

**NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY**

**Informacja o działalności  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
w roku 2000**

**Do użytku wewnętrznego**

**Warszawa, kwiecień 2001 r.**

## SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE .....	str. 4
I. WPL YW SKARG .....	str. 6
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE .....	str. 9
III. ORZECZNICTWO NSA .....	str. 14
Działalność Izby Finansowej .....	str. 14
Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej .....	str. 22
Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych .....	str. 37
Sprawy celne .....	str. 91
Sprawy z zakresu działalności gospodarczej .....	str. 100
Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego .....	str. 110
Sprawy z zakresu geodezji i kartografii .....	str. 113
Sprawy z zakresu rolnictwa .....	str. 114
Sprawy z zakresu ochrony środowiska .....	str. 116
Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego .....	str. 120
Sprawy z zakresu prawa budowlanego .....	str. 127
Gospodarka nieruchomościami .....	str. 132
Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz dróg publicznych .....	str. 138
Nabywanie uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć .....	str. 142
Sprawy dotyczące stosunków służbowych .....	str. 146
Sprawy wynikające ze stosunków pracy .....	str. 151
Sprawy z zakresu oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki .....	str. 156
Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia .....	str. 158
Sprawy dotyczące funduszy i towarzystw emerytalnych .....	str. 164
Sprawy dotyczące świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych przyznawanych w szczególnym trybie .....	str. 166
Sprawy kombatanckie .....	str. 168
Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony .....	str. 174
Pozwolenia na posiadanie broni .....	str. 179
Sprawy z zakresu ewidencji ludności, obywatelstwa i cudzoziemców .....	str. 184
Sprawy z zakresu ochrony zdrowia .....	str. 192
Sprawy mieszkaniowe .....	str. 197
Pomoc społeczna .....	str. 206
Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego .....	str. 209
Sprawy z zakresu prawa prasowego .....	str. 221
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI .....	str. 221

PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA .....	str. 223
V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO .....	str. 227
VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI.....	str. 228
VII. PROBLEMATYKA KADROWA .....	str. 231
VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA .....	str. 232
IX. WNIOSKI .....	str. 236

Załączniki: Tabele Nr 1 - 25

## W P R O W A D Z E N I E

W roku 2000 Naczelny Sąd Administracyjny (dalej w skrócie NSA) działał w takiej samej strukturze organizacyjnej jaka została ukształtowana przez ustawę z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej: z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działania (Dz.U. Nr 112, poz. 540 ze zm.) i z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej (Dz.U. Nr 145, poz. 940).

Dla przypomnienia wskazać zatem należy, że NSA wykonywał działalność orzeczniczą w Warszawie, gdzie funkcjonuje pięć wydziałów, obejmujących swoją właściwością miejscową sprawy z zakresu działania organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) z województw mazowieckiego i warszawsko-mazurskiego oraz sprawy z zakresu działania ministrów i centralnych organów administracji publicznej, z wyjątkami dotyczącymi spraw z zakresu działania Prezesa Głównego Urzędu Cel oraz Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (część spośród tych spraw rozpatrywana jest także poza Warszawą w poszczególnych Ośrodkach Zamiejscowych NSA według siedziby organów administracji pierwszej instancji - sprawy celne oraz miejsca zamieszkania skarżących - sprawy kombatanckie) oraz w dziesięciu ośrodkach zamiejscowych (dalej w skrócie OZ) stosownie do przydzielonej im właściwości miejscowej według województw:

- OZ w Białymstoku (podlaskie),
- OZ w Gdańsku (kujawsko-pomorskie, pomorskie),
- OZ w Katowicach z siedzibą w Gliwicach (śląskie),

- OZ w Krakowie (małopolskie, świętokrzyskie),
- OZ w Lublinie (lubelskie),
- OZ w Łodzi (łódzkie),
- OZ w Poznaniu (lubuskie, wielkopolskie),
- OZ w Rzeszowie (podkarpackie),
- OZ w Szczecinie (zachodnio-pomorskie),
- OZ we Wrocławiu (dolnośląskie, opolskie).

Zaznaczyć przy tym trzeba, że wśród terenowych organów administracji publicznej funkcjonujących w granicach 16 województw, działa 49 samorządowych kolegiów odwoławczych (dalej w skrócie SKO), których właściwość miejscowa jest dostosowana do granic 16 województw (po kilka SKO w jednym województwie) i została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1999 r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. Nr 13, poz. 115).

W NSA działały nadal dwie Izby: Finansowa i Ogólnoadministracyjna, w ramach których wydawane były w składach powiększonych Sądu uchwały związane z pytaniami prawnymi przedstawianymi przez samorządowe kolegia odwoławcze (pięćosobowe składy sędziów NSA) oraz z wyjaśnianiem (przez składy siedmioosobowe sędziów NSA) wątpliwości prawnych przedstawianych w konkretnych sprawach przez zwykłe - trzyosobowe składy orzekające NSA, a także orzeczenia (wyroki, postanowienia) wydawane przez składy siedmioosobowe sędziów NSA po przejściu danej sprawy do rozpoznania na wniosek zwykłego składu orzekającego w danej sprawie. Blizsze omówienie tej problematyki zawarte jest w rozdziale III niniejszej „Informacji”.

## I. WPŁYW SKARG

1. W 2000 r. nastąpił bardzo duży wzrost wpływu skarg do NSA. Wpłynęło ich ogółem aż o 18,4% więcej niż w 1999 r. i o 4,4% więcej niż w 1998 r. Skarg na akty i inne czynności administracyjne wpłynęło o 18,2% więcej niż w 1999 r. i o 3,0% więcej niż w 1998 r.

Średni miesięczny wpływ skarg ogółem w 2000 r. wyniósł 5.421 skarg, w tym na akty i inne czynności 5.188 skarg, a na bezczynność organów administracji 233 skargi miesięcznie.

### *Dane liczbowe w powyższym zakresie obejmuje Tabela Nr 1.*

Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2000 r. najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne - 47.229, tj. 72,6% ogólnej liczby skarg (w 1998 r. - 78,6%, w 1999 r. - 77,2%). Organizacje społeczne wniosły 216 skarg (w 1998 r. - 132, w 1999 r. - 355 skarg), prokuratorzy - 50 (w 1998 r. - 105, w 1999 r. - 81), Rzecznik Praw Obywatelskich - 7 skarg (w 1998 r. - 3, w 1999 r. - 4).

2. Wskazany wyżej wzrost wpływu skarg na akty i czynności administracyjne dotyczył zarówno terenowych organów administracji rządowej oraz ministrów i centralnych organów tej administracji, jak też samorządowych kolegiów odwoławczych i organów jednostek samorządu terytorialnego.

### *Powyższe dane ilustrują Tabela Nr 5, 10, 15.*

3. Najwięcej skarg na akty i czynności wpłynęło w następujących grupach spraw: podatkowych, budowlanych, celnych oraz kombatanckich.

Kolejnymi o znacznym wpływie skarg były sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego, pomocy społecznej i gospodarki nieruchomościami, spraw wewnętrznych (ewidencja ludności, paszporty, obywatelstwo), bezrobocia, wywłaszczeń nieruchomości, zdrowia i nadzoru

sanitarnego, dotyczących cudzoziemców, stosunków pracy i służbowych oraz spraw mieszkaniowych.

*Dane te ilustruje Tabela Nr 2.*

Największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności w stosunku do roku 1999 wystąpił w sprawach kombatanckich, podatkowych oraz budowlanych. Znaczny wzrost tego rodzaju skarg wystąpił też w sprawach celnych, zagospodarowania przestrzennego oraz wywłaszczeniowych. Wyraźnie wzrósł też wpływ skarg na akty i czynności w sprawach dotyczących cudzoziemców, stosunków pracy i służbowych, pomocy społecznej, oraz zdrowia i nadzoru sanitarnego. Widoczny był też wzrost wpływu skarg w sprawach mieszkaniowych, powszechnego obowiązku obrony oraz działalności gospodarczej.

Największy ilościowy spadek wpływu skarg na akty i czynności wystąpił w sprawach z zakresu ustroju samorządu terytorialnego, aczkolwiek nie był to spadek znaczący.

W pozostałych grupach spraw wpływ skarg był zbliżony do poziomu z roku 1999.

*Powyższe dane liczbowe ilustruje Tabela Nr 2.*

4. Wpływ skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej w układzie wojewódzkim ilustruje *Tabela nr 8*, natomiast w odniesieniu do poszczególnych samorządowych kolegiów odwoławczych - *Tabela nr 9*.

5. W 2000 r. wystąpił dalszy, kolejny rok z rzędu, wyraźny wzrost skarg na bezczynność organów administracji. Wzrasta też ich procentowy udział w ogólnym wpływie skarg do NSA.

*Ilustruje to Tabela Nr 1.*

Najwięcej skarg tego rodzaju wpłynęło w sprawach: kombatanckich, budowlanych, podatkowych, pomocy społecznej, gospodarki nieruchomościami oraz wywłaszczeniowych.

*Dane w powyższym zakresie obejmuje Tabela Nr 4.*

6. W 2000 r. do Wydziałów w Warszawie wpłynęło łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 18.131 skarg, co stanowiło 27,9% ogólnego wpływu skarg do NSA. Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 46.923, co stanowiło 72,1% ogólnego wpływu skarg do NSA.

*Dane w powyższym zakresie co do poszczególnych Wydziałów w Warszawie oraz Ośrodków Zamiejscowych zawiera Tabela Nr 3.*

7. Skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło w 2000 r. do Wydziałów w Warszawie 4.572, co stanowiło 14,1% ogólnego wpływu takich skarg do NSA, a do Ośrodków Zamiejscowych 27.967, co stanowiło 85,9% ogólnego ich wpływu do NSA.

*Dane w tym zakresie dotyczące poszczególnych Wydziałów w Warszawie oraz Ośrodków Zamiejscowych zawiera Tabela Nr 6.*

8. Skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło w 2000 r. do: Wydziałów w Warszawie 1.843, co stanowi 18,9% ich ogólnego wpływu do NSA, a do Ośrodków Zamiejscowych 7.934, co stanowi 81,1% ogólnego ich wpływu do NSA.

*Dane w tym zakresie co do poszczególnych Wydziałów w Warszawie oraz Ośrodków Zamiejscowych zawiera Tabela Nr 7.*

9. Skarg dotyczących lub związanych z uchwałodawczą działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło w 2000 r. do: Wydziałów w

Warszawie 470, co stanowi 24,2% ich ogólnego wpływu do NSA, a do Ośrodków Zamiejscowych - 1.475, co stanowi 75,8% ich ogólnego wpływu do NSA.

*Dane w tym zakresie dotyczące poszczególnych Wydziałów w Warszawie i Ośrodków Zamiejscowych zawiera Tabela Nr 14.*

Wpływ powyższych skarg z rozbitiem na organy samorządów: gminnego, powiatowego i województw oraz na poszczególne rodzaje tych skarg obrazują

*Tabela Nr 11, 12 i 13.*

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

## II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 2000 r. zatartwionych zostało ogółem (na akty i czynności oraz na bezczynność) 54.230 skarg, tj. o 5.037 spraw więcej niż w 1999 r. Mimo to pozostałość zwiększyła się o 10.824 skargi. Na koniec 2000 r. pozostało do zatartwienia 70.092 skargi, w tym 40.400 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu (57,6% pozostałości).

*Dane liczbowe w tym zakresie ilustruje Tabela Nr 16.*

Wskaźnik pozostałości na koniec 2000 r. (pozostałość dzielona przez średni miesięczny wpływ skarg) był taki sam jak na koniec 1999 r. - 12,9 miesięcznego wpływu wszystkich skarg.

Na akty i czynności zatartwiono 51.532 skargi (w 1999 r. - 47.051 skarg).

Na koniec 2000 r. pozostało ich do zatartwienia 69.023 (na koniec 1999 r. -

58.293), co odpowiada 13,3 miesięcznego wpływu tych skarg i jest to taki sam wskaźnik pozostałości jak na koniec 1999 r. Wśród tej pozostałości znajduje się 40.044 skargi ponad 6 miesięcy od daty wpływu, co stanowi 58,0% pozostałości tych skarg (za 1999 r. - 32.500 - 58,3%).

Zatartwionych zostało 2.698 skarg na bezczynność organów (w 1999 r. - 2.137). Pozostało ich na następny okres 1.069, co odpowiada 4,6 miesięcznego ich wpływu w 2000 r. (za 1999 r. - 973 - 5,1 miesięcznego wpływu). Mimo wzrostu zatartwień w stosunku do roku 1999 o 561 skarg tego rodzaju, ich pozostałość wzrosła o 96.

Wśród tej pozostałości znajduje się 356 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu, tj. 33,3% tej pozostałości (za 1999 r. - 303 skargi - 31,1%).

W 2000 r. na 1 sędziego (wg. pełnego etatu i odliczając wymiar urlopu wypoczynkowego) przypadło średnio 233 sprawy zatartwione rocznie (w 1999 r. - 225 spraw), tj. 22 sprawy miesięcznie (w 1999 r. - 21 spraw). Należy podnieść, że ilość ok. 20 spraw miesięcznie zatartwionych przez 1 sędziego, przewyższa znacznie górną granicę możliwości zatartwień w warunkach odpowiadających rodzajowi pracy sędziego w NSA.

2. W 2000 r. zatartwiono na rozprawach 63,8% a na posiedzeniach niejawnych 36,2% skarg wśród ogółu zatartwień na akty i inne czynności oraz na bezczynność.

*Dane w tym zakresie zawiera Tabela Nr 16.*

Skarg na akty i czynności zatartwiono na rozprawach 65,3% i na posiedzeniach niejawnych 34,7%. Przez wydanie wyroku zatartwionych zostało 30.911 takich skarg, tj. 60,0% ich zatartwień. W tym zatartwiona została 1 skarga przez wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 47

ust. 2 ustawy o NSA - stwierdzenie nieważności decyzji (w 1999 r. - 2 skargi). Tryb ten został zastosowany w Wydziale III w Warszawie. Ponadto w tym trybie wydane zostały jeszcze 2 wyroki - w Ośrodku Zamiejscowym w Lublinie (w 1999 r. - 7), ale nie stały się one prawomocne.

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę na akty i czynności załatwionych zostało 11.442 skargi, tj. 22,2% ogółu załatwień takich skarg. W inny sposób, w tym przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania przed NSA, załatwionych zostało 9.180 skarg na akty i czynności, tj. 17,8% ogółu załatwień takich skarg.

*Dane liczbowe w powyższym zakresie obejmują Tabele Nr 17, 18 i 22.*

W sprawach skarg na bezczynność organów administracji załatwionych zostało na rozprawach 34,7% a na posiedzeniach niejawnych 65,3% skarg tego rodzaju.

Przez wydanie wyroku załatwionych zostało 435 takich skarg, tj. 16,1% ich załatwień.

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę na bezczynność załatwionych zostało 936 skarg, tj. 34,7% takich skarg.

W inny sposób, w tym przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania przed NSA, załatwionych zostało 1.327 skarg na bezczynność, tj. 49,2% ogółu załatwień takich skarg.

*Dane liczbowe w powyższym zakresie obejmują Tabele Nr 23, 24 i 25.*

3. Podobnie jak w latach poprzednich w wielu sprawach wystąpiły znaczne przekroczenia 30-dniowego terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o NSA, w którym organ administracji obowiązany jest przesłać do NSA odpowiedź na skargę wraz z aktami sprawy.

Szczególnie rażące naruszenia tego terminu wystąpiły w następujących sprawach:

- IV SA 2203/97, IV SA 2490/97, IV SA 225/97, IV SA 2572/97, IV SA 13/98 Ministerstwo Ochrony Środowiska - prawie 3 lata,
- II SA/Wr 1163/98, II SA/Wr 1324/98, II SA/Wr 1831/98 Okręgowa Wojkowska Komisja Lekarska we Wrocławiu - prawie 2 lata,
- IV SA 731/98, IV SA 909/98 Ministerstwo Ochrony Środowiska - prawie 2 lata,
- IV SA 2009/98 Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego - 2 lata,
- II SAB 54/99, II SA 1728/99 Ministerstwo Łączności - 1,5 roku,
- II SA/Ka 1844/99, II SA/Ka 1545/99 Śląski Wojewódzki Inspektor Sanitarny - ponad 1 rok,
- I SA 2530/99 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie - 1 rok,
- II SAB 152/98 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - ponad 1 rok,
- SA/Sz 1945/99 Główny Urząd Cel - 1 rok.

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

W 2000 r. NSA w 10 sprawach zastosował art. 39 ust. 1 ustawy o NSA (w 1998 r. - w 16 sprawach, w 1999 r. - w 13 sprawach). Tryb ten zastosowano w Wydziale III (1 sprawa) i IV (9 spraw) w Warszawie.

4. W 2000 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 15.276 sprawach, co stanowi 44,2% spraw zatwierdzonych na rozprawach (w 1997 r. - 46,7%, w 1998 r. - 48,4%, w 1999 r. - 39,5%).

Prokuratorzy uczestniczyli w 492 rozprawach - 1,4% (w 1997 r. w 814 - 3,1%, w 1998 r. w 621 - 2,2%, w 1999 r. w 716 - 2,3%).

Udział adwokatów jako pełnomocników stron miał miejsce w 2.888 sprawach - 8,3% (w 1997 r. w 3.451 - 13,2%, w 1998 r. w 3.745 - 13,4%, w 1999 r. w 3.211 - 10,5%).

Radcy prawni, jako pełnomocnicy uczestników postępowania nie będących organami administracji, których działalność była zaskarżona, występowali w 3.704 sprawach - 10,7% (w 1997 r. w 2.578 - 9,9%, w 1998 r. w 3.181 - 11,4%, w 1999 r. w 4.174 - 13,6%).

Doradcy podatkowi, nie będący adwokatami ani radcami prawnymi, uczestniczyli w 508 sprawach - 1,5% (w 1997 r. w 61 - 0,2%, w 1998 r. w 129 - 0,5%, w 1999 r. w 343 - 1,1%).

### III. ORZECZNICTWO NSA

#### Działalność Izby Finansowej

W 2000 r. do Izby Finansowej wpłynęło 14 wniosków składów orzekających NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów istotnych

wątpliwości prawnych w trybie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

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

W 6 wypadkach z wnioskiem o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych wystąpiły składy orzekające Sądu w Warszawie, w dwóch wypadkach składy orzekające OZ NSA w Katowicach i Szczecinie, a w jednym - składy orzekające OZ NSA w Krakowie, Lublinie, Łodzi i we Wrocławiu.

W 2000 r. skład siedmiu sędziów Izby Finansowej podjął 14 uchwał wyjaśniających zgłoszone wątpliwości prawne.

Skład siedmiu sędziów Izby Finansowej w 3 sprawach podjął uchwały o odmowie wyjaśnienia wątpliwości prawnych.

W 2. sprawach składy orzekające Sądu w Warszawie zwróciły się do Prezesa NSA z wnioskiem o ich rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Izby Finansowej z uwagi na występujące w nich istotne wątpliwości prawne (art. 49 ust. 1 ustawy o NSA). Skład siedmiu sędziów rozpoznał i rozstrzygnął te sprawy w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

W 2000 r. do Izby Finansowej wpłynęły 4 pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych. Skład pięciu sędziów Izby rozpoznał w tym okresie 2 pytania, podejmując uchwały zawierające odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne.

Skład siedmiu sędziów Izby wyjaśniając przedstawione mu wątpliwości prawne wypowiedział się z reguły w kwestiach o istotnym znaczeniu dla praktyki sądów i organów administracji publicznej. Ważnego niewątpliwie dla praktyki problemu dotyczyła uchwała z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. FPPS 12/99 (ONSA z 2001, z. 1, poz. 7), zawierająca wykładnię art. 29 ustawy o NSA.

Przedstawione do wyjaśnienia istotne wątpliwości prawne sprowadzały się do pytań, czy decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a., już po wniesieniu skargi do NSA jest decyzją wydaną „w granicach tej samej sprawy” w rozumieniu art. 29 ustawy o NSA. Skład siedmiu sędziów wyjaśnił, że wspomniana decyzja może być uznana za wydaną „w granicach tej samej sprawy”. Przepis art. 29 ustawy o NSA nie zawiera bowiem żadnych postanowień, które uzasadniałyby wyłączenie możliwości stosowania tej normy jedynie z tego powodu, że konkretny akt lub czynność wydano lub podjęto w postępowaniu wszczętym po zaskarzeniu owego aktu lub czynności do NSA. Oznacza to, że środki prawne, o których mowa w powołanym ostatnio przepisie mogą być stosowane do aktów lub czynności wydanych lub podjętych w różnych, a więc odrębnych postępowaniach. W wypadku tym chodzi zarówno o postępowania zaliczone do trybu głównego, a więc toczące się przed organem pierwszej i drugiej instancji, jak i postępowania należące do trybów nadzwyczajnych, a więc w sprawie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji oraz w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi (art. 154, 155 i 161 § 1 k.p.a.).

