielami nauki prawa, wykorzystując w tym celu konferencje, seminaria, spotkania oraz umożliwiając im pełny wgląd do orzeczeń NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych.

W 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny zamówił u przedstawicieli nauki 65 glos.

W tym samym okresie wpłynęły 42 napisane glosy.

Tak jak poprzednio, głównym miejscem publikacji glos (z wyrokami) pozostaje miesięcznik "Orzecnictwo Sądów Polskich", który w każdym numerze zamieszcza 2 - 3 glosy. Ponadto utrzymywane są kontakty z innymi fachowymi czasopismami prawniczymi, takimi jak "Państwo i Prawo", "Monitor Prawniczy", "Przeгляд Sądowy", "Samorząd Terytorialny", "Wiadomości o Prawie i Gospodarce", "Prokuratura i Prawo", "Jurysta" oraz "Glosa". Dzięki tym kontaktom zmniejszyła się znacznie liczba glos

oczekujących na publikację i obecnie nie ma w tym zakresie nadmiernych zaległości.

4. Współpraca z zagranicą.

W 1995 r. członkowie kierownictwa NSA przyjęli m.in. delegację Sądu Najwyższego Mongolii, Wyższego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej, przedstawicieli Najwyższej Rady Sądownictwa Republiki Portugalii oraz Sądu Najwyższego Ukrainy.

Trzej sędziowie NSA z Wydziałów w Warszawie uczestniczyli w obradach V Kongresu Międzynarodowego Stowarzyszenia Sądów Administracyjnych w Rzymie.

Dwaj sędziowie z Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach przebywali w dniach 20-28 marca 1995 r. w ramach wizyty na zaproszenie prezydenta Trybunału Administracyjnego w D'Amiens we Francji.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Łodzi uczestniczył w konferencji dotyczącej procedur azylowych w Londynie oraz w konferencji organizowanej przez O.E.C.D. w Krakowie.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Lublinie uczestniczył w konferencji zorganizowanej przez Regionalny Ośrodek Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnych w Lublinie, na której omówił orzecznictwo NSA w sprawach samorządu. W konferencji wzięli udział eksperci z Administracji Prezydenta Ukrainy, Sekretariatu Rady Najwyższej Ukrainy oraz Parlamentarzyści z Komisji Polityki Legislacyjnej i Reformy Prawno-Sądowej, a także przedstawiciele sądów

ukraińskich.

Sędziowie z Ośrodka Zamiejscowego NSA w Gdańsku brali udział w zajęciach dydaktycznych na Uniwersytecie Polskim w Wilnie z zakresu stosowania prawa administracyjnego.

Poszczególni sędziowie z Wydziałów NSA w Warszawie w łącznej liczbie 6 osób, uczestniczyli w konferencjach: polsko-niemieckiej "Prawo i Praca", konferencji Rady Europy "Sędzia a prawo międzynarodowe", konferencjach międzynarodowych dotyczących procedury cywilnej, planowania przestrzennego i samorządu terytorialnego oraz w seminarium "Konsekwencje integracji europejskiej dla wymiaru sprawiedliwości" z udziałem prawników niemieckich i holenderskich jako referentów.

VII PROBLEMATYKA KADROWA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWO-GOSPODARCZA

1. Na koniec roku 1995 obsada sędziowska wyniosła 172 osoby, wobec 157 w 1994 r. Jednakże 12 sędziów jest zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (profesorowie prawa, mający pełne zatrudnienie na wyższych uczelniach i w instytucjach naukowo-badawczych). W trakcie 1995 r. powołanych zostało 21 nowych sędziów (w 1994 r. - 28), a odeszło 6 sędziów (w 1994 r. - 7), w tym 1 na emeryturę, 1 zrezygnował ze stanowiska sędziego, 2 zostało delegowanych do Ministerstwa

Sprawiedliwości, 2 zmario.

W związku ze znacznym wzrostem wpływu skarg do NSA jaki nastąpił w 1995 r., a także z prognozowanym utrzymywaniem się w 1996 r. zwiększonego wpływu skarg, liczba sędziów nadal wymaga zwiększenia. Utrzymanie poziomu orzecznictwa, a tym bardziej jego doskonalenie, wyklucza w zasadzie możliwość dalszego zwiększania obciążeń sędziów ilością spraw przypadających do załatwienia.

Konieczność utrzymania sprawności postępowania sądowego choćby na dotychczasowym poziomie oraz wzgląd na merytoryczną jakość orzecznictwa, zwłaszcza przy coraz bardziej skomplikowanym charakterze spraw, wymaga zatem dokonania w 1996 r. nowych powołań sędziowskich ponad obecny stan obsady kadrowej. Liczbe nowych powołań limitują jednak środki budżetowe NSA na 1996 r. Spośród 172 sędziów na koniec 1995 r. w Wydziałach w Warszawie zatrudnionych było 54 sędziów (tytu teŹ na koniec 1994 r.), a w Ośrodkach Zamiejscowych ogółem 118 sędziów (w 1994 r. - 103), z tego w Białymstoku - 8 (w 1994 r. - 6), w Gdańsku - 16 (w 1994 r. - 15), w Katowicach - 11 (1994 r. - 11), w Krakowie - 16 (1994 r. - 17), w Lublinie - 10 (1994 r. - 9), w Łodzi - 12 (1994 r. - 11), w Poznaniu 16 (1994 r. - 16), w Rzeszowie - 9 (1994 r. - 6), w Szczecinie - 7 (rozpoczął działalność od 1.01.1995 r.), we Wrocławiu - 13 (1994 r. - 12).

Liczba pracowników administracji i obsługi wzrosła do 308 osób na koniec 1995 r., wobec 273 na koniec 1994 r. Wszyscy pracownicy wykazują się dobrym przygotowaniem zawodowym i spełniają warunki wymagane na pełnionych przez nich stanowiskach.

2. W 1995 r. prowadzone były prace remontowe we wszystkich siedzibach NSA, w zależności od potrzeb i z dostosowaniem do możliwości finansowych.

W OZ w Gdańsku, Katowicach z siedzibą w Gliwicach, Krakowie, Wrocławiu oraz Lublinie, prowadzone były drobne roboty remontowo-konserwatorskie.

W OZ w Poznaniu przeprowadzono roboty remontowe związane z uzyskaniem nowych pomieszczeń.

W OZ w Białymstoku kontynuowano roboty remontowe, uzupełniające zasadniczy remont budynku wykonany w 1994 r.

W OZ w Łodzi kontynuowano roboty remontowo-modernizacyjne dotyczące przebudowy uzyskanego skrzydła budynku. Roboty wewnątrz budynku zakończono w 1995 r. i przekazano do eksploatacji. Na 1996 r. pozostały do wykonania roboty elewacyjne.

Dla OZ w Rzeszowie pozyskano budynek na siedzibę w końcu 1994 r. Prace związane z adaptacją i częściową przebudową, prowadzone były w 1995 r. W grudniu 1995 r. przekazano do użytku budynek zasadniczy.

Urządowanie w nowej siedzibie rozpoczęto w styczniu 1996 r. W 1996 r. zostanie przekazana do użytku część parterowa budynku.

W OZ w Szczecinie rozpoczęto prace remontowo-adaptacyjne w uzyskanych w grudniu 1994 r. pomieszczeniach w budynku wspólnym z Sądem Wojewódzkim w Szczecinie.

Roboty kontynuowane będą w roku 1996.

W budynku NSA w Warszawie w 1995 r. rozpoczęto prace remontowe, polegające na przystosowaniu pomieszczeń do zwiększonego zakresu działania przez ustawą o NSA.

Rozpoczęto modernizację oświetlenia oraz remontowe roboty murarsko-malarskie. Roboty realizowane są sukcesywnie i kontynuowane będą w następnych latach.