W informacji o działalności Izby Finansowej w 1998 r. wskazano między innymi, że w praktyce powstała wątpliwość co do charakteru prawnego „wyniku kontroli”, przewidzianego w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. Nr 100, poz. 442 ze zm.), które w szczególności kontroli skarbowej (Dz. U. Nr 100, poz. 442 ze zm.), które w szczególności dotyczyły tego, czy ów akt może być przedmiotem skargi do NSA. Łącząca się z tym problematyka była przedmiotem wyjaśnienia zawartego w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 7 grudnia 1998 r., sygn. FPS 18/98 (ONSA 1999, z. 2, poz. 43), w której wyjaśniono, że wydanie wyniku kontroli wskazującego nieprawidłowości jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, w związku z czym podlega kontroli sądu administracyjnego. Do problematyki związanej z wynikiem kontroli skarbowej

skład siedmiu sędziów Izby Finansowej powrócił w uchwale z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. FPS 13/00 (dotychczas nie publik.). Przedstawione do wyjaśnienia wątpliwości prawne dotyczyły tego, czy skarga do NSA przysługuje także wtedy, gdy wynik kontroli wykazuje wyłącznie określone uchybienia w zakresie samoobliczenia podatku oraz elementów podstawy opodatkowania. W powołanej uchwale wyjaśniono, że wynik kontroli, który nie wykraczając poza granice ukształtowane art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej, wykazuje jedynie określone uchybienia oraz dokonuje ustaleń faktycznych, a tym samym nie dotyczy przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, nie podlega zaskarzeniu do NSA. Skład siedmiu sędziów podtrzymał więc stanowisko sformułowane w wymienionej wyżej uchwale z dnia 7 grudnia 1998 r. sygn. FPS 18/98 i ponownie podkreślił, iż wynik kontroli podlega skardze do NSA wówczas, gdy stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, charakteryzującą się cechami określonymi w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. W omawianej uchwale poruszono także problematykę pojawiającą się w sytuacji, gdy akt nazwany „wynik kontroli”, wydany niezgodnie z wymaganiami art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej, obejmuje materię decyzyjną. Skład siedmiu sędziów rozpatrując tę materię wskazał na ustalone już stanowisko doktryny i orzecznictwa, iż nie nazwa, lecz treść (zawartość aktu) przesądza o prawnym charakterze podjętej czynności. W rezultacie uwzględnienia tych ustaleń w uchwale sformułowano tezę, iż wynik kontroli wykazujący uchybienia w samoobliczeniu podatku oraz nieprawidłowości w zakresie rekonstrukcji podstawy opodatkowania, który został wydany zamiast decyzji, może stać się – po wyczerpaniu środka odwoławczego – przedmiotem skargi do NSA jako stanowiący w istocie decyzję.

W uchwale z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. FPS 12/00 (dotychczas nie publik.), skład siedmiu sędziów wypowiedział się w kwestii charakteru prawnego decyzji Ministra Gospodarki w przedmiocie wprowadzenia środka

ochronnego – opłaty celnej, wydanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny ( Dz. U. Nr 157, poz. 1027 ). Występujące w tym zakresie wątpliwości związane były głównie z tym, że przepisy powołanej ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. w sposób odmienny od k.p.a. regulują przebieg postępowania ochronnego oraz niektóre elementy wydawanych w ramach tego postępowania decyzji. Decyzje te nie zawsze stanowią akt organu administracji publicznej, rozstrzygający merytorycznie należącą do jego właściwości indywidualną sprawę dotyczącą konkretnego, oznaczonego podmiotu, będącego adresatem tego aktu. Jest nawet regułą, że decyzje wydane w ramach postępowania ochronnego dotyczą kręgu większej ilości, najczęściej nieoznaczonych podmiotów. W związku z tym pojawiło się pytanie, czy wymienione decyzje są aktami stanowienia czy też stosowania prawa. W powołanej uchwale NSA przyjętą, że decyzje wydawane w postępowaniu ochronnym podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a zatem uznał je za decyzje administracyjne w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że analiza przepisów powołanej ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r., a zwłaszcza fakt, że ustawa ta stanowi, iż do postępowania ochronnego stosuje się przepisy k.p.a., jeżeli jej przepisy „nie stanowią inaczej”, prowadzi do wniosku, że postępowanie ochronne stanowi szczególną procedurę administracyjną. Wskazanego wyżej charakteru tego postępowania nie może podważać to, że ustawa ta zawiera również regulacje odiegające od rozwiązań przyjętych w k.p.a. (np. uregulowania dotyczące terminu załatwienia sprawy czy strony postępowania). Przyjęcie takich rozwiązań wynikało ze specyfiki postępowania ochronnego, która powodowała, że niektóre instytucje procesowe przewidziane w k.p.a. nie mogły stanowić regulacji odpowiadających potrzebom tego postępowania. Sąd konieczność ustanowienia w tym zakresie szczególnej procedury administracyjnej. W uchwale wskazano, że ustawa z dnia 11 grudnia

1997 r. przewiduje wydawanie w postępowaniu ochronnym decyzji, które powinny odpowiadać wymaganiom określonym w jej art. 23 ust. 3. Skoro zaś akty te wydawane są w postępowaniu stanowiącym procedurę administracyjną, to nie może budzić wątpliwości, że są to decyzje administracyjne. Wprawdzie unormowania ustawy dotyczące tej ostatniej materii stanowią, w pewnym zakresie odstępstwo od rozwiązań przyjętych w k.p.a., jednak zdaniem NSA nie może to mieć znaczenia przy ocenie charakteru prawnego tych decyzji, skoro są one podejmowane w odrębnej procedurze. W uchwale wskazano, że zarówno w doktrynie jak i w orzecnictwie przyjmuje się, że art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA poddaje kontroli sądowej wszystkie decyzje administracyjne, wydane nie tylko na podstawie przepisów k.p.a., ale również odmiennych procedur. Tak pojmowana „decyzja administracyjna” obejmuje również decyzje wydane w postępowaniu ochronnym, tocącym się w trybie wynikającym przede wszystkim z przepisów ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r.

W uchwale z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. FPS 10/00, skład siedmiu sędziów NSA wyjaśnił znaczenie zwrotu „wydanie decyzji”, użytego w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (Dz. U. z 1994 r. Nr 74, poz. 312 ze zm.). Budzący wątpliwości prawne art. 83 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. stanowił, że nie można wydać decyzji w sprawie wymiaru należności celnych po upływie 2 lat od dnia, w którym powstał obowiązek celny (podobną treść zawiera art. 65 § 5 Kodeksu celnego). Na tle przytoczonej wyżej regulacji wyjaśnienia wymagało to, czy pojęcie „wydanie decyzji” obejmuje w tym wypadku także jej doręczenie (ogłoszenie) przed upływem termin określonego w wymienionym ostatnio przepisie. W powołanej uchwale przyjęto, że pojęcie „wydanie decyzji”, użyte w art. 83 ust. 1 ustawy – Prawo celne obejmuje doręczenie (ogłoszenie) decyzji stronie przed upływem 2 lat od dnia, w którym powstał obowiązek uiszczenia należności celnych”. W uzasadnieniu uchwały stwierdzono między innymi, że decyzja, jako akt

zewewnętrzny, musi być zakomunikowana stronie. Uzewnętrznienie decyzji w stosunku do strony stwarza nową sytuację procesową np. możliwość wniesienia odwołania. Doreczenie (ogłoszenie) decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Od tego dopiero momentu wiąże ona organ administracji publicznej i stronę (art. 110 k.p.a.). Z tego więc powodu decyzja sporządzona (a więc spełniająca wymogi formalne) ale nie doreczona nie zakłada sprawy administracyjnej. Według uchwały, powyższe ustalenia przemawiają za przyjęciem w niej sposobem rozumienia określenia „wydanie decyzji”.

Pozostałe uchwały składu siedmiu sędziów Izby Finansowej odnosiły się także do ważnych zagadnień prawnych. Dotyczyły one m.in. opłaty skarbowej z tytułu sprzedaży obligacji oraz sprzedaży towarów używanych, charakteru decyzji wydawanych na podstawie art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.), zakresu uprawnień inspektora kontroli skarbowej do wydawania decyzji podatkowych.

Jak wspomniano na wstępie, w trzech wypadkach skład siedmiu sędziów Izby Finansowej podjął uchwały odmawiające wyjaśnienia wątpliwości prawnych, przedstawionych przez skład orzekający NSA. Z treści uchwał odmawiających wyjaśnienia wątpliwości prawnych wynika, że powodem ich podjęcia było bądź stwierdzenie, że zgłoszona wątpliwość nie pozostaje w takim związku z przedmiotem konkretnej sprawy, iż jej wyjaśnienie jest niezbędne do jej rozstrzygnięcia, bądź takie ujęcie „wątpliwego” zagadnienia prawnego, które wskazywało, że skład orzekający NSA w istocie zmierza do ustalenia w tym trybie podstawy prawnej rozstrzygnięcia danej sprawy. Taki charakter miały między innymi wątpliwości prawne przekazane do wyjaśnienia w sprawie FPS 13/99. Ujęto je w następujący sposób: „Czy żądanie zaliczenia nadpłaty podatku na poczet innych zobowiązań podatkowych lub żądanie zwrotu nadpłaty przez podatnika znanego organom podatkowym było ograniczone jakimkolwiek

terminem w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1994 r.?” Z treści przytoczonego postanowienia wynika, że nie powoływano w nim przepisu, który miałby być przedmiotem wykładni, lecz domagano się jedynie wskazania normy prawnej, która mogłaby stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. Skład siedmiu sędziów NSA w uchwale z dnia 20 marca 2000r., sygn. FPS 13/99 (dotychczas nie publik.) odnosząc się do powyższego postanowienia stwierdził w związku z tym, że Sąd nie dąży w istocie do wyjaśnienia wątpliwości prawnych, o których mowa w art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, lecz zmierza do uzyskania oceny prawnej ustalonego stanu faktycznego. Formułowanie zaś takiej oceny w ramach procedury określonej w art. 49 ust. 2 ustawy o NSA nie mogło nastąpić, gdyż wykraczałoby poza ramy wyznaczone tym przepisem.

Jak wspomniano na wstępie, w 2000 r. skład pięciu sędziów Izby rozpoznał dwa pytania prawne zgłoszone przez samorządowe kolegia odwoławcze i podjął uchwały zawierające odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienia prawne. W uchwale z dnia 17 lipca 2000 r., sygn. FPK 1/00 (ONSA 2001, z. 1, poz. 13) skład pięciu sędziów określił charakter prawny opłat za usunięcie drzew i krzewów, przewidzianych w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) wyjaśniając, że opłaty te nie są niepodatkowymi należnościami budżetów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 2 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Natomiast w uchwale z dnia 17 lipca 2000 r., sygn. FPK 2/00 (ONSA 2001, z. 1, poz. 14) wyjaśniono, że grunty oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako użytki ekologiczne, ustanowione na użytkach rolnych podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.).

Podjęmowanie uchwał wyjaśniających istotne wątpliwości prawne przedstawiane przez składy orzekające NSA oraz zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych nie wyczerpuje wszystkich form działania Izby Finansowej. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym oraz ich przyoczyny były także przedmiotem narad sędziowskich. W 2000 r. w Izbie Finansowej odbyły się dwie narady: jedna całej Izby i jedna z udziałem sędziów Izby reprezentujących wszystkie OZ NSA oraz Wydziały III i V Sądu w Warszawie. Przedmiotem dyskusji na naradzie z udziałem wszystkich sędziów Izby było opracowanie Sędziego NSA E. Łętowskiej pt. „Ważniejsze problemy wynikające ze stosowania Kodeksu celnego w dotychczasowym orzecznictwie NSA” i Sędziego NSA K.J. Stanika pt. „Powiązania osobowe i kapitałowe w prawie podatkowym w świetle orzecznictwa NSA”. Przedstawione referaty zawierały wszechstronne omówienie badanego materiału i stanowiły dobrą podstawę do wymiany poglądów między innymi w kwestiach, w których w orzecznictwie NSA wystąpiły rozbieżności.

Tematem drugiej narady sędziów Izby Finansowej, zorganizowanej w 2000 r., były: „Problematyka art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 28, poz. 50 ze zm.) w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 - (ref. Sędzia NSA L. Gmytrasiewicz), „Koszty uzyskania przychodu w świetle art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.)” (ref. Sędziowie NSA I. Konieczna i P. Kiś) oraz „Przedstawicielstwo w ujęciu Kodeksu celnego” (ref. Sędzia NSA J. Zająda). Narada umożliwiła wymianę poglądów w spornych kwestiach prawnych pojawiających się w orzecznictwie NSA na tle przepisów wymienionych wyżej ustaw. Wnioski wypływające z narad zostały przekazane wszystkim sędziom Izby Finansowej.

W Izbie Finansowej działa Zespół powołany do wstępnej kwalifikacji orzeczeń NSA do ogłoszenia w zbiorze urzędowym. W skład Zespołu wchodzi sędziowie Izby, powoływani na okres sześciu miesięcy. W 2000 r. Zespół odbył 9 posiedzeń. Przedmiotem oceny były 194 wyroki NSA; 98 orzeczeń przedstawiono Prezesowi NSA z wnioskiem o skierowanie do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

#### **Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej**

W 2000 r. składy orzekające NSA wystąpiły w 17 sprawach o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA oraz w 5 sprawach o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

Uwzględniając sprawy, które wpłynęły do Izby w 1999 r., skład siedmiu sędziów podjął uchwały w 22 sprawach, a w jednej sprawie postępowanie w przedmiocie wyjaśnienia wątpliwości prawnej umorzono. W 5 sprawach (2 sprawy połączone celem łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia) zostały wydane wyroki w składzie siedmiu sędziów.

W 4 sprawach podjęto uchwały o odmowie wyjaśnienia wątpliwości prawnej.

W sprawie OPS 6/00 (ONSA 2001 r., z. 1, poz. 4) odmówiono wyjaśnienia przedstawionych wątpliwości prawnych dotyczących bezpośredniego stosowania m.in. art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na to, że rozpoznanie tej sprawy nie zależało od wyjaśnienia wątpliwości prawnych przedstawionych przez skład orzekający. NSA wskazał, że nie ma podstaw do przyjęcia założenia, iż materia określona w art. 52 ust. 5 Konstytucji wymaga uregulowania w odrębnej ustawie, która dotychczas nie została uchwalona. Zdaniem Sądu bezprzedmiotowe jest wyjaśnienie, w jakim

trybie ma być stwierdzone pochodzenie polskie z uwagi na brak takiej ustawy oraz bezprzedmiotowe jest wyjaśnienie treści prawa do osiedlenia się w Polsce wyłączenie na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji. W sprawie tej podkreślono ponadto, że skład siedmiu sędziów, do którego stosownie do art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, zwrócono się o wyjaśnienie wątpliwości prawnych podejmując uchwałę wyjaśniającą treść przepisu prawnego w granicach zakreślonych przez skład orzekający w sentencji postanowienia. Następstwem podjęcia uchwały wyjaśniającej wątpliwość prawną jest bowiem związanie uchwałą w danej sprawie składu orzekającego (art. 49 ust. 5 ustawy o NSA). Jedynie w takim zakresie w jakim skład orzekający postanowił wystąpić o wyjaśnienie wątpliwości prawnej rezygnuje on z prawa do samodzielnego rozstrzygnięcia określonej kwestii prawnej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Poza zakresem przedstawionego przez skład orzekający zagrądnienia prawnego, a przez to i rozważań składu siedmiu sędziów, jest kwestia zgodności z Konstytucją art. 19 pkt 5 ustawy o NSA oraz postanowień ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, której przepisy stanowią podstawę prawną decyzji (zwłaszcza z art. 52 ust. 5 Konstytucji).

Natomiast w uchwale z dnia 22 maja 2000 r., OPS 3/00 (ONSA 2000, z. 4, poz. 136) oraz uchwale z dnia 19 czerwca 2000 r. OPS 10/99 (ONSA 2000, z. 3, poz. 90) odmówiono wyjaśnienia wątpliwości prawnej na tej podstawie, że zagrądnienie prawne, z którym wystąpił skład orzekający dotyczyło badania zgodności przepisów rozporządzenia z przepisami ustawy, co nie jest wyjaśnianiem treści przepisów prawnych w trybie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy o NSA. W uchwałach wyrażono pogląd, iż kompetencja w tym zakresie należy do Trybunału Konstytucyjnego a każdy sąd rozpoznający sprawę może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli zależy od tego rozstrzygnięcie sprawy. Zaznaczono również, że

sąd może też odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia, jeżeli stwierdzi, że przepis ten jest niezgodny z ustawą, z tym że rozstrzygnięcie tego rodzaju nie ma skutku właściwego orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

W uchwale z dnia 8 maja 2000 r., OPS 18/99 (ONSA 2000, z. 4 poz. 131) odmówiono wyjaśnienia wątpliwości prawnych, z uwagi na to, że rozpoznanie sprawy nie zależy od wyjaśnienia przedstawionej wątpliwości prawnej.

Uchwały wyjaśniające wątpliwości prawne w większości spraw dotyczyły zagrądnień materialnoprawnych i zostały przytoczone w omówieniu orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw.

W kilku sprawach wyjaśniane były kwestie procesowe. W uchwale z dnia 22 maja 2000 r., OPS 4/00, (ONSA 2000 nr 4 poz. 137) wyrażono pogląd, iż na postanowienie organu I instancji o podjęciu zawieszzonego postępowania administracyjnego stronie przysługuje zażalenie na podstawie art. 101 par. 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto Sąd w uzasadnieniu uchwały zauważył, że w sprawie zawieszenia postępowania administracyjnego zażalenie może przysługiwać na następujące rozstrzygnięcia: o zawieszeniu postępowania administracyjnego, o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego, o podjęciu zawieszzonego postępowania administracyjnego oraz o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania administracyjnego. Zdaniem NSA każde ze wskazanych rozstrzygnięć musi zapaść w formie postanowienia, bowiem rozstrzygnięcie w sprawie zawieszenia postępowania jest rozstrzygnięciem kwestii wynikających w toku postępowania, a te rozstrzygnięcia w formie postanowienia.

W uchwale z dnia 15 maja 2000 r., OPS 21/99 wątpliwość prawna przekazana przez skład orzekający do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. dotyczyła kwestii dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję administracyjną w sprawie wszczętej przed dniem 1 września 1980 r. i zakończonej wydaniem decyzji po wejściu w życie

ustawy z dnia 11 maja 1995 r. Wątpliwość prawną wywołało niejednoznaczne sformułowanie przepisu końcowego - art. 67 ustawy o NSA, zaczynającego się wyrazami "W zakresie uregulowanym niniejszą ustawą traci moc ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. (...)", co mogło sugerować, że art. 14 tej ostatniej ustawy obowiązuje, gdyż dotyczy zakresu nieuregulowanego w ustawie o NSA. Naczelny Sąd Administracyjny w poszerzonym składzie uznał, że od czasu wejścia w życie ustawy o NSA, tj. od dnia 1 października 1995 r. data wszczęcia postępowania administracyjnego nie ma znaczenia dla zakresu kognicji NSA. Sąd jednoznacznie stwierdził, że zakres uregulowania, który obejmował art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. został uregulowany w ustawie o NSA, a zatem nie można przyjąć, iż przepis art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r., na podstawie art. 67 ustawy o NSA nie utracił mocy obowiązującej. Sąd zaznaczył, iż przyjęcie, odmiennego stanowiska tj., że przepisem art. 67 ustawy o NSA utrzymano w mocy art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. oznaczałoby, że czasowa bariera do uruchomienia sądowej kontroli dotyczy tylko decyzji administracyjnych, zaś kontrola innych form działania administracji takim ograniczeniem by nie podlegała. Zdaniem NSA po wejściu w życie Konstytucji, w której mocą art. 8 przewidziano jej bezpośrednie stosowanie, niedopuszczalne byłoby przyjmowanie takiej wykładni niejasnych przepisów, jak art. 67 ustawy o NSA, która prowadziłaby do nieczym nie usprawiedliwionego nierównego traktowania skarżących, zamykając części z nich prawo do sądu.

Problem możliwości wstrzymania przez sąd administracyjny wykonania uchwały rady gminy, stanowiącej przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy był przedmiotem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2000 r., OPS 1/00 (ONSA 2000 r., nr 4, poz. 134). W uchwale Sąd podkreślił, że przepis art. 40 ust. 1 ustawy o NSA nie stanowi podstawy do wstrzymania wykonania uchwały rady gminy, będącej aktem normatywnym stanowiącym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy (przepisy

gminne), które już weszły w życie po ich ogłoszeniu. W przypadku takiej uchwały nie można bowiem mówić o wstrzymaniu wykonania uchwały, gdyż uchwała została już wykonana. Chodziłoby raczej o wstrzymanie stosowania obowiązujących już przepisów prawnych, ale do takiego rozstrzygnięcia brak jest podstawy prawnej.

Trybu wnoszenia skargi dotyczyła uchwała z dnia 20 marca 2000 r., OPS 16/99 (ONSA 2000 r., nr 3, poz. 94). W uchwale tej wyjaśniono, że na postanowienie wydane w trybie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.), uwzględniającę skargę, przysługuje skarga bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego, bez uprzedniego wnoszenia środka odwoławczego lub wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Przepis art. 38 ust. 1 ustawy o NSA stanowi, że "organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia przez Sąd terminu rozprawy". W związku z tym rozstrzygnięcie (decyzja lub postanowienie) wydane na podstawie omawianego przepisu, jako wydane przez organ odwoławczy, zastępuje zaskarżone do sądu rozstrzygnięcie (nowa decyzja lub postanowienie są ostateczne). NSA zaznaczył, że uwzględnienie przez organ administracji publicznej "skargi w całości" polegać może na wydaniu przez ten organ jednego z rozstrzygnięć wymienionych w art. 22 ust. 1 ustawy o NSA.