3. W 1995 r. wykonane zostały następujące prace związane z komputeryzacją NSA:

- opracowano projekt obsługi sekretariatów wydziałów,
 - opracowano projekt udostępniania informacji o orzecznictwie na indywidualne zamówienia sędziów w celu korzystania poza siedzibą Sądu,
 - na bieżąco uzupełniano kartotekę orzecznicza NSA w Bibliotece,
 - opracowano wersję roboczą systemu obsługi NSA,
 - przeprowadzono weryfikację w/w prac,
 - zakupiono niezbędny sprzęt komputerowy do wdrożenia oprogramowania.
- Prace te były wykonywane przez Korporację Firm Informatycznych S.A., wybrana w 1994 r. w drodze przetargu. Opracowano i zrealizowano jednolitą komputerową bazę orzecznictwa NSA (orzeczenia publikowane i niepublikowane) oraz częściowo orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach

sądowo-administracyjnych.

Baza ta zawiera 7502 orzeczeń, w tym:

- 1696 orzeczeń opublikowanych w Zbiorze Urzędowym ONSA (1981 - 1995),

- 1858 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych,

- 527 orzeczeń Sądu Najwyższego,

- 3327 orzeczeń niepublikowanych skierowanych do kartoteki ogólnodostępnej,

- 94 orzeczenia tylko do użytku wewnętrznego.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny dysponuje bazami:

- Rejestr aktów prawnych otrzymywany z Kancelarii Sejmu,

- Orzecznictwo Sądu Najwyższego dostarczane przez

Spółkę "Marka",

- Orzecznictwo TK bezpośrednio z Trybunału Konstytucyjnego,

- IFSOFT - bibliografia wydawnictw prawniczych z lat

1985 - 1995 opracowywana przez PAN.

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa znajdująca się w

Bibliotece NSA w Warszawie zawierała na koniec 1995 r. ok. 13.500 pozycji.

4. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części w budżecie państwa.

Dochody za rok 1995 wyniosły 7.353.000 zł.

Wydatki wyniosły 21.621.000 zł, w tym na wynagrodzenia

i pochodne 14.939.000 zł.

Wynagrodzenia i pochodne stanowiły 69% ogólnych wydatków.

VIII WNIOSKI

1. Wejście w życie z dniem 1 października 1995 r. ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która rozszerzyła właściwość rzeczową oraz wprowadziła nowe funkcje i formy działania NSA, powoduje, że rok 1996 będzie pierwszym rokiem stosowania przepisów tej ustawy w praktyce orzeczniczej NSA.

Wymaga to sprawnego obiegu bieżącej informacji wewnętrznej w ramach całego NSA o występujących problemach prawnych, powstających wątpliwościach i ewentualnych rozbieżnościach w orzecznictwie na tle stosowania przepisów nowej ustawy.

2. Do najważniejszych zadań należy dbałość o wysoki poziom orzecznictwa NSA oraz dążenie do usuwania rozbieżności w orzecznictwie powstających w toku stosowania prawa przy rozstrzyganiu poszczególnych spraw.

Dla realizacji tego celu niezbędne jest w szczególności:

- bieżące organizowanie przez prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów narad sędziowskich, dotyczących omówienia orzecznictwa i przekazywanie prezesowi właściwej Izby NSA informacji o wynikach tych narad oraz inicjowanie w razie potrzeby wniesienia z urzędu rewizji nadzwyczajnej,
- usprawnienie organizacji pracy w ośrodkach za-

miejscowych i wydziałach dla szybkiego przesyłania odpisów orzeczeń do Biura Orzecznictwa NSA, zwłaszcza w sprawach, w których pojawiły się wątpliwości prawne mogące prowadzić do rozbieżności w orzecznictwie oraz w sprawach, w których skład orzekający wskazał na celowość upowszechnienia orzeczenia,