W uchwale z dnia 5 czerwca 2000 r., OPS 7/00 (ONSA 2000 r. nr 4, poz. 139) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił wątpliwość – w jaki sposób ustalić właściwość organu administracji publicznej dla potrzeb nadzwyczajnych postępowań administracyjnych w sytuacji, gdy doszło do zmiany właściwości lub zniszczenia organu administracji, który wydawał decyzję w I instancji. Skład siedmiu sędziów ustalił, że stosownie do przepisu art. 157 par. 1 Kpa organem właściwym do stwierdzenia nieważności orzeczenia wydanego przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy w przedmiocie odmowy przyznania

popzedniemu właścicielowi prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50 poz. 279), jeżeli grunt stanowi własność gminy, jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie. Uzasadniając swoje stanowisko skład orzekający stwierdził m.in., że z mocy ustaw wprowadzających reformę administracyjną w 1990 r. dokonano podziału zadań, które dotychczas należały do terenowych organów administracji państwowej, pomiędzy administrację rządową i samorządową. Na skutek tego administracja samorządowa stała się wyłącznie właścicielką w sprawach, które zostały określone jako zadania własne gminy, z wyjątkami tego konsekwencjami. Jedną z takich konsekwencji jest to, że jeżeli sprawa, w której orzekał terenowy organ administracji państwowej została objęta zadaniem własnym gminy, to do wszelkich spraw objętych tym zadaniem właściwe są organy administracji samorządowej, a wobec tego organem wyższego stopnia w stosunku do terenowego organu administracji państwowej w takich sprawach jest organ administracji samorządowej. Takim organem w strukturze administracji samorządowej może być tylko samorządowe kolegium odwoławcze, które pełni taką funkcję, jak minister w strukturze administracji rządowej, a ponadto dwuszczeblowa struktura administracji samorządowej w postępowaniu administracyjnym, wyklucza możliwość przyjęcia, iż w strukturze administracji samorządowej organem wyższego stopnia może być inny organ niż samorządowe kolegium odwoławcze.

Problemu dopuszczalności skargi do NSA na orzeczenia wojskowych komisji lekarskich w przedmiocie uznania związku schorzeń u skarżącego ze służbą wojskową dotyczyło postanowienie z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 1/00 (dotychczas niepublikowane). W orzeczeniu tym skład siedmiu sędziów NSA wyraził pogląd, że inaczej niż ma to miejsce w kwestii orzekania o zdolności do

czynnej służby wojskowej, nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego od orzeczeń wojskowych komisji lekarskich, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992 nr 4 poz. 16 ze zm.), w zakresie dotyczącym oceny stanu zdrowia żołnierza i ustalenia związku stwierdzonych schorzeń ze służbą wojskową dla celów odszkodowawczych lub zaopatrzenia emerytalnego (rentowego). Skład orzekający nawijając do wcześniejszego orzecznictwa NSA i Sądu Najwyższego wyjaśnił, że w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1998 r., OPS 8/97 rozstrzygnięto wątpliwości dotyczące kwestii związanej z działalnością wojskowych komisji lekarskich na tle ich orzekania co do zdolności do służby wojskowej w myśl uregulowań zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony. Sąd zaznaczył, że charakter wojskowych komisji lekarskich jako administracyjnych organów wojskowych był w tej uchwale poddany analizie wyłącznie w granicach tej ustawy, natomiast w uchwale z dnia 27 października 1999 r. III ZP 9/99, Sąd Najwyższy rozpatrywał tę kwestię jedynie w przedmiocie ustalenia związku pomiędzy chorobą a służbą wojskową jako przesłanki - zagadnienia wstępnego - dla rozstrzygnięcia kwestii przyznania określonego świadczenia - odszkodowawczego, rentowego, emerytalnego - przysługującego na podstawie odrębnych ustaw, innych niż ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP. Zdaniem Sądu między tezą uchwały składu siedmiu sędziów NSA, a poglądem prawnym wyrażonym w tezie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego nie zachodzi więc sprzeczność. Stanowisko zawarte w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1998 r. OPS 8/97 dotyczy bowiem w istocie kwestii orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej tj. dla celów powoływania i zwalniania z tej służby na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony

Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast stanowisko zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1999 r. III ZP 9/99 odnosi się do orzeczeń wojskowych komisji lekarskich w przedmiocie związku choroby żołnierza ze służbą wojskową dla celów odszkodowawczych na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, lub celów rentowych na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, a także - w stosunku do żołnierzy zawodowych - ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin.

Problemu nieważności decyzji administracyjnych dotyczyła uchwała z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, (ONSA 2000 r., nr 3, poz. 93). W uchwale uznano, że dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, na podstawie której Skarb Państwa nabył nieruchomości, jeżeli oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej nastąpiło w toku postępowania o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Zdaniem składu orzekającego skutki prawne wywołane przez późniejszą decyzję dotyczącą tego samego przedmiotu, którego dotyczyła decyzja wcześniejsza, nie mogą być automatycznie utożsamiane ze skutkami prawnymi wywołanymi przez wcześniejszą decyzję. Zdaniem Sądu argumentem, który przemawia za trafnością takiego założenia jest to, że przyjęcie odwrotnego założenia oznaczałoby praktycznie wyłączenie możliwości wzruszenia późniejszej decyzji z tego powodu, że stan prawny ukształtowany wcześniejszą decyzją był prawnie wadliwy. Sąd zwrócił uwagę, że jeżeli przykładowo wcześniejsza decyzja została wydana z rażącem naruszeniem prawa, to nie stwierdzenie jej nieważności i ograniczenie się jedynie do stwierdzenia, że została wydana z naruszeniem prawa, będzie oznaczać, że nie zostanie wzruszony wadliwy stan prawny ukształtowany tą decyzją, a tym samym może zostać wyłączona

możliwość wzruszenia późniejszej decyzji nawiązującej do tego wadliwego stanu prawnego. Sąd w poszerzonym składzie nawiązując do uchwały NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96 zaznaczył, że skutkiem samego tylko stwierdzenia nieważności decyzji nie musi być odzyskanie własności nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela. Nie chodzi więc o "odwracalność" skutków prawnych w ogóle, ale przede wszystkim o "odwrócenie" skutków wywołanych przez decyzję dotkniętą nieważnością, w ramach postępowania o stwierdzenie jej nieważności. W uzasadnieniu Sąd wyraził pogląd, że skutki prawne wywołane nie przez decyzję nacjonalizacyjną, ale późniejsze zdarzenia nie mogą stanowić podstawy do oceny, że decyzja nacjonalizacyjna wydana z rażącem naruszeniem prawa wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 par. 2 Kpa.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 20 marca 2000 r., OPS 19/99 (ONSA 2000 r., nr 3, poz. 95) uznano, że od decyzji wojewody, orzekającej o odszkodowaniu od wójta gminy na podstawie art. 160 par. 3 Kpa, wójtowi nie przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia. NSA zaznaczył, że postępowanie określone w art. 160 par. 4 i 5 jest postępowaniem jednoinstancyjnym, w którym nie ma postępowania odwoławczego. To stwierdzenie jest oczywiście w odniesieniu do strony żądającej odszkodowania, której zamiast odwołania służy droga powództwa. Brak możliwości odwołania dotyczy również organu gminy, którego obciąża obowiązek zapłaty odszkodowania (art. 160 Kpa nie przewiduje takiego środka zaskarżenia). Dopuszczalność wniesienia w takim przypadku odwołania przez organ gminy jest również wyłączona z tego względu, że prowadziłoby to do sytuacji nierówności stron w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem Sądu, nie do przyjęcia jest wykładnia art. 160 par. 4 Kpa, według której ta sama decyzja jest ostateczna w stosunku do strony niezadowolonej z przyznanego jej odszkodowania i stronie tej służy powództwo do sądu powszechnego, a nie jest

ostateczna w stosunku do organu gminy, będącego także stroną postępowania w sprawie o odszkodowanie. Skład orzekający zaznaczył, że tego rodzaju wykładnia byłaby sprzeczna z brzmieniem omawianego przepisu.

Wyrok składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r., OSA 3-4/00 (dotychczas niepublikowany) dotyczył kwestii konsekwencji nie ogłoszenia przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie stwierdzono nieważności takiej uchwały we właściwym trybie. Sąd administracyjny wyraził pogląd, że niepublikowanie przez wojewodę uchwały jednostki samorządu terytorialnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest szczególnym rodzajem bezczynności organu administracji publicznej, do którego ma zastosowanie szczególny tryb skargowy z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 91 poz. 577 ze zm.). Zdaniem Sądu trzeba zwrócić uwagę, że orzekając na podstawie art. 45 ust. 1 odpowiednio stosuje art. 44 tej ustawy co oznacza, że (w sytuacji gdy wojewoda nie wykonuje czynności nakazanej prawem) przedmiotem zaskarżenia jest niewykonanie czynności, przy spełnieniu warunku, że narusza to interes prawny lub uprawnienie skarżącego, zaś żądanie usunięcia naruszenia polega na żądaniu wykonania czynności, a w razie bezskuteczności tego wezwania, na żądaniu, aby sąd administracyjny nakazał wojewodzie wykonanie tej czynności. W uzasadnieniu stwierdzono również, że do wniesienia skargi na podstawie art. 45 ust. 1 oraz orzekania na tej podstawie nie jest konieczne odwoływanie się do art. 45 ust. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie. Natomiast na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie Naczelny Sąd Administracyjny może dodatkowo nakazać Prezesowi Rady Ministrów, jako organowi nadzoru nad wojewodą (w rozumieniu tego przepisu) wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącej. Uwzględnienie skargi w takim

przypadku i zobowiązanie wojewody do ogłoszenia uchwały, odnośnie skutków niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego, jest podobne do skutków uwzględnienia skargi na bezczynność. Zdaniem Sądu może tu mieć więc zastosowanie przepis art. 31 ustawy o NSA, który określa środki prawne w razie stwierdzenia, że organ nie wykonał w całości lub części orzeczenia Sądu.

Samorządowe kolegia odwoławcze w 2000 r. wystąpiły z pytaniami prawnymi w 26 sprawach. Uwzględniając pytania prawne pozostałe z 1999 r., skład pięciu sędziów NSA podjął uchwały o udzieleniu odpowiedzi na pytania prawne w 22 sprawach, natomiast odmówił udzielenia odpowiedzi w 4 sprawach (3 sprawach połączonych w celu łącznego załatwienia udzielono odpowiedzi na jedno pytanie, a odmówiono odpowiedzi na drugie pytanie).

Uchwały zawierające odpowiedzi na pytania dotyczące zagadnień materialnoprawnych zostały przytoczone w omówieniu orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw.

W sprawie OPK 31/99 (ONSA 2000 r., nr 4, poz. 141) pytanie prawne dotyczyło treści przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. 1999 nr 65 poz. 746) określających wysokość opłaty za przekształcenie, a w szczególności przepisu art. 1 ust 2a, art. 5a oraz art. 6 tej ustawy. Skład pięciu sędziów w uchwale z dnia 5 czerwca 2000 r. wskazał, że przepisy te utraciły moc z chwilą ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. K. 8/98 (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 352) uznającego omawiane przepisy za niezgodne z Konstytucją. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że skoro przepisy art. 1 ust. 2a, art. 5, art. 5a oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności utraciły moc, to nie jest możliwe wyjaśnienie treści tych przepisów przez udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne.

W uchwale z dnia 30 października 2000 r., OPK 13/00 NSA (dotychczas niepublikowana) oraz w uchwale z dnia 18 grudnia 2000 r., OPK 23/00 (dotychczas niepublikowana) Naczelny Sąd Administracyjny odmawiając udzielenia odpowiedzi zaznaczył, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne Samorządowe Kolegium Odwoławczego nie może prowadzić do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w zastępstwie organu administracji publicznej. Sąd zwrócił jednak uwagę, że warunkiem wystąpienia z pytaniami prawnymi, a w konsekwencji udzielenia na nie odpowiedzi jest bezpośredni związek pytania ze sprawą, w której zostało postawione, a jednocześnie takie jego uogólnienie (zgeneralizowanie), które de facto wykluczy merytoryczne rozpatrzenie sprawy w zastępstwie organu administracji publicznej. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, rozpoznając sprawę nie może przedstawiać pytania w taki sposób, że Naczelny Sąd Administracyjny odpowiadając na pytanie prawne, rozstrzygnie merytorycznie - choćby w części - rozpoznawaną sprawę. Taka uchwała Sądu podjęta w odpowiedzi na pytanie prawne byłaby pozbawiona podstawy prawnej, gdyż Sąd zastępowałby organ administracji a nie wyjaśniał treści przepisów prawnych. W sprawie OPK 13/00 NSA dodatkowo zwrócono uwagę, że samorządowe kolegium odwoławcze nie może stawiać Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu pytania prawnego, czy w gminie obowiązuje aktualnie miejscowy ogólny plan zagospodarowania przestrzennego w związku z uchyleciem, a następnie przywróceniem mu mocy obowiązującej stosownymi uchwałami rady, bez zachowania jednak procedury planistycznej określonej przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), ponieważ jest to w istocie równoznaczne z żądaniem, aby Sąd wypowiedział się w kwestii legalności uchwał rady gminy.

W uchwale z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00 (dotychczas niepublikowana) NSA rozstrzygnął pytanie prawne, czy stwierdzenie pod

żądami przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nieważności orzeczenia administracyjnego organu odwoławczego działającego na zasadzie art. 93 i art. 94 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) odnawia postępowanie odwoławcze. Zdaniem Sądu stwierdzenie, na podstawie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego nieważności orzeczenia administracyjnego, podjętego przez organ odwoławczy na podstawie art. 93 i art. 94 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) oznacza, że właściwy organ odwoławczy zobowiązany jest do rozpoznania odwołania na podstawie art. 138 k.p.a. W takiej sytuacji, zakresem rozstrzygnięcia organu odwoławczego objęty jest wyłącznie przedmiot sprawy w tej części, w której decyzja organu I instancji nie jest ostateczna. W uzasadnieniu tej uchwały wyrażono także pogląd, że organ właściwy do orzekania o stwierdzeniu nieważności decyzji organu odwoławczego jest również właściwy do stwierdzenia nieważności utrzymanej w mocy decyzji organu pierwszej instancji.

Problematyki związanej ze stwierdzeniem nieważności rozstrzygnięć organów administracji publicznej dotyczyła również uchwała z dnia 23 października 2000 r., OPK 12/00 (dotychczas niepublikowana). W uchwale Sąd m.in. uznał, że stwierdzenie nieważności decyzji organu drugiej instancji uzasadnia ponowne rozpatrzenie odwołania. W uzasadnieniu podniesiono, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności organ działający w trybie nadzoru ogranicza się do kwestii prawnych rozstrzyganych według zasad stosownych dla kasacji. Kasacyjny charakter decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji administracyjnej powoduje, że decyzja, której nieważność stwierdzono przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym. To ograniczone w skutkach rozstrzygnięcie zawarte w decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji powoduje, że z obrotu prawnego zostaje wyeliminowana jedynie decyzja, której

dotyczy stwierdzenie nieważności. Jeżeli jest to decyzja organu odwoławczego, to tylko ta decyzja przestaje istnieć w obrocie prawnym. Skutek ten (w postaci nieistnienia w obrocie prawnym) nie odnosi się natomiast do poprzedzającej decyzji organu odwoławczego (której nieważność stwierdzono), decyzji organu pierwszej instancji. Decyzja ta nadal istnieje bez względu na to jakimi wadami jest obarczona, skoro według przepisów Kpa nie ma nieważności decyzji z mocy samego prawa.

Uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2000 r., OPK 9/00 (ONSA 2001 r., z.1, poz. 16) dotyczyła zastosowania art. 106 Kpa w sprawie o zasiłek stały do wyrażenia opinii przez powiatowy zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, o której mowa w art. 27 ust. 2b ustawy o pomocy społecznej.

Skład orzekający zwrócił uwagę, że zakres i formy współdziałania organu wydającego decyzję z innym organem, o którym mowa w art. 106 Kpa, regulują poszczególne ustawy, które wprowadzają często modyfikacje do ogólnego modelu. Taką modyfikacją w stosunku do art. 106 Kpa w sprawach o przyznanie zasiłku stałego, o których mowa w art. 27 ustawy o pomocy społecznej jest przyjęcie rozwiązania, iż uzależniono wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ tylko w tych sprawach, w których wystąpią uzasadnione wątpliwości co do określonej kwestii. Kolejne odstępstwo wynika z art. 43 ust. 3d ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że od opinii wydawanych przez powiatowy zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności w sprawach o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej nie służy zażalenie. Ten ostatni przepis wyraźnie wskazuje, że zamiarem ustawodawcy było wyłączenie stosowania w tych sprawach art. 106 par. 5 Kpa co do możliwości wniesienia zażalenia, co dodatkowo potwierdza wniosek, iż co do zasady art. 106 Kpa ma zastosowanie ze zmianami wynikającymi z ustawy szczególnej.

Legitymacji procesowej gminy do wniesienia skargi o wznowienie postępowania dotyczyła sprawa OPK 14/00 (ONSA 2001, z.1, poz. 17). W sprawie tej sąd administracyjny jednoznacznie wyraził pogląd, iż gmina nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a Kpa w sprawie zakończonej decyzją ostateczną samorządowego kolegium odwoławczego o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 Nr 65, poz. 746 ze zm.), stanowiących podstawę prawną tej decyzji.

Przedmiotem działalności Izby było także wstępne kwalifikowanie orzeczeń NSA do publikacji w zbiorze urzędowym oraz konferencje sędziów Izby, których przedmiotem była problematyka rozstrzygnięć nadzorczych w sprawach działalności uchwałodawczej organów samorządu terytorialnego, zagadnienia wybrane dotyczące skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, problemy wynikające z orzecznictwa sądowego w sprawach dotyczących ruchu drogowego oraz pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym.

#### **Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych**

Utrzymała się obserwowana już od kilku lat wzrostowa tendencja wpływu spraw dotyczących zobowiązań podatkowych oraz innych świadczeń pieniężnych. Wpływ tego rodzaju spraw w latach 1997 - 2000 wyniósł kolejno: 14.789; 20.698; 18.102 i 19.838. Nadal również utrzymał się dominujący udział tej kategorii spraw w ogólnym wpływie skarg wnoszonych do NSA. I tak, gdy w 1997 r. sprawy te stanowiły 25,4% ogólnego wpływu skarg, to w latach 1998 - 2000 odsetek ten znacznie wzrósł i wynosił kolejno: 34,2; 34,4 i 31,91%.

W minionym roku kontynuowano główne kierunki orzecznictwa sądowego w tej kategorii spraw, które zmierzano - w granicach zakreślonych obowiązującym prawem - zarówno do ochrony słusznych interesów podatników, jak i potrzeb finansowych Skarbu Państwa.

W toczących się w 2000 r. postępowaniach sądowych w omawianej kategorii spraw rozstrzygano o wielu istotnych zagadnieniach prawnych z zakresu materialnego i procesowego prawa podatkowego. Większość tych zagadnień występowała w orzecznictwie już w latach ubiegłych, o czym informowano w rocznych informacjach o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wystąpiły jednakże również zagadnienia nowe, które mają istotne znaczenie dla jakości orzecznictwa w sprawach zobowiązań podatkowych. Do najważniejszych z nich, występujących w poszczególnych rodzajach spraw, zaliczyć należy:

W zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego

W ogólnym wpływie skarg dotyczących zobowiązań podatkowych przeważającą liczbę stanowią skargi, w których podmioty kwestionowali decyzje wymierzające podatek od towarów i usług. Znaczna liczba skarg na tego rodzaju decyzje spowodowana jest - jak wynika z analiz orzecznictwa organów podatkowych i NSA, o czym informowano w Informacji o działalności NSA za 1999 r., utrzymującymi się trudnościami w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług... (Dz.U. Nr 11, poz. 50, z późn. zm.). Wynikają one przede wszystkim z wielokrotnej nowelizacji tej ustawy (ostatnio uchwalona ustawa z 17 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, Dz.U. Nr 105, poz. 1107, jest dwudziestą z kolei nowelizacją omawianej ustawy z 1993 r.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Zmieniający się stan prawny powoduje, że

podmioty obowiązani do samodzielnego obliczenia podatku mają trudności ze stosowaniem poszczególnych przepisów ustawy. Częste zmiany stanu prawnego są również niejednokrotnie przyczyną rozbieżności w orzecznictwie organów podatkowych i NSA. Większość nasuwających się wątpliwości prawnych dotyczących stosowania ustawy o VAT rozwiązywana była w czasie dyskusji sędziowskich poszczególnych ośrodków zamiejscowych NSA bądź też w drodze uchwał powiększonych składów NSA oraz ogólnokrajowej rady sędziów NSA poświęconej skutkom prawnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r. (sygn. akt K.17/97, OTK nr 3/1998, poz. 30), o której mowa w tej części niniejszej Informacji, która omawia działalność Izby Finansowej NSA.

W minionym roku nadal aktualny był spór co do możliwości ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego wobec spółki cywilnej. Wprawdzie w większości wyroków przyjmowano, taki też pogląd zaprezentowano na wspomnianej wyżej ogólnokrajowej naradzie sędziów NSA, że skutki prawne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 1998 r. nie dotyczą spółek cywilnych, to jednak wyrażono również pogląd odmienny.

Zwolennicy tego poglądu twierdzili, że w wyniku powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1998 r. wydane na podstawie art. 89 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przepisy art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy o VAT utraciły moc również wobec spółek cywilnych. Pogląd ten nie wydaje się jednak trafny. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy o VAT, spółka cywilna, będąca jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej (art. 860 § 1 Kc), mieści się w kategorii podmiotów podatku VAT. Jako samodzielny i odrębny od współników podmiot jest więc adresatem decyzji podatkowej. Z tego uormowania zdaje się wynikać, że zakresy odpowiedzialności spółki cywilnej i jej współników uregulowanej w ustawie o VAT i ustawie karnej skarbowej nie pokrywają się. W świetle takiego stanu prawnego wydaje się, że w zakresie

spółek cywilnych nie zachodzi konkurencyjność dwóch reżimów odpowiedzialności za ten sam czyn w stosunku do tego samego podmiotu. W konsekwencji więc brak byłoby wystarczających podstaw do przyjęcia, że w stosunku do spółki cywilnej, której ustalono dodatkowe zobowiązanie podatkowe może nastąpić zbieg odpowiedzialności z tytułu sankcji prawnopodatkowej oraz kary za wykroczenie.