- okresowe zwoływanie narad specjalistycznych sędziów w ramach Izby NSA w celu omówienia zagadnień prawnych budzących wątpliwości lub przepisów prawnych, których

stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie NSA,

- korzystanie przez składy orzekające NSA także z nowych środków prawnoprocesowych określonych w art. 49 ustawy o NSA, służących wyjaśnianiu istotnych wątpliwości prawnych występujących w poszczególnych rozpoznawanych sprawach, w których skargi wniesione zostały po wejściu w życie ustawy o NSA,

- współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym poprzez występowanie z pytaniami prawnymi co do zgodności prawa oraz wnioskami o stwierdzenie zgodności prawa a także wnioskami o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw,

- współdziałanie z Sądem Najwyższym zwłaszcza poprzez wykorzystywanie uprawnień Prezesa NSA do wnoszenia z urzędu rewizji nadzwyczajnych oraz wnioskowania o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

3. Doświadczenia orzecznicze z roku 1995 w sprawach indywidualnych należących do zadań własnych gmin wskazują, że bardzo ważną rolę w wypracowywaniu jednolitości stosowania prawa przez organy samorządu terytorialnego, a także pośrednio przez NSA, może spełnić w tych sprawach, wprowadzona przez ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych, instytucja pytań prawnych przedstawianych przez te kolegia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozpoznania.

4. Podnoszeniu poziomu orzecznictwa administracyjnego służyć powinno nadal utrzymywanie współdziałania NSA z organami administracji publicznej, rządowej i samorządowej, zwłaszcza poprzez wystąpienia sygnalizacyjne, o których mowa w art. 32 ustawy o NSA oraz udział sędziów w konferencjach, naradach i szkoleniach organizowanych przez te organy.

5. Działania zmierzające do zapewnienia wysokiego poziomu i jednolitości orzecznictwa powinny obejmować nadal utrzymywanie współpracy NSA z przedstawicielami nauki prawa, w szczególności poprzez zapraszanie do udziału w konferencjach i naradach problemowych organizowanych przez NSA, inicjowanie głosowania poszczególnej orzeczeń, zapewnienie pełnego dostępu do orzecznictwa NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych.

6. Wzrost wpływu skarg do NSA, w tym o coraz bardziej skomplikowanym charakterze, a równocześnie konieczność

utrzymywania sprawności postępowania sądowego choćby na dotychczasowym poziomie oraz wymagania co do merytorycznej jakości orzecznictwa, wskazują na potrzebę dalszego zwiększenia liczby etatów sędziowskich.

Dotychczasowa wielkość obciążenia sędziów NSA ilością spraw, nie tylko przypadających do załatwienia na jednego sędziego ale i efektywnie załatwianych przez sędziów, wyklucza w zasadzie możliwość zwiększenia tego obciążenia.

7. Konieczne jest kontynuowanie komputeryzacji NSA zmierzającej docelowo do utworzenia całościowej sieci informacyjnej, zwłaszcza w zakresie orzecznictwa, łączącej ze sobą wszystkie jednostki organizacyjne NSA. Dopiero osiągnięcie tego celu umożliwi sprawny i szybki obieg informacji wewnętrznej, niezbędny zwłaszcza dla potrzeb jakości i jednolitości orzecznictwa NSA.

8. Dalszej stałej poprawy wymagają warunki lokalowe NSA, od których zależy możliwość dokonywania usprawnień techniczno-organizacyjnych dla podnoszenia efektywności pracy, w tym zwłaszcza sprawności postępowania sądowego. W szczególności trudnych warunkach lokalowych działają Ośrodki Zamiejscowe NSA w Katowicach i w Gdańsku, gdzie nie ma już żadnych możliwości uzyskania rezerw użytkowych w ich obecnych siedzibach.

Pilne jest także uzyskanie dodatkowych powierzchni użytkowych przez Ośrodki Zamiejscowe w Krakowie i w Lublinie.

Niezbędne jest również jak najszybsze zrealizowanie porozumień dotyczących udostępnienia na potrzeby NSA pomieszczeń znajdujących się w jego siedzibie w Warszawie.

Tabela Nr 1.
Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1993 - 1995.

R o k	Pozo- stało z poprzed- niego okresu	W p ł y n ę ł o s k a r g						Z a ł a t w i o n o s k a r g						Pozo- stało na rok następny
		Ogółem	w t y m				Ogółem	w t y m						
			na akty administracyjne		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym				
			I.b.	%	I.b.	%		I.b.	%	I.b.	%			
1993	9,041	30,278	29,769	98.3	509	1.7	23,144	15,998	69.1	7,146	30.9	16,175		
1994	16,175	34,344 ¹⁾	33,662	98.0	682	2.0	29,892	19,156	64.1	10,736	35.9	20,627		
1995	20,627	41,165 ²⁾	40,166	97.6	999	2.4	33,030	22,007	66.6	11,023	33.4	28,762		

1) W tej liczbie mieszczą się 1843 sprawy przekazane w 1994 r. między Ośrodkami Zamiejscowymi, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1994 r. wyniósł 32.501.

2) W tej liczbie mieszczą się 1424 sprawy przekazane w 1995 r. między Ośrodkami Zamiejscowymi, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1995 r. wyniósł 39.741.

Tabela Nr 3.
Zatwienie na rozprawach 1) skarg 2) na akty administracyjne
w latach 1993 - 1995.

Rok	Ogółem		przez uwzględnienie		przez oddalenie		w inny sposób	
	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
1995	21,756	7,664	35,2	12,825	59,0	1,267	5,8	
1994	18,884	7,032	37,2	10,529	55,8	1,323	7,0	
1993	15,825	5,414	34,2	9,307	58,8	1,104	7,0	
w t y m								
Zatwiono na rozprawach skarg na akty administracyjne								

1) Tabela nie obejmuje zatwień na posiedzeniach niejawnych, które mają charakter formalny i dotyczą np. odrzucenia skargi czy umorzenia postępowania /por. tabela Nr 1/.

2) Tabela nie obejmuje danych dotyczących zatwienia skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,4 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

Tabela Nr 2.
Wpływ skarg 1) na akty administracyjne w zależności od organu,
który wydał akt w latach 1993 - 1995.

Rok	Ogółem		na akty administracyjne organów terenowych		na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych	
	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
1995	40,166	27,541	68,6	12,625	31,4	
1994	33,662	23,379	69,5	10,283	30,5	
1993	29,769	19,955	67,0	9,814	33,0	
w t y m						
Wpływ skarg na akty administracyjne						

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,4 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

Skargi na akty administracyjne 1) według rodzajów spraw w latach 1993 - 1995.

L.p.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ		Uwzględniono w rozprawach w %
			l.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, urbanistyka i architektura /601/	1993	3,010	10.1	37
		1994	3,338	9.9	40
		1995	3,837	9.6	33
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1993	101	0.3	50
		1994	116	0.3	33
		1995	325	0.8	30
3	Drogi publiczne, komunikacja, łączność i transport /603/	1993	295	1.0	39
		1994	482	1.4	36
		1995	635	1.6	26
4	Działalność w dziedzinie wytwórczości, handlu oraz innych rodzajów gospodarki /604/	1993	484	1.6	21
		1994	488	1.4	22
		1995	414	1.0	28
5	Sprawy wewnętrzne w tym: ewidencja ludności, dowody tożsamości, paszporty, akta stanu cywilnego, imiona i nazwiska oraz obywatelstwo /605/	1993	1,293	4.3	25
		1994	1,443	4.3	21
		1995	1,489	3.7	25
6	Geologia, geodezja i kartografia /606/	1993	204	0.7	34
		1994	295	0.9	34
		1995	304	0.8	32
7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz gospodarka gruntami w tym też Skarb Państwa /607/	1993	4,015	13.5	33
		1994	4,994	12.2	31
		1995	3,605	9.0	28
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa górniczo /608/	1993	170	0.6	9
		1994	190	0.6	21
		1995	103	0.3	9
9	Gospodarka wodna /609/	1993	182	0.6	42
		1994	280	0.8	52
		1995	252	0.6	27