Kolejnym zagadnieniem prawnym, sygnalizowanym już w Informacji o działalności NSA w 1999 r. i mającym doniosłe znaczenie dla prawidłowego stosowania przepisów ustawy o VAT jest problem opodatkowania gmin podatkiem od towarów i usług. W dotychczasowym orzecznictwie NSA jednolicie przyjmowano, że gmina dokonując sprzedaży lokali mieszkalnych i budynków użytkowych nie korzysta ze zwolnienia przedmiotowego przewidzianego w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o VAT (np. wyroki wydane w sprawach SA/Sz 1421/98 i I SA/Wr 1697/99). Pogląd ten został zakwestionowany. W jednym z wyroków bowiem (I SA/Gd 823/00) Sąd stwierdził, że sprzedaż mienia komunalnego (lokali mieszkalnych, lokali użytkowych i garaży) objęta jest zwolnieniem od podatku od towarów i usług na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o VAT. Uzasadniając swe stanowisko Sąd stwierdził m.in., że skoro zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, z późn. zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie komunalnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy, to również gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi, realizujące te same zadania, nie może być uznane za działalność gospodarczą. Zdaniem Sądu ponadto przez „użytkownika” w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o VAT, w brzmieniu obowiązującym w 1994 r., należy rozumieć osobę, która zarówno faktycznie włada rzeczcią, jak i osobę, która wykonuje prawo używania rzeczy oraz pobiera z niej korzyści. To stanowisko w dotychczasowym orzecznictwie NSA jest

odosobnione i budzi wątpliwości. Ewentualne utrzymywanie się powyższej rozbieżności uzasadniałoby wyjaśnienie jej w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

W literaturze prawniczej oraz w orzecznictwie NSA wskazywano wielokrotnie, że Ordynacja podatkowa, wbrew założeniom ustawodawcy, nie uformowała całościowo problematyki postępowania podatkowego, ponieważ nie inkorporowała postępowania kontrolnego prowadzonego przez inspektorów kontroli skarbowej, dopuściła stosowanie w postępowaniu podatkowym niektórych działań Kodeksu postępowania administracyjnego, a ponadto w dwóch przypadkach odsyła wprost do bezpośredniego stosowania tego Kodeksu. Brak korelacji przepisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442 z późn. zm.) był przyczyną wątpliwości prawnych zgłoszonych w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W jednej ze spraw bowiem Sąd rozpatrując skargę na decyzje określające podatek od towarów i usług powziął wątpliwość prawną, czy przepisy art. art. 230 § 1 Ordynacji podatkowej, regulującego szczegółną kompetencję organu odwoławczego do zwrotienia sprawy organowi podatkowemu pierwszej instancji w celu zmiany wydanej decyzji oraz art. 324 § 1 tej ustawy stanowiącego, że do spraw wszczętych, a nie rozpatrzonych przez organ podatkowy pierwszej instancji przed dniem 1 stycznia 1998 r. stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej - mają zastosowanie do decyzji inspektora kontroli skarbowej na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej oraz do postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie przepisów tej ustawy. Wątpliwość ta spowodowana była przepisami Ordynacji podatkowej oraz ustawy o kontroli skarbowej, z których wynika, że wprawdzie inspektor kontroli skarbowej nie jest organem podatkowym, to jednak ma w zakresie określonym ustawą uprawnienia tego organu. Skład 7 sędziów NSA po rozważeniu wielu wązkich argumentów przemawiających za bądź przeciw

pozytywnej odpowiedzi na przedstawione wątpliwości - podjął następującej treści uchwałę: Przepisy art. 230 i art. 324 § 1 Ordynacji podatkowej mają zastosowanie do decyzji inspektora kontroli skarbowej, wydanej na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej (FPS 6/00).

Z rozpoznawanych skarg dotyczących podatku od towarów i usług na szczególną uwagę zasługują takie sprawy, w których sformułowano poglądy prawne nowe bądź też mające zastosowanie w większej liczbie spraw.

W szeregu skarg gmin na decyzje organów podatkowych dotyczących opodatkowania podatkiem od towarów i usług Sąd, podziеляjąc stanowisko organów podatkowych stwierdził, że wykonywanie przez gminę czynności, określonych w art. 2 ustawy o podatku od towarów i usług (np. usługi księgarskie, wynajem samochodu, nabywanie od likwidowanych podmiotów gospodarczych ich mienia oraz ich następna odsprzedaż), podlega opodatkowaniu wymienionym podatkiem (np. wyroki w sprawach sygn. akt I SA/Ld 571-572/97). W wyroku dotyczącym podobnego zagadnienia (I SA/Ld 399/98) Sąd uznał, że brak jest podstaw prawnych do zwolnienia od opodatkowania podatkiem od towarów i usług zakupu przez gminę autokarów „Jelcz”, przekazanych następnie do wykorzystywania utworzonej w tym celu spółce, wykonującej lokalny transport zbiorowy.

W kilku sprawach (I SA/Ld 671-674/98) Sąd przyjął, że nabycie przez podatnika samochodów na podstawie umów kupna-sprzedaży celem dokonania dalszej odsprzedaży i następnie sprzedaż takich samochodów innym osobom, nie jest umową komisją. Sąd wyraził ogólny pogląd, że zamiar stron umowy i charakter prawny umowy nie może być interpretowany wbrew literalnemu i wyrażnemu brzmieniu zawartych umów i dokonanych czynności prawnych.

W kilku wyrokach Sąd stwierdził, że sprowadzenie towaru z zagranicy do składu celnego, a następnie jego sprzedaż bezpośrednio kontrahentowi zagranicznemu bez dokonania odprawy celnej nie może być uznana za import i

eksport towaru w rozumieniu art. 4 pkt 3 i 4 ustawy o podatku od towarów i usług, albowiem w szczególności brak jest wprowadzenia takiego towaru w „polski obszar celny” oraz brak jest „potwierdzenia przez graniczny urząd celny wywozu towarów poza państwową granicę Rzeczypospolitej Polskiej”. Sąd też tego rodzaju czynności nie mieszczą się w pojęciu sprzedaży towarów na terytorium RP, o którym mowa w art. 2 przedmiotowej ustawy (np. I SA/Ld 176/99).

W kilku sprawach składy orzekające dokonując wykładni art. 19 ust. 1 ustawy wyraziły pogląd, że organy podatkowe nie mają podstaw prawnych do tego, aby za podatnika decydować o skorzystaniu przez niego z prawa do obniżania kwoty podatku należnego o kwoty podatku należonego przy zakupie towarów i usług. Podnoszono, że żaden z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług ani też innej ustawy podatkowej nie przewiduje zakazu skorzystania z prawa do obniżenia podatku należnego, w tym również w celu skorzystania z prawa do obniżenia podatku należnego o podatek należony, pod warunkiem dokonania obniżenia w rozliczeniu za miesiąc otrzymania faktury lub za miesiąc następny, przy czym dokonanie powyższej korekty jest ograniczone czasowo, tj. do chwili rozpoczęcia przez uprawniony organ skarbowy kontroli podatkowej w zakresie prawidłowości rozliczenia podatku od towarów i usług za określone okresy podatkowe (np. I SA/Ld 904/98). W kilku innych wyrokach Sąd uznał, że w przypadku, gdy podatnik dokonał obniżenia kwoty podatku należnego o kwoty podatku należonego w rozliczeniu za inny miesiąc niż wskazany w art. 19 ust. 3 ustawy, to organ podatkowy wydając na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy decyzję określającą zobowiązanie podatkowe (lub kwotę zwrotu różnicy) powinien uwzględnić podatek należony wykazany w właściwej deklaracji podatkowej. Zdaniem Sądu w tego rodzaju przypadkach podatnik wyraził wolę skorzystania z przysługującego mu uprawnienia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 (I SA/Ld 144/98 i I SA/Ld 461/98).

Sprzedaz obiadów w stołówce szkolnej podlega - co do zasady - opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Stołówki szkolne, zaliczane zgodnie z odpowiednią klasyfikacją usług do podklasy placówek zbiorowego żywienia korzystały ze zwolnienia od opodatkowania na podstawie § 73 ust. 1 lit. g/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21.12.1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 154, poz. 797, ze zm.), jednakże niezbędnym warunkiem tego zwolnienia był zamknięty charakter tych placówek (I SA/Ld 688/98).

Przepisy art. 6a ustawy o podatku od towarów i usług uprawniają organy podatkowe do wydania i doręczenia byłym wspólnikom decyzji dotyczącej rozliczenia spółki cywilnej w zakresie tego zobowiązania podatkowego za okres po rozwiązaniu spółki, mimo że w dniu wydania decyzji spółka już prawnie nie istnieje. Niesporządzenie przez wspólników spisu z natury towarów na dzień rozwiązania spółki cywilnej w terminie najpóźniej do 30 dnia od jej rozwiązania oraz brak odpowiedniego zawiadomienia o spisie urzędu skarbowego powoduje konsekwencje podatkowe określone w art. 6a ust. 10 ustawy (I SA/Ld 2057/98).

Termin odliczenia podatku naliczonego jest ściśle określony i wynika z art. 19 ust. 3 ustawy o VAT. Dopuszczalność odliczenia podatku naliczonego jest więc powiązana z datą otrzymania faktury, nie zaś z datą zapłaty należności. Niezależnie więc od tego, czy zapłata należności następowała jednorazowo, czy też w ratach, prawo do odliczenia zawartego w niej podatku naliczonego powstaje w miesiącu otrzymania faktury lub w miesiącu następnym (I SA/Wr 679/97). Ustęp 3a artykułu 19 ustawy o VAT nie zmienia zasady wynikającej z ustępu bezpośrednio go poprzedzającego, iż obniżenie kwoty podatku należnego następuje w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatek otrzymał dokument celny (faktura), albo w miesiącu następnym (III SA 828/99). Pojęcie „otrzymanie towaru” (art. 19 ust. 3a ustawy o VAT) nie jest zdefiniowane ani w ustawie, ani też w systemach prawa podatkowego i cywilnego. Nie jest także kwestionowany

poгляд, że wynikające z zawartej umowy sprzedaży towaru jego otrzymanie wiązać należy z czynnością wydania tego towaru przez sprzedawcę. Zgodnie bowiem z art. 535 Kc przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązany jest rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. Miejsce i moment wydania rzeczy określa umowa sprzedaży, a w braku jej postanowień w tym zakresie - przepisy prawa cywilnego (por. art. 454, 544 Kc), przy czym moment wydania rzeczy należy uznać za tożsamy z chwilą jej otrzymania przez nabywcę (I SA/Lu 234/99).

Sąd uchylając zaskarżone decyzje stwierdził, że w świetle art. 19 ust. 3 i art. 27 ust. 4 ustawy o VAT organy podatkowe błędnie zakwestionowały rozliczenie podatku naliczonego wynikającego z faktur otrzymanych w danym miesiącu i zarejestrowanego w ewidencji za ten miesiąc, lecz ujętego w deklaracji za miesiąc następny. Żaden ze wskazanych przepisów nie nakazuje podatkowi ewidencjonowania kwoty podatku naliczonego obniżającego podatek należny tylko w miesiącu otrzymania faktur lub tylko w miesiącu odliczenia. Przepis art. 19 ust. 3 daje podatnikowi możliwość obniżenia podatku należnego o podatek naliczony w rozliczeniu za miesiąc otrzymania faktury albo w miesiącu następnym, nie wskazując proporcji, w jakich to obniżenie ma nastąpić. Zarówno w miesiącu otrzymania faktury, jak i w miesiącu następnym kwota podatku naliczonego w niej określona stanowi „kwotę podatku naliczonego obniżającego podatek należny”. Dlatego też Sąd nie podzielił poglądu organów podatkowych, iż możliwość obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego dotyczy tylko miesiąca, w którym podatek otrzymał fakturę i w którym zaewidencjonował określoną w niej kwotę podatku naliczonego (I SA/Lu 478/99 i I SA/Lu 479/99).

Podstawą do obniżenia obrotu może być tylko prawidłowo wystawiona faktura korygująca, po spełnieniu wszystkich wymogów wynikających z

przepisów prawa. Wymogami tymi są m.in. wystawienie faktury w dwóch egzemplarzach, z których oryginał otrzymuje nabywca a kopię zatrzymuje sprzedawca. Nado sprzedawca obowiązany jest posiadać potwierdzenie odbioru faktury korygującej przez nabywcę (por. § 43 ust. 4 i 54 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym - Dz.U. Nr 156, poz. 1024 z późn. zm.). Faktury nie spełniające tych wymogów nie mogą stanowić podstawy do skorygowania wysokości obrotu i obniżenia wysokości podatku należnego (SA/Bk 1521/99).

Z treści art. 19 ustawy o podatku VAT wynika, że podatnik ma prawo do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony wyłącznie w sytuacji, gdy faktycznie dysponuje fakturą lub jej duplikatem. Okoliczność kradzieży faktur nie uprawnia więc do odliczenia podatku naliczonego, skoro w istocie skarżący nie udowodnił, że zdarzenia gospodarcze miały faktycznie miejsce, nie przedstawiając (już po kradzieży) duplikatów faktur. W ocenie Sądu ciężar dowodu w zakresie podatku naliczonego spoczywał na skarżącym, skoro to właśnie skarżący wywodził z danych faktów korzystne dla siebie skutki prawne (prawo do odliczenia). W sytuacji więc utraty faktur (ich kradzieży) skarżący powinien podjąć kroki zmierzające do uzyskania ich duplikatów, a nie ograniczyć się wyłącznie do powiadomienia organu podatkowego o kradzieży faktur (III SA 2081/99).

Istotnym zagadnieniem, które wystąpiło w kilku sprawach był problem prawidłowej wykładni art. 21 ustawy o VAT. W niektórych z tych spraw Sąd uchylając zaskarżone decyzje, stanął na stanowisku, że wydanie ich nastąpiło z naruszeniem art. 21 ust. 4 ustawy. Sąd zwrócił uwagę na fakt, że w sytuacji zastosowania instytucji przewidzianej w art. 21 ust. 4, kwoty o które ograniczono zwrot różnicy podatku poddano ponownemu odliczeniu w trybie przewidzianym w art. 21 ust. 1 i 2 tej ustawy. Brzmienie art. 21 ust. 4 wyraźnie

wskazuje, że gdy spełnione zostają określone nin przesłanki, dojść może ale nie musi, do odroczenia w czasie zwrotu części nadwyżki podatku naliczonego nad należnym. Przepis ten ogranicza zatem zasadę bezpośredniego zwrotu przewidzianą w art. 21 ust. 2. Brak natomiast uzasadnionych podstaw do przyjęcia poglądu, iż w takim przypadku kwota nadwyżki powinna zostać przeniesiona do rozliczenia za następne okresy. Wniosek przeciwny uzasadniają natomiast argumenty płynące zarówno z wykładni językowej oraz systemowej, jak i - po części - celowościowej. I tak - przepisy art. 21 ust. 2 i 4 ustawy *expressis verbis* traktują o „zwrocie różnicy podatku”, podczas gdy art. 21 ust. 1 stanowi o „obniżeniu o tę różnicę podatku naliczonego”. Skoro zaś tak, to z zapisu dopuszczającego możliwość zastosowania ograniczenia wynikającego z art. 21 ust. 4 nie można, zdaniem Sądu, wnioskować, że w stosunku do kwoty, której nie zwrócono w danym miesiącu, wyłączeniu ulega zasada bezpośredniego zwrotu wynikająca z art. 21 ust. 2 i zacznie na powrót działać reguła wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy. Ani bowiem treść wszystkich cytowanych przepisów, ani ich wzajemna relacja nie stwarzają dostatecznych podstaw do tego, aby kwotę, o którą ograniczono zwrot podatku, niejako na powrót włączyć do rozliczeń podatkowych obejmujących kolejne okresy rozliczeniowe. W sytuacji zatem, gdy spełnione zostają przesłanki z art. 21 ust. 4, urząd skarbowy uprawniony jest jedynie do ograniczenia zwrotu różnicy podatku do kwoty, której wysokość należy obliczyć zgodnie z dyspozycją tego przepisu, a ograniczenie to nie może przekroczyć trzymiesięcznego terminu w nim wskazanego. Nie można również pominąć funkcji instrumentu uregulowanego powyższym przepisem, a mianowicie zapewnienia proporcji i równomiernego rozłożenia w czasie zwrotu różnicy podatku przez taką wykładnię, która nie pozwoliłaby funkcji tej zrealizować. Poddanie bowiem pozostawionej kwoty ponownemu rozliczeniu w kolejnych okresach rozliczeniowych w wielu przypadkach prowadziłoby do naruszenia

trzymiesięcznego terminu, obligującego do zwrotu tej kwoty. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że nie może w tym względzie stanowić wiążącego argumentu konstrukcja deklaracji podatkowej, na co powołały się organy podatkowe. Zarządzenie Ministra Finansów zostało bowiem wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 10 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, upoważniającej go jedynie do określenia wzorów deklaracji podatkowych dla podatku od towarów i usług. Nie ulega zatem wątpliwości, że nie może ono wpływać na zakres i treść obowiązku podatkowego, który określać mogą tylko ustawy (I SA/Ka 1221/99, I SA/Ka 991/00, I SA/Ka 992/00 i I SA/Ka 994/00).

W kolejnych orzeczeniach dotyczących tej samej problematyki Sąd sformułował następujące stanowisko:

Bieg 25-dniowego terminu, o którym mowa w art. 21 ust. 6 ustawy rozpoczyna się z dniem wpływu deklaracji do urzędu skarbowego (III SA 213/99).

Art. 21 ust. 6 ustawy nie określa terminu zakończenia postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w tym przepisie. Nie oznacza to jednak, że do decyzji o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku nie mają zastosowania żadne przepisy normujące terminy załatwiania spraw w postępowaniu podatkowym. Art. 21 ust. 6 należy do przepisów prawa materialnego, w których nie zamieszcza się w zasadzie przepisów proceduralnych. Dlatego w takich przypadkach mają zastosowanie przepisy ogólne o postępowaniu podatkowym zawarte w Ordynacji podatkowej, w tym art. 139 § 1 określający termin załatwienia spraw wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i art. 140 zobowiązujący organy podatkowe do zawiadomienia strony o każdym przypadku niezaczerwienia sprawy we właściwym terminie, podania przyczyny niedotrzymania terminu i wskazania nowego terminu zaczerwienia sprawy (III SA 1/99).

W przypadku, gdy podatnikowi podatku od towarów i usług przysługuje prawo do rozliczenia nadwyżki podatku naliczonego nad należnym o sposobie rozliczenia tej nadwyżki decydują wyłącznie przesłanki określone w art. 21 ust. 1, 2 bądź 3 ustawy. W konsekwencji fakt nabycia przez podatnika towarów pod tytułem darmym, np. w drodze wnieścia aportu w spółnika zagranicznego do spółki prawa handlowego, nie ma wpływu na dopuszczalność dokonania rozliczenia nadwyżki podatku w trybie przewidzianym w art. 21 ust. 3 ustawy o VAT (zwrot bezpośredni) o ile zaistniały określone w nim przesłanki, gdyż żaden z przepisów tej ustawy nie daje podstaw do takiego ograniczenia (I SA/Ka 2257/98).

Sprzedawanej bazy danych na dyskiecie w postaci informacji o klientach i ich adresach nie można uznać za efekt działalności twórczej o indywidualnym charakterze. Takie bazy danych należy grupować w ramach SWW pod symbolem 0923-62 „Oprogramowanie zastosowań”, co oznacza, że stanowią one towar w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o VAT, a ich sprzedaż powinna podlegać opodatkowaniu według stawki 22% (I SA/Wr 1000/99).

Nadal aktualna jest problematyka dotycząca obniżenia podatku należnego o kwoty wydatkowane przy nabyciu kas rejestrujących. W tej kwestii Sąd wyraził następujące stanowisko:

Zawiadomienie przez podatnika urzędu skarbowego o zainstalowaniu kasy rejestrującej po upływie terminu przewidzianego w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 maja 1993 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące, oraz warunków stosowania tych kas przez podatników (Dz.U. Nr 39, poz. 178 z późn. zm.) nie powoduje utraty prawa do odliczenia kwoty wydatkowanej na zakup tej kasy na podstawie § 7 ust. 3 rozporządzenia z dnia 27 maja 1994 r. w sprawie kas rejestrujących (Dz.U. Nr 65, poz. 278 z późn. zm.) (I SA/Ld 461/98).

Obowiązek złożenia przed rozpoczęciem ewidencjonowania przez podatnika we właściwym urzędzie skarbowym pisemnego oświadczenia o

liczbie stanowisk kasowych w danym punkcie (obiekcie) sprzedaży detalicznej wraz z podaniem miejsca (adresu), w którym ta działalność jest prowadzona, o którym mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie kas rejestrujących (Dz.U. Nr 157, poz. 806), odnosi się wyłączenie do dodatkowej liczby kas rejestrujących ponad ilość wynikającą z § 4 ust. 2 cyt. rozporządzenia. Przepis § 54 ust. 4 tego rozporządzenia określa przesłankę do skorzystania z prawa odliczenia podatku, a nie okresu realizacji tego prawa, o czym stanowi art. 19 ust. 3 ustawy o VAT (III SA 144/99).