1	2	3	4	5	6
11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne /611/	1994	465	1.4	30.9
		1995	315	0.8	24.0
		1993	5,159	17.3	38.2
12	Sprawy dewizowe /612/	1994	7,059	21.0	34.5
		1995	11,532	28.7	35.3
		1993	9	0.0	100.0
13	Ochrona przyrody i ochrona środowiska /613/	1994	13	0.0	46.2
		1995	7	0.0	80.0
		1993	262	0.9	35.7
14	Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka i kultura /614/	1994	311	0.9	40.3
		1995	404	1.0	41.8
		1993	216	0.7	50.5
15	szkolnictwo wyższe, nauka i kultura /614/	1994	149	0.4	56.3
		1995	249	0.6	64.2
		1993	351	1.2	45.5
16	Planowanie przestrzenne /615/	1994	513	1.5	27.5
		1995	930	2.3	29.7
		1993	1,158	3.9	13.7
17	Rolnictwo i leśnictwo w tym gospodarka terenami rolniczymi i leśnymi /616/	1994	950	2.8	14.9
		1995	693	1.7	17.0
		1993	98	0.3	52.0
18	Uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć /617/	1994	100	0.3	49.1
		1995	140	0.3	37.9
		1993	1,534	5.2	41.3
19	Wydawnictwa nieruchomości i innych praw /618/	1994	1,438	4.3	36.2
		1995	1,068	2.7	40.1
		1993	4,451	15.0	25.1
20	Zatrudnienie, i sprawy socjalne /619/	1994	4,009	11.9	33.4
		1995	5,054	12.6	39.5
		1993	1,214	4.1	24.5
21	Zdrowie, wymagania sanitarno-epidemiologiczne, opieka społeczna /620/	1994	2,046	6.1	26.3
		1995	1,640	4.1	28.8
		1993	3	0.0	0.0
22	Prywatyzacja mienia /621/	1994	1	0.0	0.0
		1995	4	0.0	100.0
		1993	6	0.0	0.0
22	Bankowość i instytucje ubezpieczeniowe /622/	1994	6	0.0	0.0
		1995	15	0.0	0.0
		1993	6	0.0	0.0

T a b e l a N r 5

Skargi na akty administracyjne terenowych organów II instancji
/samorządowych i rządowych/ według województw w latach 1993 - 1995.

1	2	3		4		5		6	
		1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994
23	Dozór techniczny, miary i wagi oraz kontrola jakości /623/ Powszechny obowiązek obrony kraju /624/	1993 1994 1995	7 4 9	0.0 0.0 0.0	100. 100. 90.	1993 1994 1995	399 374 344	1.1 1.1 0.9	35. 39. 34.
25	Cudzoziemcy, azyl /625/	1993 1994 1995	21 27 101	0.1 0.1 0.3	36. 46. 30.	1993 1994 1995	72 143 123	0.2 0.4 0.3	39. 39. 39.
26	Ustroj samorządu terytorialnego /626/	1993 1994 1995	14 12 16	0.0 0.0 0.0	0. 100. 50.	1993 1994 1995	8 5 3	0.0 0.0 0.0	0. 33. 66.
27	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca /627/	1993 1994 1995	155 124 97	0.5 0.4 0.2	30. 35. 26.	1993 1994 1995	3 3 3	0.0 0.0 0.0	66. 66. 66.
28	Status Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych /628/	1993 1994 1995	3,746 4,651 5,894	12.6 13.8 14.7	47. 62. 57.	1993 1994 1995	184 152 193	0.6 0.5 0.5	31. 21. 24.
29	Zwrot mienia /629/	1993 1994 1995	500 365 371	1.7 1.1 0.9	42. 62. 51.	1993 1994 1995	29,769 33,662 40,166	100 100 100	34. 31. 35.
30	Cia /630	1993 1994 1995	193 193 193	0.5 0.5 0.5	21. 21. 21.	1993 1994 1995	193 193 193	0.5 0.5 0.5	21. 21. 21.
31	Zezwolenia na broń /631/	1993 1994 1995	500 365 371	1.7 1.1 0.9	42. 62. 51.	1993 1994 1995	29,769 33,662 40,166	100 100 100	34. 31. 35.
32	Inne nie objęte symbolami 601 - 631 /632/	1993 1994 1995	193 193 193	0.5 0.5 0.5	21. 21. 21.	1993 1994 1995	193 193 193	0.5 0.5 0.5	21. 21. 21.
33	R A Z E M N S A	1993 1994 1995	29,769 33,662 40,166	100 100 100	34. 31. 35.	1993 1994 1995	29,769 33,662 40,166	100 100 100	34. 31. 35.

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,4 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

L.p. Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględ- niono na rozprawie w %
		l.p. ogółu	% wpływu	
1 St. Warszawskie	1993	1,487	7.5	39.8
	1994	1,472	6.3	33.6
	1995	1,931	7.0	37.6
2 Białkopodlaskie	1993	125	0.6	27.4
	1994	151	0.6	37.4
	1995	206	0.7	49.1
3 Białostockie	1993	550	2.8	31.7
	1994	729	3.1	29.4
	1995	729	2.6	25.7
4 Białskie	1993	472	2.4	41.3
	1994	582	2.5	28.5
	1995	799	2.9	34.0
5 Bydgoskie	1993	439	2.2	43.8
	1994	540	2.3	38.4
	1995	712	2.6	36.8
6 Chełmskie	1993	166	0.8	26.7
	1994	241	1.0	47.9
	1995	245	0.9	35.2
7 Chechanowskie	1993	229	1.1	41.1
	1994	233	1.0	36.1
	1995	278	1.0	35.7
8 Częstochowskie	1993	445	2.2	29.2
	1994	465	2.0	28.3
	1995	550	2.0	26.9
9 Elbląskie	1993	198	1.0	26.0
	1994	233	1.0	36.4
	1995	326	1.2	33.5

1	2	3	4	5	6
10	Gdańskie	1993	733	3.7	35.4
		1994	799	3.4	42.5
11	Gorzowskie	1993	1,100	4.0	39.1
		1994	1,178	0.9	31.0
12	Jeleniogórskie	1993	223	1.0	36.1
		1994	223	2.3	31.6
13	Kaliskie	1993	620	1.4	36.5
		1994	285	1.5	33.1
14	Katowickie	1993	348	1.7	34.2
		1994	456	1.7	34.2
15	Kieleckie	1993	427	2.1	35.3
		1994	411	1.8	40.0
16	Konin	1993	412	1.5	42.5
		1994	1,074	5.4	22.3
17	Koszalińskie	1993	1,399	6.0	26.5
		1994	1,257	4.6	20.8
18	Krakowskie	1993	551	2.8	22.4
		1994	466	2.0	22.7
19	Krośniewskie	1993	703	2.6	23.9
		1994	142	0.7	38.8
20	Legnickie	1993	157	0.7	24.2
		1994	204	0.7	28.3
21	Leszczyńskie	1993	287	1.4	36.8
		1994	308	1.3	28.1
22	Lubelskie	1993	653	2.4	21.7
		1994	910	4.6	26.9
23	Łódzkie	1993	840	3.6	37.3
		1994	1,154	4.2	29.4
24	Łódzkie	1993	242	1.2	23.9
		1994	417	1.8	25.9
25	Nowosądeckie	1993	323	1.2	35.3
		1994	225	1.1	27.1
26	Olsztynskie	1993	317	1.4	23.6
		1994	435	1.6	27.9
27	Opolskie	1993	159	0.8	29.1
		1994	199	0.9	50.4
28	Ostrołęckie	1993	188	0.7	37.0
		1994	614	3.1	35.4
29	Piotrkowskie	1993	691	3.0	39.1
		1994	871	3.2	36.3