W przedmiocie ograniczenia uprawnień do obniżenia podatku należnego zapadło kilka wyroków, z których dwa co najmniej wymagają zasygnalizowania.

Przepis art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT nie ma zastosowania w sytuacji, gdy straty w środkach obrotowych i trwałych podatnika nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm.). Podatek w razie otrzymania odszkodowania z ubezpieczenia na pokrycie strat w środkach trwałych i obrotowych nie traci prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu składników majątkowych będących takimi środkami, a także przy zakupie towarów i usług służących naprawieniu szkody powstałej w tych składnikach (I SA/Ld 2367/98).

Przez rozporządzenie towarem, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy, rozumieć należy przeniesienie jego własności, zużycie lub przekazanie na cele określone w art. 2 ust. 3 tej ustawy (III SA 1579/99).

Pobór przez urząd celny podatku od osoby zagranicznej z tytułu świadczenia usług transportowych na terytorium RP (art. 15 ust. 6 ustawy o VAT) wyłączna opodatkowanie podatkiem VAT importu usług, tj. kwoty, którą usługobiorca obowiązany jest przekazać za granicę usługodawcy zagranicznemu za świadczone na terytorium RP usługi przewozowe (II SA/Gd 393/98).

Z ciekawszych wyroków w których sformułowano poglądy prawne dotyczące Ordynacji podatkowej wymienić należy następujące:

Ustalenie wysokości rat w kwotach niemożliwych do zapłacenia stwarza iluzję uwzględnienia wniosku i narusza podstawowe zasady postępowania podatkowego wyrażone w art. 212 i art. 191 Ordynacji podatkowej, tj. zasadę zaufania do organów podatkowych i zasadę swobodnej oceny dowodów, co w konsekwencji uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji (III SA 1546/99).

W świetle treści art. 163 Ordynacji podatkowej na postanowienie odnawiające przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji podatkowej nie służy zażalenie (III SA 8266/98).

Art. 332 Ordynacji podatkowej, nakazując stosowanie do odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe powstałe przed dniem 1 stycznia 1998 r. przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych, odnosi się wyłączenie do materialnoprawnych przepisów określających zasady tej odpowiedzialności (art. 40-47 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych - Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 z późn. zm.).

Decyzja odnawiająca wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej jest nieważna, jako wydana bez podstawy prawnej (art. 247 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa - III SA 110/99).

W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.

1. Tak jak sygnalizowano w sprawozdaniach z lat ubiegłych, najwięcej spornych kwestii pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi powstało wokół zagadnień związanych z kosztami uzyskania przychodów (art. 15 i 16 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

Kontynuowano utrwaloną linię orzecznictwa NSA, zgodnie z którą dla oceny zasadności zaliczenia poniesionych wydatków do kosztów uzyskania przychodu niezbędne jest wykazanie istnienia bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy tymi wydatkami a uzyskanym przychodem, jak również ewidencjonowanie i dokumentowanie zdarzeń gospodarczych w sposób pozwalający na dokonanie takiej oceny (art. 9 ust. 1 ustawy).

W szeregu sprawach Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, iż podatnicy zaliczali do kosztów uzyskania przychodów wydatki, które nie mogły być traktowane jako koszty.

Przykładowo można tu wskazać następujące wydatki:

- na delegacje służbowe nie wskazujące celu ich odbywania bądź wskazujące je w sposób ogólnikowy (SA/Rz 2578/98),
- na reprezentację i reklamę w dopuszczalnych prawem granicach w postaci zakupów: płaszczy, spodni, ubiorów narciarskich itp. w przypadku braku prawidłowego udokumentowania tych zakupów i nie wykazania związku między ich nabyciem a powstaniem lub zwiększeniem przychodu (SA/Rz 1872/98),
- na pożyczkę i wysoką prowizję agenta, w przypadku gdy z treści zawartych umów wynikało, że na transakcji finansowej pożyczki podatnik poniósł zamierzoną stratę w wysokości, o którą obniżył dochód do opodatkowania; Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, że podatnik kształtował treść umów w taki sposób, aby nie płacić podatku od części dochodu oraz znacznie obniżyć podstawę opodatkowania (I SA/Po 674/99),
- na koszty rynkowo-marketingowe i kontrolne kontrahenta niemieckiego, z którym podatnik zawarł umowę na dostawę palet, w przypadku gdy działalność marketingowa służyła wyłącznie stronie niemieckiej i nie miała związku z produkcją palet przez podatnika (I SA/Po 471/99),
- na opłacenie opinii finansowej sporządzonej przez podatnika - spółkę na żądanie firmy holenderskiej będącej jej udziałowcem, w przypadku gdy z

raportu tej firmy wynikało, że wyłącznym celem opracowania opinii było wspomoczenie uzyskania dobrego wyniku finansowego w Holandii (I SA/Po 282/99),

- na opłacenie kosztów remontu i modernizacji wydzierżawionego przez podatnika obiektu, które nie miały związku z przychodem tego podatnika (I SA/Po 753/99).

Problemy budziły także zasady dokumentowania poniesionych kosztów.

W sprawie SA/Sz 526/99 Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych odmawiające uznania za koszt uzyskania przychodu wydatków udokumentowanych rachunkami za „czynności administracyjne”, gdyż rachunki te nie spełniały wymogów obowiązującego wówczas (podatek za 1993r.) rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości. Nie zawierały opisu zdarzeń gospodarczych, a ogólne określenie ich przedmiotu „czynności administracyjne” nie pozwoliło na określenie związku przyczynowego pomiędzy wydatkami a uzyskanym przychodem. Zarówno w tym wyroku, jak innych orzeczeniach OZ NSA w Szczecinie (np. SA/Sz 442/99), Sąd wyraził pogląd, że jeżeli podatnik nie dysponuje dowodami księgowymi odpowiadającymi wymaganiom określonym we wskazanym rozporządzeniu, to wydatki, choćby faktycznie poniesione, nie mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów.

Podobne stanowisko, że nie można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wydatków nieprawidłowo udokumentowanych, zajmowały także inne sądy orzekające (np. I SA/Wr 24/98).

Brak wiarygodnych dowodów dokumentujących poniesione wydatki był także przyczyną oddalenia skargi w sprawie I SA/Po 150/99. Za takie dowody nie zostały bowiem uznane faktury VAT za usługi transportowe, jak również za

opracowanie druków i wzorów formularzy wystawionych przez fikcyjnych podatników.

Istotny pogląd, lagodzący formalne podejście do dokumentowania wydatków, został zaprezentowany w wyroku III SA 672/99. W tej sprawie Sąd stanął na stanowisku, że wydatki faktycznie poniesione, a jedynie wadliwie czy też w sposób niepełny udokumentowane, nie mogą być tylko z tego powodu w całości pominięte przy określaniu podstawy opodatkowania, jeśli ich poniesienie może być udowodnione innymi środkami dowodowymi zasługującymi na wiarę, chyba że przepis prawa podatkowego przewiduje ściśle określony sposób dokumentowania tych wydatków, jak np. art. 16 ust. 1 pkt 30 lit a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

2. Liczne wątpliwości, jak w poprzednich latach, budziły kasuistycznie określone w art. 16 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych pozycje kosztów, których nie uważa się za koszty uzyskania przychodów.

Najwięcej problemów w dalszym ciągu budziło prawidłowe stosowanie przepisu art. 16 ust. 1 pkt 38 w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1998 r. W 2000 r. przepis ten dwukrotnie był przedmiotem analizy w powiększonych składach Sądu, w związku z wątpliwościami prawnymi składów orzekających, przedstawionym na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA.

W uchwałach z dnia 10 lipca 2000r., FPS 3/00 i FPS 4/00, dotyczących stanu prawnego za 1995r. i 1996r., stwierdzono że „Zawarcie, pomiędzy spółką z ograniczoną odpowiedzialnością a członkiem jej zarządu będącym zarazem udziałowcem spółki, umowy o pracę z naruszeniem art. 203 Kodeksu handlowego daje podstawę do uznania, że członek zarządu spółki nie jest jej pracownikiem i skutkuje wyłączeniem faktycznie wypłaconego wynagrodzenia z kosztów uzyskania przychodów spółki na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych”.

Powyższe stanowisko przychyliło się do ujednolicenia orzecznictwa, jakkolwiek nie usunęło wszystkich wątpliwości związanych z tą regulacją. W szczególności rozbieżności powstały w związku z ewentualną możliwością zastosowania art. 203 Kodeksu handlowego w jednoosobowych spółkach z o.o. Większość składów orzekających, powołując się na orzecznictwo sądowe, głównie w sprawach ze stosunku pracy, podzielała pogląd organów podatkowych, że jedyny wspólnik takiej spółki nie może skutecznie zawrzeć z nią umowy o pracę, nawet jeśli umowa taka byłaby zawierana przez pełnomocnika, powołanego przez tego wspólnika, działającego w charakterze zgomadzenia wspólników. W dwóch wyrokach (SA/Bk 824/97 i SA/Bk 977/97) składy orzekające z OZ NSA w Białymstoku nie podzieliły tego poglądu. Uwzględniając skargi powołały się na stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego, sygn. I PKN 276/97 (OSNIAP i US 1998r., nr 13, poz. 397), iż umowa o pracę zawarta „z samym sobą” nie zawsze jest nieważna, jak również na ważne względy gospodarze i społeczne, które legły u podstaw zmiany powyższego przepisu ustawą z dnia 20 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Oba te wyroki zostały zakwestionowane przez Ministra Sprawiedliwości, który złożył od nich rewizje nadzwyczajne (dotychczas nie rozpoznane).

W związku z art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, w wyroku I SA/Kr 205/99 dotyczącym tego przepisu, Sąd uwzględnił skargę, negując m. in. prawo organów podatkowych do uznawania za koszt uzyskania przychodów jedynie tej części wynagrodzenia wypłaconego członkom rady nadzorczej spółki z tytułu pełnionej funkcji, która jest porównywalna z innymi podmiotami gospodarczymi. Sąd zwrócił uwagę, że ani art. 16 ust. 1 pkt 38, ani żadna inna norma obowiązującego prawa nie limituje wprost wysokości wynagrodzeń członków rad nadzorczych. Brak jest wobec tego podstaw

prawnych do określenia przez organy podatkowe, gdzie leży granica racjonalności ekonomicznej przy ustalaniu wysokości takiego wynagrodzenia.

Wśród innych kwestionowanych pozycji kosztów często powstawały spory na tle kwalifikowania wydatków jako kosztów poniesionych na remont lub ulepszenie środka trwałego. W tym ostatnim przypadku, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c) ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, takich wydatków nie uznaje się za koszty uzyskania przychodu. W większości tego rodzaju spraw Sąd przyznawał rację organom podatkowym (np. SA/Rz 2549/98, SA/Rz 2767/98, SA/Rz 2831/98, SA/Rz 410/99, I SA/Ka 440-441/99). Brano przy tym pod uwagę takie kwestie jak: techniczny charakter wykonanych robót, ich zakres, analizę ekonomiczną poniesionych nakładów w porównaniu z wartością środka trwałego przed modernizacją itp.

Dużą grupę spraw stanowiły także spory powstałe na tle wydatków na opłaty leasingowe (art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych). Rozbieżności w orzecznictwie w tego typu sprawach spowodowały skierowanie przez skład orzekający w postanowieniu I SA/Kr 1876/98 zagadnienia prawnego w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA: „Czy przy zaliczaniu przedmiotów umów podobnych do umów najmu lub dzierżawy do majątku stron tych umów, organy podatkowe winny kierować się jedynie kryteriami ocen tych umów zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 1993 r. w sprawie zasad zaliczania przedmiotów umów najmu i dzierżawy rzeczy albo praw majątkowych do majątku stron tych umów (Dz.U. Nr 28, poz. 129) czy też również innymi kryteriami?” Do końca 2000 r. zagadnienie to nie zostało rozpatrzone przez skład powiększony NSA.

Istotne wątpliwości prawne wystąpiły także w związku z wykładnią art. 16 ust. 1 pkt 8 lit. a) ustawy w brzmieniu obowiązującym w 1996r. Na skutek wystąpienia składu orzekającego w sprawie III SA 2049/99 w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA, wydany został wyrok w składzie powiększonym (FSA 2/00).

W wyroku tym Sąd sformułował następujące tezy związane z problematyką kosztów uzyskania przychodów:

1. Przepis art. 16 ust. 1 pkt 8 lit. a) ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w w/wym. brzmieniu przewiduje, iż kosztami przychodu ze zbycia udziałów (akcji) objętych lub nabytych w zamian za wkład niepieniężny na dzień objęcia lub nabycia udziałów (akcji) jest wartość rynkowa składników majątku stanowiących wkład niepieniężny. Wartość rynkowa wniesionego wkładu niepieniężnego ustalona być winna zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 14 ust. 2 tej ustawy.

2. Przy zaliczaniu kosztów uzyskania przychodów osób prawnych do okresu zwolnienia i opodatkowania w jednym roku podatkowym należy kierować się w szczególności bezpośrednim związkiem przychodów i kosztów okresu opodatkowanego i zwolnionego (art. 7 ust. 3 cyt. ustawy), a dopiero w dalszej kolejności momentem poniesienia wydatków (art. 15 ust. 4 cyt. ustawy).

Duży rezonans wywołała sprawa związana ze zwolnieniami przedmiotowymi, dotycząca wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy. W związku z postanowieniem w sprawie III SA 1455/99, ze skargi Fundacji na Rzecz Rozwoju Nauki Polskiej, wydanym na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, zapadała uchwała w powiększonym składzie (FPS 9/00), według której:

1. Dochody podatkików, których celem statutowym jest wspieranie działalności naukowej są wolne od podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

2. W świetle przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4, art. 17 ust. 26 i art. 17 ust. 1a pkt 2 tej ustawy dochody podatkików, których celem statutowym jest wspieranie działalności naukowej, w części przeznaczonych i wydatkowanej na nabycie papierów wartościowych nie są zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych.

3. Z zakresu przepisów omawianej ustawy dotyczących przychodów należy zasygnalizować następujące kwestie:

W wyroku I SA/Ld 775/99 Sąd podkreślił, nie podzielając stanowiska skarżącej spółki, że w art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych prawodawca nie wymaga, aby przychodem były tylko te wymienione w art. 12 przytki, które są wprost wynikiem realizacji celu działalności gospodarczej osoby prawnej. Wszelkie zatem wpłaty pieniężne, o ile spełniają inne wymagania podane w rozdziale 2 cyt. ustawy (w szczególności nie są wyłączone na podstawie ust. 4 w art. 12, który zawiera listę przytków, nie mogących być zaliczonymi do przychodów) mogą być uznane za przychód osoby prawnej.

Przykładem odniesienia się przez Sąd do art. 12 ust. 1 pkt 11 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1996 r. może być wyrok I SA/Ka 20/99. Sąd oddalając skargę podkreślił, że ustawodawca w przepisach podatkowych dokonał wyraźnego podziału dopłat wnoszonych do spółki z o.o. na dwie kategorie: zwrotne i bezzwrotne. Dokonanie prawidłowej kwalifikacji podatkowej dopłat wniesionych do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością uzależnione jest od woli współników wyrażonej w stosownej uchwale o zwrocie wniesionych dopłat, która to uchwała podjęta być musi jeszcze przed ich wniesieniem. Jeżeli zatem do spółki wniesione zostaną dochody a nie zostanie podjęta uchwała o ich zwrocie, ani z umowy spółki nie będzie wynikać ich zwrotny charakter, to nie można ich uznać za dopłaty, o których mowa w art. 12 ust. 4 pkt 11, czyli za dopłaty zwrotne nie zaliczane do przychodów.

Istotne z punktu widzenia podatników może być także stanowisko Sądu w sprawie ulg z tytułu wydatków inwestycyjnych, wyrażone w związku z wykładnią art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Sąd uznał, że nowe, korzystniejsze dla podatników zasady wprowadzone przez art. 1 pkt 15 w/wym. ustawy,

zmieniający art. 18a, będą miały zastosowanie do każdego podatnika, który przed jej wejściem w życie, tj. przed 1 stycznia 1999 r., korzystał z odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych przewidzianych w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych - niezależnie od tego, czy korzystanie to odbywało się na podstawie art. 18 ust. 7 i wydanego w jego wykonaniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r., obowiązujących przed 1 stycznia 1997 r., czy też na podstawie obowiązującego po tej dacie art. 18a (I SA/Ld 149/99, III SA 81/00). W uzasadnieniu wyroku III SA 81/00 Sąd stwierdził, że powołany art. 2 ust. 6 stanowi swoistą abolicję podatkową dla osób, które nie sprostały rygorystycznym warunkom, wynikającym w szczególności z § 7 ust. 1 pkt 1 wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

1. Znaczącą nadal, choć mniejszą niż w latach ubiegłych, grupę spraw stanowiły skargi funkcjonariuszy służb „mundurowych” (Policja, Straz Graniczna, Służba Więzienna), występujących o zwrot nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za lata 1992-1994. Skargi te były oddalane (ewentualnie odrzucane ze względów formalnych) z uwagi na jednolite stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że z chwilą wejścia w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. od dnia 1 stycznia 1992r., zwolnienia przewidziane w ustawach szczególnych utraciły moc obowiązującą, zaś przychody funkcjonariuszy podlegają opodatkowaniu tym podatkiem.

2. Podobnie jak w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, największa ilość spraw w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczyła kosztów uzyskania przychodów. Na tle tej problematyki wystąpiły w szczególności następujące problemy dotyczące regulacji zawartej w art. 22 i 23 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych:

W wyroku I SA/Ld 176/99 Sąd wskazując na zasadę, że koszty uzyskania przychodów są potrącane tylko w tym roku podatkowym, w którym zostały poniesione (ust. 4 w art. 22) podkreślił, że odstępstwo od tej zasady, ma zastosowanie w określonych sytuacjach do podatników prowadzących księgi rachunkowe (ust. 5 w art. 22) oraz do tych tylko podatników prowadzących podatkowe księgi przychodów i rozchodów, którzy prowadzą je w sposób umożliwiający wyodrębnienie kosztów odnoszących się tylko do danego roku podatkowego (ust. 6 w art. 22). W przypadku podatników, do których nie mają zastosowania przedstawione odstępstwa, działa zasada ogólna o potrącalności kosztów w tym roku, w którym zostały poniesione. Oznacza to, że w danym roku podatkowym należy uwzględnić także te koszty, które zostały poniesione w celu osiągnięcia przychodu w latach następnych. W przeciwnym bowiem razie podatnicy, których nie obejmuje ust. 5 i 6 art. 22, nigdy nie mogliby odliczyć takich kosztów.

W wyroku I SA/Ka 1836/98 Sąd, przyznając rację skarżącemu, stwierdził że wydatki poniesione na wytworzenie przyłącza kablowego do zasilania zakładu w energię elektryczną nie są wydatkami na wytworzenie środka trwałego, podlegającego amortyzacji, lecz stanowią koszty uzyskania przychodu w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdyż należy je traktować jako koszty uzyskania dostawy energii elektrycznej niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej.

Problematyka sporów na tle odpisów amortyzacyjnych znalazła odzwierciedlenie także w dwóch innych wyrokach:

W sprawie I SA/Po 1328/99 Sąd oddalając skargę podkreślił, że w przypadku zakupu środka trwałego lub jego ulepszenia, kosztem uzyskania przychodów jest amortyzacja, ale tylko wtedy, gdy odpowiednio informacje niezbędne do obliczenia wielkości odpisów amortyzacyjnych zostały przez podatnika wprowadzone do ewidencji środków trwałych oraz wartości

niematerialnych i prawnych (§7 ust. 1 w zw. z ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych). Niewprowadzenie środków trwałych albo wartości niematerialnych do ewidencji (wykazu) powoduje niemożność dokonywania odpisów amortyzacyjnych, które byłoby uznawane za koszty uzyskania przychodu.

Z kolei w sprawie I SA/Ld 502/98 Sąd uwzględniając skargę podatnika stwierdził, że w wypadku prowadzenia przez osoby fizyczne działalności gospodarczej w formie spółki cywilnej odpisom amortyzacyjnym podlegają tylko te środki, które wchodziły w skład majątku spółki (wspólnego majątku wspólników tej spółki). Odpisom tym nie podlegają natomiast środki trwałe wchodzące w skład majątku odrębnego wspólników.

Problem określenia wysokości kosztów uzyskania przychodów od wynagrodzeń uzyskanych przez osoby, będące współtwórcami utworu audiowizualnego (II kierownik produkcji uczestniczący w realizacji filmu reklamowego) znalazł odzwierciedlenie w sprawie I SA/Ld 515/99. Dokonując wykładni art. 22 ust. 9 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych Sąd stwierdził, że skoro autorskie prawa majątkowe do utworu audiowizualnego nabywa ex lege producent (art. 70 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych), to wynagrodzenie współtwórców za stworzenie tego utworu nie może być uznane za przychód z tytułu korzystania lub rozporządzania prawami autorskimi, o których mowa w tym przepisie. Konsekwencją takiego stanowiska było uznanie, że w tej sprawie organy podatkowe prawidłowo przyjęły, iż płatnik obliczając zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzenia kierownika produkcji błędnie zastosował stawkę kosztów uzyskania przychodów w wysokości 50 %, zamiast przewidzianej w art. 22 ust. 9 pkt 4 ustawy stawki w wysokości 20%.

3. Wśród rozpoznawanych spraw nadal znaczną część stanowiły zagadnienia ulg podatkowych.

Orzecznictwo w sprawach „rent i innych trwałych ciężarów”, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, pod wpływem uwzględniających rewizje nadzwyczajne Prezesa NSA, wyroków Sądu Najwyższego (z dnia 3 lutego 2000r., sygn. akt III RN 192/99 - OSNAPIUS 2000r., nr 8, poz. 296; III RN 193 i III RN 194/99 - OSNAPIUS 2000r., nr 8, poz. 296 i 297) uległo ujednoczeniu. Sąd kwestionował te decyzje, które oparte były wyłącznie o zarzut niedochowania formy aktu notarialnego przy zawieraniu umowy renty (np. I SA/Ka 1012/99) lub zarzut spełnienia tylko jednej raty świadczenia rentowego w danym roku podatkowym (np. I SA/Ka 580/99). W wyrokach, z reguły uchylających zaskarżone decyzje, nakazywano badać okoliczności faktyczne związane z ustanowieniem świadczenia (np. SA/Bk 147/99). Niejednokrotnie bowiem okoliczności faktyczne opisywane w rozpoznawanych sprawach nasuwały uzasadnione podejrzenie, że jedynym celem ustanowienia renty lub stypendium było zmniejszenie podatku.

W niektórych przypadkach dotyczących wymienionego wyżej przepisu przyznawano rację organom podatkowym. Oddalając skargę podatnika, który ustanowił na rzecz dorosłego, pozostającego w niedostatku, dziecka świadczenie nazwane rentą, Sąd stwierdził, że jeżeli umowa renty została zawarta w wykonaniu ustawowego obowiązku alimentacyjnego, to mimo odwołania się w tej umowie do art. 903 K.c. odliczenie wpłaconych świadczeń jest możliwe tylko w razie łącznego spełnienia dwóch warunków:

- 1/ wysokość alimentów została ustalona w wyroku sądowym,
- 2/ renta alimentacyjna została ustanowiona na rzecz osoby nie będącej dzieckiem zobowiązanego (III SA 2893/99).

Z kolei w wyroku I SA/Po 496/99 wyjaśniono, posługując się definicjami słownikowymi języka polskiego, że przez „ciężar” (czyli powinność) należy

rozumieć określone świadczenia o charakterze jednostronnej czynności cywilnoprawnej, nie mające charakteru świadczenia wzajemnego i ekwiwalentnego. Tak rozumiany ciężar winien mieć przedmiot trwałości i być oparty na tytule prawnym. Dlatego do trwałych ciężarów nie można zaliczyć takich np. wydatków osób fizycznych, jak: spłata odsetek od zaciągniętego kredytu bankowego, składek od ubezpieczenia na życie, podatku od nieruchomości czy też opłaty za użytkowanie wieczyste.

4. Nadal wiele problemów stwarzają przepisy dotyczące ulgi z tytułu nauki zawodu, zwłaszcza w przypadku prowadzenia przez podatników będących osobami fizycznymi, działalności gospodarczej w formie spółki cywilnej, czy też jako firmy małżeńskiej, przy równoczesnym nie posiadaniu przez nich osobiste uprawnień do szkolenia uczniów. Dominowało stanowisko, że skoro przepis § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 35, poz. 173, ze zm.) wymaga aby osoby fizyczne, którym przysługuje ulga z tytułu wykształcenia uczniów, posiadały stosowne uprawnienia w tym zakresie, to ze względu na osobisty charakter tego podatku brak tych uprawnień powoduje, że dana osoba nie nabywa do niej prawa nawet wtedy, gdy uczestniczy w spółce osobowej, w której inna osoba lub osoby fizyczne takie uprawnienia posiadają (np. I SA/Ka 393/99, I SA/Ka 1020/99). Podobne stanowisko o niemożności uzyskania powyższej ulgi, jeżeli podatnik nie posiadał odpowiednich kwalifikacji zawodowych do prowadzenia praktycznej nauki zawodu, zajmował OZ NSA w Rzeszowie (np. SA/Rz 2783/98, SA/Rz 2784/98, SA/Rz 85/99). Pojawiały się jednak i odmienne poglądy w tej sprawie, dopuszczające prawo do ulgi osobom, kóre uczestniczyły w spółce osobowej, w której inni wspólnicy mieli odpowiednie kwalifikacje (np. I SA/Gd 2841/98).

5. W porównaniu z rokiem ubiegłym, ośrodki zamiejscowe NSA sygnalizowały zmniejszenie się ilości spraw związanych z odliczeniem od dochodu wydatków poniesionych na budowę własnego lub stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego (art. 27 a ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy). Może to być związane z ograniczeniem inwestycji lub pełniejszą informacją dotyczącą obowiązujących przepisów i ich interpretacji.

W wyroku III SA 7904/98 Sąd odniósł się do art. 2 ust. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1996r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 137, poz. 638 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 maja 1998r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych o zmianie ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 74, poz. 471). Na tie w/wym. art. 2 ust. 4a Sąd sformułował tezę, że nie jest budową w znaczeniu tego przepisu, płacenie rat na poczet ceny kupna mieszkania w budynku wielomieszkanowym, wznoszonym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej przez podmiot, który zobowiązał się do ustanowienia odrębnej własności konkretnego lokalu i do sprzedaży go podatnikowi. Po pierwsze, czynność zakupu nie jest czynnością budowy. Po drugie, przedmiotem tej czynności jest lokal, a nie budynek mieszkalny.

Przedstawione stanowisko ilustruje jednolite stanowisko składów orzekających, że wydatki na lokale znajdujące się w budynkach wznoszonych przez firmy deweloperskie nie są wydatkami na budowę własnego budynku mieszkalnego w rozumieniu art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

6. Zwiększyła się liczba skarg dotycząca podatku od dochodu ze sprzedaży akcji pracowniczych.

Sąd podtrzymał stanowisko wyrażone w latach ubiegłych, zgodne ze stanowiskiem organów podatkowych, iż dochody ze sprzedaży tych akcji nie są

objęte zwolnieniem określonym w art. 52 pkt 1 lit. a) ustawy, gdyż nie spełniają wymogu „nabycia na podstawie publicznej oferty”, nie są także objęte zwolnieniem przewidzianym w art. 21 ust. 1 tej ustawy (np. III SA 367/00, III SA 2017/99, SA/Rz 267/99, SA/Rz 339/99, SA/Rz 411/99, SA/Rz 523/99, SA/Rz 577/99, SA/Rz 586/99). Dochodem, od którego należy zapłacić podatek jest w takich przypadkach różnica pomiędzy przychodem uzyskanym ze sprzedaży akcji a kosztami zawarcia umowy - przy czym kosztem takim nie jest wartość akcji z chwili ich otrzymania. Dochód zmniejsza się o kwotę zapłaconego podatku od spadków i darowizn (§ 9 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). W sprawie SA/Rz 2636/98 Sąd wyraził stanowisko - odmienne od stanowiska organów podatkowych - że zmniejszenie powyższe następuje bez względu na to, kto zapłacił podatek od darowizny, tj. skarżący podatnik, obdarowany czy darczyńca.

Odrębnego odnotowania wymaga budzące szerokie zainteresowanie stanowisko Sądu w sprawie charakteru prywatyzacji Banku Handlowego w Warszawie SA i wynikających stąd konsekwencji podatkowych dla zbywających jego akcje pracowników spółki. W wyroku III SA 367/00 Sąd uznał, że akcje Banku Handlowego nabyte przez pracowników tego Banku w procesie jego prywatyzacji nie spełniają przesłanek określonych w art. 52 pkt 1 lit. a) ustawy, do zwolnienia ich sprzedaży od podatku dochodowego.

7. Wśród spraw, w których Sąd wypowiedział się na temat zwolnień przedmiotowych należy odnotować dwa wyroki, zawierające tezy, dotyczące art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W wyroku III SA 1016/99 Sąd stwierdził, że zwolnienie od podatku odszkodowań wymienionych w tym artykule nie obejmuje wynagrodzenia utraconych korzyści. W konsekwencji oddalił skargę podatnika domagającego

się zwrotu nadpłaty zaliczki od kwoty otrzymanej z tytułu tzw. rekompensaty za zakaz konkurencji.

W sprawie I SA/Ld 754/99 Sąd podkreślił, że poczynając od 1994 r., na skutek skreślenia lit. c) w pkt 3 ust. 1 art. 21 nowelą z dnia 16 grudnia 1993 r., przestało obowiązywać wyłączenie rent z odszkodowań wymienionych w tym przepisie. Tak więc, renty mające charakter odszkodowawczy są - jako odszkodowania, tak jak było w 1992 r. - wolne od podatku dochodowego. W wypadku świadczeń rentowych otrzymywanych z zagranicy, zbliżonych do polskich świadczeń z tytułu wypadków przy pracy, rozważenia wymaga, czy świadczenie to jest odpowiednikiem polskiej renty z ubezpieczenia społecznego, gdyż wtedy nie może być uznane za odszkodowanie w rozumieniu w/wym. przepisu. Z uwagi na niewyjaśnienie charakteru świadczenia otrzymanego z Niemiec przez podanniczkę, w związku ze śmiercią jej męża wskutek wypadku przy pracy, Sąd uchylił decyzję. Jednocześnie nie podzielił stanowiska skarżącej, że doszło do naruszenia umowy między Polską a RFN w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatków od dochodów i majątku z dnia 18 grudnia 1972 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 31, poz. 163, ze zm.). Zgodnie z art. 19 tej umowy świadczenie rentowe - jako nie wymienione w artykułach poprzedzających - mogą być opodatkowane tylko w państwie miejscu zamieszkania osoby uzyskującej dochody z tego tytułu, tak więc świadczenia otrzymane przez skarżącą z Niemiec podlegają opodatkowaniu w Polsce. Oznacza to, że do ich opodatkowania stosuje się przepisy polskiego prawa podatkowego i nie ma przy tym znaczenia okoliczność, czy świadczenia tego rodzaju są zwolnione od opodatkowania w Niemczech.

8. Spór między podannikiem a organem podatkowym w kwestii miejsca uzyskania dochodu w wypadku otrzymywania przez podatnika przekazów z zagranicy z tytułu udziału w systemie komputerowym „Tian”, realizowanych w

banku położonym na terytorium Polski, był przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie III SA 162/99. Sąd uznał za chybiony zarzut podatnika o naruszeniu art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przepis ten dotyczy bowiem tylko dochodów z tytułu wygranych w grach i konkursach, uzyskanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Miejscem uzyskania dochodu jest zaś miejsce, w którym znajduje się źródło przychodu. W tej sprawie źródło przychodu znajdowało się za granicą, gdyż tam była siedziba organizatora gry i wypłacano wygrane. Przesyłanie wygranych na konto skarżącego w polskim banku nie miało prawnego znaczenia.

W zakresie podatku od spadków i darowizn (ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn - Dz.U. z 1997 r., Nr 16, poz. 89, ze zm.).

1. W orzecznictwie NSA do 1999 r. przyjmowano jednolicie, tak jak i w orzecznictwie organów podatkowych, że zachowek należy traktować jako inne źródło przychodu objęte podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Odmienne poglądy Sądu Najwyższego, według którego zachowek podlega przepisom ustawy o podatku od spadków i darowizn (wyrok SN z dnia 25 lutego 1998 r., sygn. akt III RN 117/97) spowodował wystąpienie składu orzekającego NSA w trybie art. 49 ust. 2 o wyjaśnienie wątpliwości prawnych dotyczących powyższej kwestii. W uchwale powiększonego składu NSA z dnia 26 maja 2000 r., sygn. akt PPS 2/00 potwierdzono dotychczasową linię orzecznictwa przyjmując, że „Przepis art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie ma zastosowania do przychodów z zachowku w postaci zapłaty sumy pieniężnej odpowiadającej wartości części spadku”. Stanowiska wyrażonego w uchwale nie podzielił jednak Sąd Najwyższy, który w uchwale Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 stycznia 2001 r., sygn. akt III ZP 26/00 podtrzymał pogląd, zawarty w/wym. wyroku

Sądu Najwyższego o stosowaniu do takiego przychodu przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn.

2. Spośród stosunkowo nielicznych orzeczeń NSA dotyczących ustawy o podatku od spadków i darowizn zwrócić należy uwagę na wyrok III SA 2147-2149/99, w którym Sąd, uwzględniając skargę sformułował tezę, że spadkobierca (obdarowany), który zbył udział w lokalu (budynku) innej osobie, nie będącej spadkobiercą (obdarowanym), nie traci z tego powodu prawa do ulgi przewidzianej w art. 16 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn, jeżeli będzie nadal w tym lokalu (budynku) zamieszkiwał przez okres 5 lat od dnia określonego w ust. 2 pkt 5 lit. a/ lub b/ tego przepisu. W rozpoznawanej sprawie dwojka małoletnich dzieci darowała nabyte w drodze spadku po ojcu udziały w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu matce, z uwagi na zadanie spółdzielni mieszkaniowej oparte na art. 215 prawa spółdzielczego. Zgodnie z tym przepisem, podmiotem (właścicielem) spółdzielczego prawa do lokalu może być bowiem tylko jedna osoba. W wyniku tego zbycia, dzieci nie uzyskały środków, które mogłyby przeznaczyć na inne mieszkanie, a cała rodzina zachowała służący zaspokojaniu jej potrzeb lokal, w którym nadal będzie mieszkała.

W zakresie innych podatków:

1. Podatki i opłaty lokalne (ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - Dz.U. Nr 9, poz. 31, ze zm.).

W szeregu spraw dotyczących podatku od nieruchomości sporną kwestią była, tak jak w roku ubiegłym, podstawa opodatkowania budowlą (art. 4 ust. 1 pkt 2 w/wym. ustawy). Podatnicy nagminnie żądali uznania nadpiaty w tym podatku, wskazując za podstawę opodatkowania budowlę ich wartość

początkową bez aktualizacji wynikającej z przepisów o amortyzacji. Powoływali się przy tym na fragment uzasadnienia uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie W. 2/96 z 15 maja 1996 r. Sąd podzielił w tej kwestii stanowisko organów podatkowych, że uzasadnienie uchwały TK, w którym jako wartość początkową wskazano niezaktualizowaną wartość historyczną, nie ma mocy wiążącej, jedynie bowiem sentencja uchwały ogłoszona w Dzienniku Ustaw stanowiła powszechnie obowiązującą wykładnię danego przepisu i oddalała skargi (np. I SA/Ld 225/98, I SA/Ld 126/98, I SA/Ld 337/98, SA/Sz 748/99, SA/Sz 749/99, SA/Sz 596/99, SA/Sz 104/99, SA/Rz 2697/98, SA/Rz 2843/98).

Nadal także powstawały wątpliwości na tle ustalania adresata normy prawnej zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 w/wym. ustawy.

Przykładowo można tu podać wyrok I SA/Po 1140/99, w którym Sąd stwierdził, że z mocy wymienionego przepisu obowiązek podatkowy obciąża właściciela nieruchomości i jedynie ta przesłanka jest podstawą obciążenia go obowiązkiem podatkowym i to niezależnie od ewentualnie innych zaistniałych okoliczności, takich jak np. brak kontaktu właściciela ze swoją nieruchomością.

Interesującą kwestię na tle zwolnienia od podatku od nieruchomości linii energetycznych przesyłowych i rozdzielczych (art. 7 ust. 1 pkt 5 w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody) poruszył Sąd w uwzględniającym skargę wyroku I SA/Wr 1296/99. Podkreślił w nim, że zwrot „linie energetyczne przesyłowe i rozdzielcze” nie posiada definicji legalnej, nie ma również powszechnie ustalonego znaczenia w języku prawniczym. Jeżeli więc linia energetyczna służy przesyłowi lub rozdzielawości energii elektrycznej, podlega w myśl powyższego przepisu zwolnieniu od podatku. Za niedopuszczalne należy uznać ograniczenie tego zwolnienia podatkowego jedynie do linii objętych w podziale wprowadzonym klasyfikacją Rodzajową Środków Trwałych rodzajem 260 (linie elektroenergetyczne

wewnątrzzakładowe). Brak jest bowiem podstaw do uznania, by akt wykonawczy do ustawy o statystyce państwowej mógł być uznany za regulację pozwalającą stosować klasyfikację statystyczną do ustalania znaczenia pojęć ustawowych, zawartych w szczegółowości w ustawach podatkowych.

Z uwagi na częste kwestionowanie przez podatników wysokości podatku od nieruchomości wynikającej z przepisów prawa miejscowego, warto przedstawić stanowisko Sądu, zawarte w wyroku I SA/Po 729/99, w którym wyraźnie zaznaczono, że kwestia wysokości stawek podatku od nieruchomości w ramach ustawowych widełek jest wyrazem polityki samorządu terytorialnego. Celowość działań samorządu terytorialnego nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Powyższe stanowisko jest aktualne także w odniesieniu do stawek innych podatków i opłat lokalnych.

W związku z powyższą kwestią należy podkreślić, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż podstawą zastosowania stawki podatku od nieruchomości wobec gruntów i budynków jest ich stan wynikający z ewidencji wskazanej w art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163, ze zm.). Dopóki nie wystąpią zmiany w ewidencji, organ podatkowy dokonuje wymiaru podatku na jej podstawie, zaś podatnik kwestionujący zawarte w niej dane powinien zwrócić się o korektę do organu prowadzącego rejestr (np. I SA/Ld 987/98, I SA/Po 918/99).

Na tle stosunkowo rzadko rozpatrywanych skarg na decyzje dotyczące opłat lokalnych warto odnotować, uwzględniający skargę na decyzję SKO oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta, wyrok I SA/Kr 1581/98 dotyczący opłaty targowej. Sąd podzielił stanowisko skarżącej, że w świetle art. 15 w/wym. ustawy nie można uznać za targowisko bramy budynku mieszkalnego, będącego własnością prywatną, w której sprzedawano materiały pończosznicze. Podkreślił ponadto, że jeżeli do dokonujących sprzedaży na targowisku ma zastosowanie, zgodnie z art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zwolnienie z opłaty

targowej, jeśli są podatnikami podatku od nieruchomości, to takie samo zwolnienie powinno przysługiwać w przypadku handlu na prywatnych posesjach, których właściciele opłacają podatek od nieruchomości. Wynajmowanie takiej nieruchomości dla celów działalności gospodarczej skutkuje bowiem podwyższoną stawką podatku od nieruchomości.

W jednym z wyroków - II SA/Kr 2421/99 - Sąd oddalając skargę gminy na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej wypowiedział się w kwestii dopuszczalnego zakresu wprowadzania opłat administracyjnych za czynności urzędowe. Uznał, że czynność za którą wprowadzono opłatę administracyjną, polegająca na nadaniu numerów porządkowych nieruchomościom, nie jest „czynnością urzędową”, o jakiej mowa w art. 18 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Nie jest bowiem możliwe wymaganie od obywatela opłaty za działanie, które nie jest skierowane do niego, a jest ustawowym obowiązkiem organów administracji. Taki zaś charakter, w świetle przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz numeracji miejscowości, ma nadanie numeru porządkowego nieruchomości.

2. Podatek rolny (ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym - Dz.U z 1993 r. Nr 94, poz. 43, ze zm.).

W wyjaśnienie wątpliwości dotyczących podstawy prawnej opodatkowania użytków ekologicznych, przedstawionych w pytaniu prawnym Samorządowego Kolegium Odwoławczego nastąpiło w uchwale z dnia 17 lipca 2000 r., sygn. akt FPK 2/00 podjętej w rozszerzonym składzie przez NSA. Sąd stanął na stanowisku, że grunty oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako użytki ekologiczne ustanowione na użytkach rolnych, podlegają opodatkowaniu na podstawie przepisów ustawy o podatku rolnym.

W wyroku III SA 8042/98 Sąd wypowiedział się na temat zakresu obowiązywania ustawy o podatku rolnym. Uznał, że opodatkowanie dochodów z działek specjalnych produkcji rolnej nie zwalnia podatnika z obowiązku uiszczenia podatku rolnego. Odmienny jest bowiem w obu przypadkach przedmiot opodatkowania, a mianowicie grunty i dochód.

Wśród spraw dotyczących podatku rolnego wiele wątpliwości budziły zwolnienia i ulgi podatkowe, w szczególności na tle wykładni art. 12 ust. 1 pkt 4 w/wym. ustawy.

Najczęściej brak było podstaw do okresowego zwolnienia z tego podatku, ponieważ podatnicy nabywali gospodarstwa rolne o obszarze przekraczającym 100 ha (np. SA/Sz 802/99, SA/Sz 401/99, SA/Sz 210/99, SA/Sz 211/99). W wyroku I SA/Po 1403/99 Sąd podkreślił, że wykładnia gramatyczna powyższego przepisu wyklucza możliwość rozwiązania, polegającego na zwolnieniu od podatku gruntów o powierzchni do 100 ha z jednoczesnym opodatkowaniem części gruntów, które przewyższają tę część.

W wyroku I SA/Po 3036/98 Sąd, oddalając skargę stwierdził, że określenie „objęcie w trwałe zagospodarowanie” zostało użyte w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym tylko w odniesieniu do gruntów obejmowanych w dzierżawę lub użytkowanie z Państwowego Funduszu Ziemi i Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, natomiast nie odnosi się w żadnym wypadku do gospodarstwa posiadanego już przez podatnika. Do określenia powierzchni tego gospodarstwa ma zastosowanie definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy, z której wynika, że do powierzchni gospodarstwa zalicza się grunty będące w posiadaniu podatnika, niezależnie od tytułu posiadania, a więc nie tylko grunty stanowiące własność podatnika lub objęte przez niego w trwałe zagospodarowanie.

W sprawach SA/Sz 628/99 i SA/Sz 629/99 Sąd, oddalając skargi na decyzje odmawiające ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym za 1996 r. z tytułu

wydatków poniesionych na modernizację budynków inwentarskich oraz doprowadzenie wody do fermy, zwrócił uwagę na konieczność właściwego dokumentowania nakładów inwestycyjnych, które są objęte ulgą, stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 lit. b/ ustawy o podatku rolnym oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 1990 r. w sprawie podatku rolnego (Dz.U. Nr 3, poz. 18).