1	2	3	4	5	6
23	Łomżyńskie	1993	207	1.0	40.2
		1994	319	1.4	26.0
24	Łódzkie	1993	307	1.1	18.3
		1994	779	3.9	33.2
25	Nowosądeckie	1993	1,220	5.2	40.1
		1994	976	3.5	37.9
26	Olsztynskie	1993	395	2.0	34.7
		1994	336	1.4	30.1
27	Opolskie	1993	425	1.5	33.3
		1994	383	1.9	20.6
28	Ostrołęckie	1993	389	1.7	25.9
		1994	562	2.0	26.3
29	Piszkie	1993	398	2.0	25.4
		1994	477	2.0	30.7
30	Piotrkowskie	1993	595	2.2	29.1
		1994	308	1.5	46.7
31	Płockie	1993	212	0.9	34.1
		1994	223	0.8	34.1
32	Poznańskie	1993	259	1.3	38.3
		1994	287	1.2	47.4
33	Poznańskie	1993	277	1.0	33.3
		1994	412	2.1	36.5
34	Radomskie	1993	517	2.2	30.9
		1994	635	2.3	43.7
35	Rzeszowskie	1993	454	2.3	27.7
		1994	419	1.8	44.4
36	Rzeszowskie	1993	329	1.2	34.3
		1994	815	4.1	39.7
37	Rzeszowskie	1993	887	3.8	37.6
		1994	1,070	3.9	35.6
38	Rzeszowskie	1993	217	1.1	26.0
		1994	369	1.6	24.6
39	Rzeszowskie	1993	302	1.1	36.1
		1994	341	1.7	29.6
40	Rzeszowskie	1993	468	2.0	27.9
		1994	588	2.1	30.1
41	Rzeszowskie	1993	445	2.2	24.7
		1994	742	3.2	31.7
42	Rzeszowskie	1993	607	2.2	31.1
		1994	607	2.2	31.1

1	2	3	4	5	6
36	Siedleckie	1993	278	1.4	37.0
		1994	311	1.3	43.6
		1995	426	1.5	36.6
37	Sieradzkie	1993	194	1.0	41.9
		1994	192	0.8	39.7
		1995	195	0.7	25.5
38	Skiermiewickie	1993	277	1.4	34.5
		1994	350	1.5	29.6
		1995	363	1.3	31.7
39	Slupskie	1993	281	1.4	34.0
		1994	281	1.2	28.1
		1995	347	1.3	39.7
40	Suwalskie	1993	270	1.4	22.6
		1994	443	1.9	21.3
		1995	420	1.5	18.5
41	Szczecińskie	1993	635	3.2	28.4
		1994	748	3.2	33.7
		1995	1,280	4.6	27.4
42	Tarnobrzskie	1993	273	1.4	23.9
		1994	345	1.5	32.7
		1995	283	1.0	36.1
43	Tarnowskie	1993	293	1.5	28.6
		1994	296	1.3	21.7
		1995	369	1.3	31.1
44	Toruńskie	1993	372	1.9	26.4
		1994	369	1.6	27.5
		1995	426	1.5	33.3
45	Wielbuzyskie	1993	357	1.8	31.8
		1994	393	1.7	28.9
		1995	487	1.8	28.7
46	Wloclawskie	1993	242	1.2	33.3
		1994	313	1.3	36.6
		1995	341	1.2	35.7
47	Wroclawskie	1993	680	3.4	31.1
		1994 *	869	3.7	21.9
		1995	936	3.4	30.9
48	Zamojskie	1993	279	1.4	29.7
		1994	280	1.2	26.8
		1995	317	1.2	28.4
49	Zielonogorskie	1993	173	0.9	32.2
		1994	326	1.4	25.6
		1995	303	1.1	31.6
50	RAZEM NSA	1993	19,955	100.0	35.3
		1994	23,379	100.0	32.6
		1995	27,541	100.0	31.9