W wyroku I SA/Po 1383/99 Sąd wskazał na sporadycznie występującą sytuację dopuszczalnego regulowania z mocą wsteczna kwestii podatkowych. Uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, orzekające nieważność uchwały rady miejskiej z dnia 1 lutego 1999 r. zmieniającej wcześniejszą uchwałę tejże rady z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu I q zboża przyjmowanej jako podstawa do obliczenia podatku rolnego za 1999 r., Sąd uznał, że uchwała zawiera rozwiązanie korzystne w skutkach dla podatników. Ponadto zmiana przepisów nastąpiła przed terminem dokonania płatności I raty podatku rolnego tj. przed 15 marca 1999 r. Wobec powyższego, możliwe było odstąpienie od zasady *lex retro non agit*, gdyż wystąpiły szczególne okoliczności, na które wskazywał także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K. 15/91 podnosząc, że zasada ta nie ma bezwzględniego zastosowania.

W zakresie opłaty skarbowej (ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej - Dz.U. Nr 4, poz. 23, ze zm.).

Nadal największy problem wywoływały wątpliwości związane z dokonaniem prawidłowej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a/ w/wym. ustawy. Rozbieżności jakie zarysowały się w tej kwestii między orzecznictwem Sądu Najwyższego, a orzecznictwem NSA, jak również brak jednolitości w poglądach

składów orzekających sądu administracyjnego, spowodowały, że powyższy przepis dwukrotnie był przedmiotem rozważań sądu siedmiu sędziów NSA.

W uchwale z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. akt FPS 5/00, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził odmienny pogląd niż wynikający z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2000 r., sygn. akt III RN 198/99. NSA uznał, że nie podlega opłacie skarbowej w myśl art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a/ ustawy o opłacie skarbowej umowa sprzedaży towarów używanych, zwolnionych od podatku od towarów i usług na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, jeżeli jedną ze stron tej umowy jest podatnik podatku od towarów i usług.

Z kolei w uchwale z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. akt FPS 11/00 Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko, wyrażone w wielu wyrokach Sądu Najwyższego, uwzględniających rewizje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroków NSA (np. wyrok SN z dnia 11 marca 1999 r., sygn. akt III RN 153/98 - OSN IAPIUS 2000 r. Nr 1, poz. 3). NSA stwierdził, że umowa sprzedaży obligacji (wierzytelności z obligacji) nie podlega opłacie skarbowej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a/ ustawy o opłacie skarbowej, jeżeli przynajmniej w stosunku do jednej strony tej umowy, będącej podatnikiem podatku od towarów i usług, ma ona charakter usługi finansowej zwolnionej od tego podatku na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

Przedstawione uchwały powinny przychylić się do ujednoclenia stanowiska NSA w odniesieniu do wyjaśnionych w nich wątpliwości prawnych. Należy przy tym podkreślić, że w obu uchwałach, także i tej, w której skład rozszerzony nie podzielił stanowiska zawartego w wyroku SN, przyjęto jako zasadę pogląd, że niejasno sformułowany przepis nie może być interpretowany na niekorzyść podatnika.

Owartą kwestią, która ma być przedmiotem analizy sądu siedmiu sędziów NSA w 2001 r., jest natomiast problem dopuszczalności pobierania opłaty skarbowej od umowy pożyczki, w przypadku gdy jedna ze stron takiej umowy wykonuje bez zezwolenia Prezesa NBP usługi finansowe. Również w tego typu sprawach doszło do rozbieżności pomiędzy orzecznictwem Sądu Najwyższego a Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny, odmienne niż Sąd Najwyższy, w większości orzeczeń dotyczących tej kwestii stał na stanowisku, że tego rodzaju sprawy nie są objęte w/wym. art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a/, gdyż przepis ten nie ma zastosowania do umowy pożyczki (wymienia się w nim „umowy sprzedaży, dzierżawy, poddzierżawy, najmu i podnajmu zawierane przez podatników, o których mowa w art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz inne tego rodzaju umowy, objęte zwolnieniami na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ...”).

W sprawach SA/Sz 1173/99, SA/Sz 1174/99, SA/Sz 1177/99, SA/Sz 1178/98 Sąd, rozstrzygając spór w kwestii obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej od umowy pożyczki zawartej między polską spółką a jej zagranicznym wspólnikiem, wypowiedział się na temat art. 1 ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej. Nie podzielił stanowiska skarżącej spółki, że umowa nie powinna podlegać opłacie skarbowej, ponieważ w dniu jej zawarcia pieniądze znajdowały się w Danii, czyli prawo majątkowe zostało zrealizowane za granicą Polski. Sąd analizując art. 720 Kc stwierdził, że zobowiązanie pożyczkobiorcy odnosi skutek dopiero po wykonaniu świadczenia przez pożyczkodawcę. Pożyczkobiorcy przysługuje wtedy roszczenie o wydanie pożyczki. Skoro pożyczkobiorca prowadził działalność gospodarczą w Polsce i tutaj zostały mu przekazane przez zagranicznego kontrahenta pieniądze - to organy podatkowe trafnie przyjęły, że ciąży na nim obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej.

Interesujące było także stanowisko Sądu w sprawach dotyczących art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o opłacie skarbowej. W wyrokach I SA/Ld 1696/98 oraz I SA/Ld 1719/98 Sąd uznał, że art. 10 ust. 3 nie daje podstawy, w przypadku kwestionowania przez organy podatkowe wartości przedmiotu czynności cywilnoprawnej podanej przez strony tej czynności, do rezygnacji z opinii biegłych ze względu na cechy szczególne sprawy. Fakt, że w następnej umowie sprzedano nieruchomości po znacznie wyższej cenie, nie rodzi sam w sobie pewności, że pierwotnie działkę sprzedano poniżej ceny rynkowej. Nie można było, zdaniem Sądu, wykluczyć sytuacji, że sprzedaż po wyższej cenie nie była uzasadniona tylko względami gospodarczymi. Zgodnie z niebudzącą wątpliwości wykładnią językową w/wym. przepisu organ podatkowy, jeśli ma wątpliwości, czy podana przez strony wartość nieruchomości odpowiada wartości rynkowej, ma obowiązek jej ustalenia z uwzględnieniem opinii biegłych.

Nietypową sprawą, rozpoznaną wyrokiem I SA/Kr 1081/99, był spór pomiędzy spółką posiadającą status zakładu pracy chronionej, a organami podatkowymi w kwestii objęcia opłaty skarbowej, należnej od zakładu pracy chronionej, zwolnieniem z art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776, ze zm.). Sąd nie podzielił w tej sprawie argumentacji Izby Skarbowej, że opłatę skarbową należy traktować jako samodzielną kategorię, nie będącą ani podatkiem, ani niepodatkową należnością budżetową. Stwierdził, że gdy konkretna danina publiczna spełnia wszystkie cechy podatku, a w szczególności nie występuje żadne świadczenie wzajemne ze strony podmiotu, na którego rzecz danina jest wnoszona - wówczas danina ta nazywana w przepisach prawa opłatą, jest w swej istocie podatkiem. W konsekwencji, uchylił zaskarżoną decyzję, uznając że na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w/wym. ustawy spółka, jako prowadząca zakład pracy chronionej, jest zwolniona również z opłaty skarbowej.

W zakresie przepisów o cenach (ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. - Dz.U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195, ze zm.).

1. W szeregu orzeczeń Sąd zwrócił uwagę, że od dnia 5 grudnia 1997 r. tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348, ze zm.), do określania cen energii ciepłej stosuje się przepisy tej ustawy, a nie przepisy ustawy o cenach. W konsekwencji wydane po tej dacie, na podstawie art. 20 ustawy o cenach, decyzje o ustaleniu kwoty nienależnej i kwoty dodatkowej, podlegającej wpłaceniu do budżetu państwa z tytułu stosowania nieprawidłowych cen energii ciepłej, dotknięte były wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, jako wydane bez podstawy prawnej (np. wyroki I SA/Wr 926/98, III SA 244/99, SA/Rz 225/99).

W związku z powyższą kwestią nasuwa się uwaga, że brak przepisów przejściowych, przy radykalnej zmianie stanu prawnego, jaki nastąpił w związku z wyłączeniem cen energii ciepłej z ustawy o cenach, pozwolił na uniknięcie negatywnych konsekwencji finansowych tym producentom, którzy naruszali obowiązujące w czasie prowadzenia działalności gospodarczej u normowania i działali na niekorzyść odbiorców.

2. Rozbieżności, które pojawiły się w orzecznictwie w sprawie charakteru decyzji o kwocie nienależnej i dodatkowej, w związku z niejasnymi sformułowaniami zawartymi w art. 20 ustawy o cenach, wywołały konieczność zajęcia stanowiska w tej kwestii przez skład powiększony w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA. W uchwale z dnia 26 kwietnia 2000 r., sygn. akt FPS 16/99 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że decyzja wydana na podstawie art. 20 ust. 5 ustawy o cenach, w części dotyczącej ustalenia kwoty nienależnej (art. 20 ust. 2 ustawy) ma charakter decyzji deklaratoryjnej, natomiast w części dotyczącej ustalenia kwoty dodatkowej ma charakter konstytutywny.

W zakresie spraw dotyczących finansów samorządowych i orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych.

1. Interesujące w tej kategorii spraw były przede wszystkim orzeczenia, w których Sąd odnosił się do przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014, ze zm.).

W sprawie I SA/Ld 363/2000 Sąd, oddalając skargę Miasta W. na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdzającej nieważność uchwały Rady Miasta W. w sprawie zaciągnięcia pożyczki i upoważnienia Zarządu Miasta do podjęcia czynności mających na celu wykonanie tych postanowień, z powodu naruszenia art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dokonał szczegółowej analizy przepisów tej ustawy: art. 48, 109 ust. 1 i 112 ust. 1 i 2. W podsumowaniu uznał, że kredyt lub pożyczka służy do pokrycia różnicy między dochodami a wydatkami budżetu. Jeżeli zaś nie ma takiej różnicy, to nie ma także potrzeby, a nade wszystko podstawy prawnej, do zaciągnięcia kolejnych zobowiązań. Finansowanie zadań dokonywane jest poprzez sięganie do zasobu środków publicznych jedynie w formach przewidzianych dla sektora finansów publicznych. Sąd stwierdził przy tym, że w świetle art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych podejmowanie uchwał dotyczących zaciągnięcia pożyczki „na zapas”, możliwe jest dopiero wtedy, gdy zachodzi potrzeba sfinansowania wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego. Z tego względu zaciągnięcie pożyczki w sytuacji, gdy budżet nie wykazywał różnic pomiędzy dochodami a wydatkami jest niedopuszczalne. W związku z tą sprawą Sąd wyraził pogląd, że w każdym wypadku uchwała budżetowa ma pierwszeństwo przed szczegółowymi uchwałami „okolobudżetowymi”, „podejmowanymi w celu zrównoważenia budżetu”.

Również w sprawie I SA/Ld 59/2000 ze skargi jednego ze związków gmin na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Zgromadzenia

Związku Gmin w sprawie planu przychodów i wydatków środków specjalnych przeznaczonych na utrzymanie Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej nauczycieli i placówek oświatowo-wychowawczych oraz pracowników samorządowych Sąd, oddalając skargę, nawiązał do podobnych zasad jak w sprawie przedstawionej wyżej. Podzielił stanowisko organu nadzoru, że prowadzenie kasy zapomogowo-pożyczkowej nie należy do zadań własnych gminy i związku gmin w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, ze zm.), a co za tym idzie nie może być realizowane w formie organizacyjno-prawnej przewidzianej dla sektora finansów publicznych. Taką zaś formą są środki specjalne, których zasady tworzenia określono w art. 21 ustawy o finansach publicznych. Z istoty funkcjonowania kas zapomogowo-pożyczkowych wynika bowiem, że zaspokajają one nie tyle potrzeby wspólnoty gminnej, ile potrzeby grupy pracowników zakładu lub zakładów pracy. Kasy zapomogowo-pożyczkowe nie są częścią struktury gminy, choćby z uwagi na tryb ich tworzenia, w drodze umowy między zakładem pracy a kasą (§ 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w zakładach pracy). Wobec tego nie ma prawnej możliwości zastosowania przez gminę czy związek gmin publicznoprawnych instrumentów ich finansowania.

Do ustawy o finansach publicznych Sąd nawiązał także w wyroku III SA 2201/99. W tezie tego wyroku stwierdził Sąd stwierdził, że wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu tej jednostki - w przypadku rady gminy wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 122 ustawy o finansach publicznych - do uchwalania budżetu tej jednostki, obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po uchwaleniu. Z art. 116 ust. 5 ustawy o finansach publicznych nie można wyprowadzić wniosku, że raz utworzona w

budżecie rezerwa (ogólna lub celowa) nie może być w ciągu roku zmieniona. Należy podkreślić, że z ust. 1 tego artykułu wynika swoboda w tworzeniu rezerw, które mogą ale nie muszą być wprowadzone do uchwały budżetowej.

2. W szeregu orzeczeń Sąd wskazywał na uchybienia proceduralne popełniane przez regionalne izby obrachunkowe, jako organy nadzoru.

W licznych sprawach (m.in. I SA/Po 1316/99, I SA/Po 1587/99 i I SA/Po 2284/89) Sąd stwierdził, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w postępowaniu nadzorczym w zakresie spraw finansowych, wbrew wymogom art. 10 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, nie zapewniło gminom czynnego udziału w postępowaniu, nie zawiadamiając ich o terminie posiedzenia Kolegium RIO.

W sprawie I SA/Po 176/2000 powodem uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego był fakt naruszenia przez kolegium RIO art. 79 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578, ze zm.). Rozstrzygnięcie zostało bowiem wydane po upływie 30 dni od dnia doręczenia izbie obrachunkowej uchwały organu powiatu.

Krytycznie oceniono także lakoniczny sposób uzasadniania rozstrzygnięć nadzorczych, np. w wyroku III SA 397/00 Sąd wskazał, że zwłaszcza w sytuacji, gdy podstawą stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały samorządu terytorialnego jest ogólnie sformułowany przepis prawa, organ nadzoru, aby zastosować przewidziany ustawą środek nadzoru, musi wykazać sprzeczność z prawem postanowień badanej uchwały, wyjaśniając sens przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone oraz płynące z nich dyrektywy (nakazy i zakazy). Niewypełnienie tego obowiązku w rozpatrywanej przez Sąd sprawie zostało zakwalifikowane jako naruszenie dyspozycji art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 107 § 3 Kpa w zw. z art. 91 ust. 5 pierwszej z powołanych ustaw.

W sprawach: I SA/Ka 1222/00, I SA/Ka 1223/00 i I SA/Ka 1480/00 oraz I SA/Ka 1320/00, w których skargi na uchwały kolegium RIO stwierdzające nieważność uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, wniosły w trzech przypadkach w imieniu jednostek samorządu terytorialnego rady miejskie, w jednym zaś sejmik województwa, Sąd uchylił wszystkie zaskarżone rozstrzygnięcia nadzorcze jako nieodpowiadające wymogom wynikającym z przepisów prawa. W uzasadnieniach wyroków wskazano, że regulacja prawna w odniesieniu do wymagań jakim powinno odpowiadać rozstrzygnięcie nadzorcze RIO jest nader ogólna. Przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428, ze zm.) nie regulują tej kwestii. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576, ze zm.) w art. 82 ust. 2 przewiduje, że organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w ciągu 30 dni od dnia jej doręczenia, a art. 82 ust. 5 (dodany na mocy ustawy zmieniającej z dnia 21 stycznia 2000 r.) odsyła do odpowiedniego stosowania Kpa. W odniesieniu zaś do samorządu gminnego, art. 91 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (ust. 3) oraz, że przepisy Kpa stosuje się odpowiednio (ust. 5). W oparciu o powyższe przepisy Sąd stanął na stanowisku, że rozstrzygnięcie nadzorcze musi zawierać uzasadnienie (co wynika, w odniesieniu do samorządu gminnego bezpośrednio z właściwej ustawy ustrojowej, zaś w odniesieniu do samorządu wojewódzkiego z odpowiedniego zastosowania art. 107 § 1 Kpa). Uznał przy tym, że każde z zaskarżonych rozstrzygnięć było w sensie prawnym pozbawione uzasadnienia, gdyż uchwały kolegium RIO były podpisane tylko w części stanowiącej osnovę podjętej uchwały. Części nazwane „uzasadnienie” i zawierające pouczenie o prawie do

sądu nie były przez nikogo podpisane, a zatem brak było wskazania urzędowego od kogo pochodzi i czyją argumentację przedstawiają.

3. W sprawie I SA/Gd 1333/98 ze skargi gminy na uchwałę kolegium RIO Sąd stwierdził, że głosowanie w Radzie Gminy nad projektem uchwały o udzielenie absolutorium zarządowi, poddanym pod głosowanie przez przewodniczącego rady (a nie przez komisję rewizyjną) w sytuacji, gdy było ono poprzedzone rozpatrzeniem przez RIO sprawozdania z wykonania budżetu i akceptacją przez nią wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium zarządowi, stanowiło nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Z tego względu uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium RIO, którym stwierdzono nieważność podjętej w powyższy sposób uchwały. W uzasadnieniu tego wyroku wyrażono również pogląd, że przepisy prawa nie nakazują aby rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu polegało na ustosunkowaniu się radnych do każdego punktu sprawozdania, bowiem wystarczy aby radni mieli możliwość oceny wszystkich jego aspektów i dostęp do danych objętych sprawozdaniem.

Zagadnienia z zakresu zobowiązań podatkowych i kwestie proceduralne.

Przedmiotem orzekania w 2000 r. były w większości akty administracyjne, które co najmniej na etapie postępowania odwoławczego były wydane w oparciu o przepisy obowiązujące od dnia 1 stycznia 1998 r. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926, ze zm.). Z tego też względu istotne są spostrzeżenia z zakresu stosowania nowej regulacji prawnej dotyczącej zobowiązań podatkowych i procedury podatkowej przez organy obu instancji.

W omawianej kategorii spraw w orzecznictwie NSA sformułowane zostały następujące tezy ilustrujące stosowanie niżej wymienionych przepisów:

1. W związku z art. 2 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej:

„Opłaty za usunięcie drzew i krzewów przewidziane w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm.) nie są niepodatkowymi należnościami budżetów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, do których ustalania lub określenia - w trybie i na zasadach tej Ordynacji - uprawnione są organy podatkowe” (uchwała NSA z dnia 17 lipca 2000 r., sygn. akt PPK 1/00).

2. W związku z art. 48 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej:

„Ustalenie wysokości rat w kwotach niemożliwych do zaplacenienia stwarza iluzję uwzględnienia wniosku i narusza podstawowe zasady postępowania podatkowego wyrażone w art. 212 i art. 191 Ordynacji podatkowej, tj. zasadę zaufania do organów podatkowych i zasadę swobodnej oceny dowodów” (wyrok z dnia 1 marca 2000 r., sygn. akt III SA 1546/99).

3. W związku z art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej:

a) „Wysokość zaległości podatkowej - a nie tylko sytuacja podatnika - jest istotnym czynnikiem brany pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o umorzenie, tak więc jej zmiana (czy to na skutek spłacenia części zaległości przez podatnika, czy na skutek zmiany decyzji wymiarowej) stanowi zmianę jednego z elementów stanu faktycznego sprawy w przedmiocie umorzenia zaległości” (wyrok z dnia 25 maja 2000 r. sygn. akt I SA/Ld 1884/98).

b) Organy publiczne działające w ramach uznania muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji (m.in. art. 74 ust. 1, 2 i 4) i nie mogą ograniczać się przy

prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie.

Samorząd, który zgodnie z art. 163 Konstytucji jest władzą publiczną, musi w przypadku konstytucyjnego lub ustawowego nakazu respektować w swych działaniach interes państwa, nawet gdyby wydawał się on sprzeczny z doraznymi potrzebami wspólnoty samorządowej, do których niewątpliwie należy dochodzenie zaległości podatkowych" (wyrok z dnia 4 listopada 1999 r., sygn. akt III SA 7860/98).

c) „Przepis art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej daje możliwość działania organom podatkowym w przypadkach uzasadnionych przede wszystkim własnym interesem podatnika.

Prawo do domagania się umorzenia zaległości podatkowych jest prawem o charakterze osobistym związanym ściśle z osobą spadkodawcy. Nie podlega więc ono dziedziczeniu w świetle przepisów Kc oraz nie podlega przejściu przez spadkobierców w świetle art. 77 § 1 Ordynacji podatkowej" (wyrok z dnia 7 czerwca 2000 r., sygn. akt III SA 1216/99).

#### 4. W związku z art. 70 Ordynacji podatkowej:

„Wydanie decyzji deklaratoryjnej przez organ pierwszej instancji nie przerywa biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 Ordynacji podatkowej" (wyrok z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 917/99, III SA 948/99).

#### 5. W związku z art. 79 § 2 pkt 1 lit. b/ Ordynacji podatkowej:

„Żądanie stwierdzenia nadpłaty podatku na podstawie art. 79 § 2 pkt 1 lit. b/ Ordynacji podatkowej złożone przez podatnika po wszczęciu postępowania podatkowego prowadzonego na podstawie art. 21 § 3 tej ustawy nie podlega rozpoznaniu w odrębnym postępowaniu. W takim przypadku organ odwoławczy wydaje na podstawie art. 208 Ordynacji podatkowej decyzję o

umorzeniu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty podatku" (wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 24/99).

#### 6. W związku z art. 163 Ordynacji podatkowej:

„W świetle art. 163 Ordynacji podatkowej na postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji podatkowej nie służy zażalenie" (wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt III SA 8266/98).

#### 7. W związku z art. 172 § 2 pkt 3 Ordynacji podatkowej:

„Protokół oględzin jest dowodem w postępowaniu tylko wówczas, jeżeli jest zgodny z prawem (art. 180 § 1 zd. 1 Ordynacji podatkowej), a więc jeżeli został sporządzony w sposób określony przepisami rozdz. 9 Działu IV Ordynacji podatkowej.

Przepisy dotyczące sporządzenia protokołu nie przewidują możliwości sanowania wad tego dokumentu. W związku z tym, w razie naruszenia wskazanych wymogów, oględziny powinny być przeprowadzone ponownie i obligatoryjnie zakończone protokołem (art. 172 § 2 pkt 3 Ordynacji podatkowej" - wyrok z dnia 1 lutego 2000 r., sygn. akt III SA 365/99).

#### 8. W związku z art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej:

„W sytuacji, w której między podatnikiem a organami skarbowymi występuje spór co do prawidłowości zaklasyfikowania określonej usługi, organ podatkowy, występując o zajęcie stanowiska przez właściwą służbę statystyki publicznej, powinien podać wszystkie okoliczności dotyczące tego zagadnienia, w tym również stanowisko podatnika, a w razie posiadania w aktach sprawy wydanych wcześniej opinii statystycznych, również takie opinie. Zachowanie tego wymogu wynika bowiem z art. 187 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organ podatkowy jest zobowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały

materiał dowodowy „ (wyrok z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt III SA 1145-1156/99).

9. W związku z art. 222 Ordynacji podatkowej:

„Art. 222 Ordynacji podatkowej, jako przepis wyjątkowy, powinien być interpretowany w sposób ścisły. Wykładnia rozszerzająca prowadzić bowiem może do ograniczenia jednego z podstawowych praw procesowych strony postępowania podatkowego, jakim jest prawo do instancyjnej kontroli decyzji, a w konsekwencji - do kontroli sądowej” (wyrok z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 1729/98).

10. W związku z art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej:

„Użyte w art. 145 § 1 pkt 5 Kpa wyrazy „wyjść na jaw” (obecnie także w art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej) oznaczają, że istotny jest moment ujawnienia danego dowodu lub okoliczności, czyli udostępnienia ich organowi, a nie moment faktycznego zapoznania się z nimi przez pracownika organu” (wyrok z dnia 26 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 1454/99).

11. W związku z art. 254 Ordynacji podatkowej:

„Ustawa o opłacie skarbowej nie zawiera konstrukcji podatkowej, pozwalającej na zastosowanie art. 254 Ordynacji podatkowej” (wyrok z dnia 10 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 1295/99).

12. W związku z art. 262 Ordynacji podatkowej:

„Organ podatkowy ma prawo nałożenia kary porządkowej tylko w związku z prowadzonym postępowaniem podatkowym lub kontrolnym. Zachowanie podatkików w toku postępowania sprawdzającego, a także w związku z innymi czynnościami urzędowymi organów podatkowych nie jest zagrożone karą porządkową” (wyrok z dnia 7 stycznia 2000 r., sygn. akt I SA/Ka 963/98).

13. W związku z art. 324 § 1 Ordynacji podatkowej:

„Do spraw, do których zgodnie z art. 324 § 1 Ordynacji podatkowej ma zastosowanie ta ustawa, procedura badania ksiąg podatkowych odbywa się na podstawie jej art. 193; w sprawach takich nie mają natomiast zastosowania przepisy § 10 i 25 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów” (Dz. U. Nr 148, poz. 720 - wyrok z dnia 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 819/99).

14. W związku z art. 338 Ordynacji podatkowej:

„Interpretacja, w myśl której odwołanie od decyzji, złożone niemal dwa lata przed wejściem w życie Ordynacji podatkowej należy traktować - wbrew oczywistemu interesowi podatników - jako ich wniosek o dalsze rozpoznanie sprawy, stanowi wyrażne nadużycie. Skutkiem zwłoki organu odwoławczego nie można zapobiegać przez nadinterpretację przepisu przejściowego. Decyzja wydana na podstawie art. 338 Ordynacji podatkowej ma charakter związany. Rozciągnięcie możliwości kontynuowania postępowania administracyjnego poza datę wyznaczoną przez ustawodawcę nie tylko rażąco narusza powyższy przepis ustawy, ale i podważa zaufanie do prawa, godząc tym samym w zasady demokratycznego państwa (art. 2 Konstytucji RP)” - wyrok z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt III SA 478-493/99).

W zakresie spraw dotyczących egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.

W tego rodzaju sprawach warto odnotować stanowisko Sądu zawarte w następujących wyrokach:

1. W sprawie I SA/Gd 444/98 Gmina K. wniosła skargę na postanowienia organów podatkowych obu instancji w przedmiocie zarzutów dotyczących

prowadzenia postępowania egzekucyjnego, którymi odmówiono umorzenia postępowania wszczętego na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez Spółkę Wodnościową. Sąd uwzględniając skargę zajął stanowisko, że użycie w art. 137 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230, ze zm.) określenia „dany publicznie” dla należności m.in. z tytułu wykonania zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych wsi nie upoważnia do wniosku, iż należności te podlegają przymusowemu ściągnięciu w drodze egzekucji administracyjnej. Dopuszczalność takiej egzekucji musi wynikać bowiem z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym lub z przepisu szczególnego. Egzekucje administracyjną przewidziano zaś tylko dla przypadków, gdy należność z tytułu wykonania urządzeń zbiorowego zaopatrzenia wsi w wodę oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych wsi przypada państwu (§ 1 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1989 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów o zobowiązaniach podatkowych na niektóre rodzaje świadczeń pieniężnych oraz określenie właściwości organów podatkowych w zakresie umarzania zaległości podatkowych - Dz.U. Nr 6, poz. 40, ze zm.), a nie innym podmiotom.

2. W wyroku III SA 5420/98 Sąd oddalając skargę w przedmiocie zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego uznał, że bieg przedawnienia został przerwany przez samo doręczenie tytułu wykonawczego, które stanowiło czynność egzekucyjną w rozumieniu art. 32 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie podzielił tym samym stanowiska skarżącego, który uważał, że samo wystawienie tytułu wykonawczego lub doręczenie upomnienia nie przerywa przedawnienia, gdyż nie są to czynności egzekucyjne, do których nawiązywał art. 30 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych (obecnie art. 70 § 3 Ordynacji podatkowej).

3. W wyroku I SA/Gd 1982/98 Sąd, uchylając postanowienie Izby Skarbowej w przedmiocie kosztów egzekucyjnych, uznał, że zgodnie z art. 32

ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucji z ruchomości nie można prowadzić przed doręczeniem zobowiązanemu tytułu wykonawczego i postanowienia o zastosowaniu tego środka egzekucyjnego. Tym samym skarżącego powinny obciążać tylko koszty egzekucyjne wymienione w samym tytule oraz związane z doręczeniem tytułu i ewentualnie prowadzonymi czynnościami egzekucyjnymi od momentu doręczenia tytułu.

4. W wyroku III SA 8328/98 Sąd oddalając skargę stwierdził, że w myśl art. 80 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w celu dokonania egzekucji wierzytelności z rachunku bankowego organ egzekucyjny zawiadania zobowiązanego zgodnie z art. 32 tej ustawy, o zajęciu jego wierzytelności z rachunku bankowego, doręczając mu odpis tytułu wykonawczego i odpis zawiadomienia skierowanego do banku o zakazie wypłaty zajętej kwoty z rachunku bankowego bez zgody organu egzekucyjnego. Użycie w tym przepisie pojęcia „zawiadomienia skierowanego do banku” w formie dokonanej wskazuje na kolejność działań podejmowanych przez organ egzekucyjny. Sąd dodał także, że w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawarto szczególnych rozwiązań dotyczących doręczenia zobowiązanemu wskazanych w art. 32 dokumentów, które zapewniłyby natychmiastowe ich otrzymanie. W związku z tym, zgodnie z art. 18 tej ustawy, zagrądnienie to jest unormowane w przepisach działu I rozdziału 8 Kpa.

5. Interesującą kwestię, związaną z terminem rozpatrzenia żądania osoby niezobowiązanej, roszczącej sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego z którego prowadzi się egzekucję administracyjną o wyłączeniu spod egzekucji tych rzeczy lub prawa majątkowego, analizował Sąd w sprawie I SA/Lu 1695/98 dotyczącej zarzutu niezatrważenia sprawy w terminie. Sąd uznał, że szczególne uregulowanie zawarte w art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powoduje, że w takim przypadku, wbrew twierdzeniom organów

podatkowych, nie ma zastosowania art. 35 Kpa. Organ egzekucyjny ma obowiązek rozpatrzyć żądanie w terminie 14 dni, przy czym termin ten może być przedłużony, w warunkach określonych w/wym. art. 38 ust. 2, jedynie o dalsze 14 dni. Po upływie tego terminu organ wydaje merytoryczne rozstrzygnięcie w zakresie żądania, dokonując oceny przedstawionych przez stronę dowodów, bowiem ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewiduje dalszego przedłużenia wymienionych terminów.

### Sprawy celne

W 2000 r. rozpoznawane sprawy dotyczące problematyki celnej w większości odnosiły się do stanu prawnego obowiązującego pod rządami ustawy z 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (tekst jedn. Dz. U. Nr 71, poz. 312 z 1994 r. ze zm.), a częściowo tylko do spraw, w których skargi na decyzje wydane zostały na podstawie przepisów obowiązującego od dnia 1 stycznia 1998 r. Kodeksu celnego - (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.).

#### 1. Prawo celne

Problematyka spraw rozpatrywanych na podstawie ustawy Prawo celne była zbliżona do tematyki skarg rozpoznawanych w 1999 r. Dominującą grupę spraw stanowiły sprawy dotyczące ponownego wymiaru cła przez organy celne po uprzednim uchyleniu w trybie wznowienia postępowania decyzji ostatecznych, wymiaru należności celnych w związku z ujawnieniem w wyniku kontroli dodatkowych faktów, czy też innych dowodów, bądź okoliczności, nieznanych organom celnym w dniu odprawy celnej oraz odnoszące się do określenia wartości prowadzanych towarów, kosztów transportu, ubezpieczenia, ich rzeczywistego charakteru i właściwości.

Ponieważ decyzje o ponownym wymiarze wydawane były w wyniku wznowienia postępowania, z tego względu sądowa kontrola decyzji dotyczyła w pierwszej kolejności podstaw wznowienia postępowania, a następnie - zgodności z prawem samej decyzji o wymiarze należności celnych. Z reguły organy celne prawidłowo oceniały ujawnione przez siebie okoliczności faktyczne jako nowe fakty lub dowody ismiejące w dacie wydania decyzji ostatecznej, a nieznanie organowi, który te decyzje wydał, a więc - stanowiące podstawę do wznowienia postępowania celnego.

Ujawnienie nowych faktów i dowodów przybierało zwykle postać wykrycia innych (o wyższej wartości) lub dodatkowych (w tym wystawionych za czynności, które wlicza się do wartości celnej towaru) faktur zakupu towaru, spowodowanego z zagranicy na polski obszar celný. Mechanizm zaniżania wartości celnej towaru zgłoszonego do odprawy celnej był wprawdzie różnorodny, ale postępowanie dowodowe w tych sprawach z reguły pozwalało na podzielenie poglądów organów celnych co do rzeczywistej wartości danego towaru (np. wyroki NSA z 16 lutego 2000 r. I SA/Ka 1379/98, z 10 maja 2000 r. I SA/Ld 2152/98).

W wielu sprawach problematyka wartości celnej wystąpiła w następstwie wznowienia postępowania z powodu ujawnienia dodatkowej faktury, która nie została przez importera przedstawiona do odprawy celnej. Faktury, które nie zostały ujawnione organom celnym w toku kontroli dotyczyły dodatkowych kosztów poniesionych przez importera, które winny zostać uwzględnione przy ustalaniu wartości celnej (np. transportu, opłat licencyjnych) lub innej ceny towaru, wyższej niż zgłoszono w deklaracji wartości celnej. Ujawnienie nowych faktur następowało w toku kontroli dokumentacji importera albo kontroli dokumentacji posiadanej przez zagranicznego eksportera przeprowadzonej na prośbę polskich władz celnych. W takich sprawach (np. I SA/Ld 1423/99, I SA/Ld 1425/99) Sąd podzielał zasadność wznowienia postępowania przez

organy I instancji, gdyż został ujawniony nowy dowód w postaci faktury transportowej, nie przedstawionej do odprawy celnej. Ustalenia organów celnych odnoszące się do zasad rozbięcia kosztów transportu na odcinek krajowy i zagraniczny nie naruszały - zdaniem Sądu - zasady swobodnej oceny dowodów. Organ celny ustalając wartość towaru nie jest bezwzględnie związany treścią składowych dokumentów, gdyż podlegają one kontroli w granicach zasady swobodnej oceny dowodów. Podobnej problematyki związanej z ujawnieniem dodatkowych faktur odnoszących się do kosztów transportu dotyczyły również sprawy V SA 1213/99, SA/Rz 2117/99, I SA/Kr 1796/99, I SA/Wr 152/99.

Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące zasady doliczania opłat licencyjnych do wartości celnej towaru (stanowiącej podstawę wymiaru należności celnych) w trybie przewidzianym w art. 30 c ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo celne. Sąd wyraził pogląd, że w wypadku, gdy umowa, zawarta między eksporterem towaru i dysponentem praw własności odnoszących się m.in. do znaku towarowego i nazwy firmowej, przewidywała udzielenie importerowi praw np. na dystrybucję kosmetyków ze znakien towarowym firmy, to opłaty z tego tytułu mają charakter opłat licencyjnych, a umowa taka jest warunkiem legalnej sprzedaży kosmetyków pod nazwą firmy. Wyrażono przy tym pogląd, że nie jest konieczne, by osoba dostawcy (eksportera) i dysponenta prawami do znaku były tożsame aby można było doliczać opłaty licencyjne do wartości celnej importowanego towaru. (przykładowo wyroki z 28 lipca 2000 r., V SA 2194/99, z 22 sierpnia 2000 r. V SA 2329/99).

Przedawienie wymiaru cła.

Mimo wielu orzeczeń NSA w zakresie wykładni przepisu art. 83 ust. 1 ustawy Prawo celne dotyczącego przedawienia orzekania o wymiarze

należności celnych, powstała w orzecznictwie wątpliwość, czy termin przedawienia rozpoczyna swój bieg od daty wydania decyzji o wymiarze tych należności, czy od daty doręczenia adresatowi wydanej przez organ decyzji. Sąd w sprawie V SA 821/99 wyraził pogląd, że nie data wydania decyzji o wymiarze cła a data jej doręczenia bądź ogłoszenia stronie, decyduje o spełnieniu warunku określonego w artykułe 83 ust. 1 Prawa celnego. Obowiązek uiszczenia należności celnych powstaje w terminie, w którym powstała czynność prawna rodząca taki obowiązek. Jest nią decyzja o wymiarze należności celnych, właściwie doręczona lub ogłoszona stronie, stosownie do wymagań określonych w art. 110 kpa.

Odpowiadając na wątpliwości prawne podniesione przez skład orzekający NSA w postanowieniu z dnia 31 maja 2000 r. sygn. akt V SA 2500/99 dotyczące sposobu rozumienia zwrotu „wydanie decyzji” użytego w art. 83 ust. 1 ustawy - Prawo celne, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w uchwale z dnia 4 grudnia 2000 r. sygn. PPS 10/00, wyraził pogląd: „wydanie decyzji”, użyte w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.) obejmuje doręczenie (ogłoszenie) decyzji stronie przed upływem 2 lat od dnia, w którym powstał obowiązek uiszczenia należności celnych.”

Wymiar cła od tzw. „składaków”

Mimo ugruntowanego już orzecznictwa zarówno Sądu Najwyższego jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego wpływały nadal liczne skargi dotyczące wymiaru cła od tzw. „składaków” Sąd przyjmował, że warunkiem uznania wyrobu za gotowy jest zarówno jego rozmontowanie przed przekroczeniem granicy, jak również sprowadzenie takiej ilości części, z których można wyrobó skompletować, zgodnie z regułą 2a Ogólnych Reguł Interpretacji Nomenklatury Scalonej.

Wątpliwości jakie pojawiły się w sprawie I SA/Wr 199/98 dotyczyły sposobu ustalenia odpowiedzialności za należności celne od towaru sprowadzonego przez kilka podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą w przypadku gdy towar ten stanowi współwłasność tych podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą.

Skład siedmiu sędziów NSA w uchwale z dnia 20 listopada 2000 r. FPS 8/00 rozstrzygając powyższą wątpliwość, wyjaśnił: „jeżeli dwa podmioty dokonujące obrotu towarowego z zagranicą zgłaszają we własnym imieniu i na własny rachunek do odprawy celnej części samochodowe, stanowiące w rozumieniu reguły 2a Ogólnych Regul Interpretacji Nomenklatury Scalonej, będącej załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1995 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz. U nr 72, poz. 375 ze zm.) samochód w stanie nie zmontowanym lub rozmontowanym, organ celny, wymierzając cło od samochodu dopuszczonego do obrotu na polskim obszarze celnym na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz. U. 1994 nr 71, poz. 312 ze zm.), powinien dokonać wymiaru cła bez uwzględnienia udziału tych podmiotów w prawie własności sprowadzanego samochodu i bez określania zakresu ich odpowiedzialności za należności celne.”

Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy uznając, że w sytuacji gdy dwaj importerzy wwozą części kompletnego samochodu w stanie rozmontowanym w celu jego zmontowania po dokonaniu odprawy celnej, i nie ujawniają tego faktu w trakcie odprawy celnej, to jest to typowe działanie w celu obejścia prawa. Tym samym spełnione są przesłanki prawne określone w art. 62 kpa, upowazniającej organ celny do zakatwienia sprawy w ramach jednego postępowania administracyjnego. w drodze jednej decyzji skierowanej do obu stron, które - zgodnie z regułą 2a ORINS - uczestniczyły w sprowadzeniu samochodu i z tego tytułu obowiązane są do uiszczenia stosownej należności

celnej (in solidum) - (por. wyroki z 6 kwietnia 2000 r. III RN 152/99, III RN 156/99, III RN 163/99 (publik. w OSNAPIUS z 2001 r. nr 2, poz. 31 i 32).

## 2. Kodeks celny

### Opłata manipulacyjna

W kwestii pobrania przez organy celne opłaty manipulacyjnej dodatkowej za wykonywanie przez funkcjonariusza celnego czynności służbowych poza siedzibą urzędu celnego, w trybie określonym w art. 275 § 4 pkt 5 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. - Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 listopada 2000 r. sygn. akt V SA 161/00 dokonał wykładni użytego w tym przepisie pojęcia „siedziba urzędu celnego”. Art. 275 § 4 pkt 5 Kodeksu celnego przewiduje pobranie opłaty manipulacyjnej dodatkowej za czynności podejmowane w wyniku wykonywania na wniosek osoby zainteresowanej czynności służbowych poza siedzibą lub czasem pracy urzędu celnego. Organy celne przyjęły, że jeśli czynności celne są dokonywane poza urzędem celnym lub poza czasem urzędu celnego, to pobiera się opłaty manipulacyjne dodatkowe również wówczas, gdy czynności te są dokonywane w miejscu wyznaczonym lub miejscu uznanym w myśl definicji, zawartej w art. 3 § 1 pkt 7 Kodeksu, nawet w stanie faktycznym, w którym miejsce wyznaczone znajduje się w tej samej miejscowości, w której utworzono urząd celny. Sąd wskazał jednak na inny zakres pojęcia „siedziba urzędu celnego” użytego w art. 275 § 4 pkt 5 Kodeksu, niż wynikający z definicji pojęcia „urząd celny” określonej w art. 3 § 1 pkt 7 Kodeksu. Uznał, że jeżeli miejsce wyznaczone lub uznane mieści się na terenie siedziby urzędu celnego, określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1997 r. w sprawie utworzenia urzędów celnych oraz określenia ich siedzib (Dz. U. Nr

162, poz. 1122), to brak jest podstaw do pobierania opłaty manipulacyjnej dodatkowej na podstawie art. 275 § 4 pkt 5 Kodeksu.

Procedura uszlachetnienia czynnego

Rozstrzygając sprawy na tle Kodeksu celnego Sąd dokonywał interpretacji pojęć zawartych w ustawie. W sprawie I SA/Wr/1569/99 z 3 sierpnia 2000 r. Sąd oddalił skargę importera domagającego się objęcia całego sprowadzonego towaru procedurą uszlachetnienia czynnego w systemie zawieszzeń. Sporny towar nie był wykazany ani we wniosku o uzyskanie pozwolenia ani też w samym pozwoleniu. Wprowadzona przez Kodeks celny instytucja pozwoleń na określone procedury posiada charakter sformalizowany tak, że importer ubiegający się o pozwolenie na stosowanie określonej procedury może je uzyskać jedynie wtedy, gdy spełni wszystkie warunki ustawowe. Sąd wyjaśnił, że procedura uszlachetnienia czynnego w systemie zawieszzeń, uregulowana w art. 121 Kodeksu celnego, tylko w takim stopniu zajmuje się procesami gospodarczymi realizowanymi na terenie kraju, o ile jest to konieczne do oceny, czy towar poddany tej procedurze powinien być obciążony celn. Wydawane na podstawie art. 90 § 2 Kodeksu celnego przez organy celne pozwolenie na stosowanie procedury uszlachetnienia czynnego w systemie zawieszzeń jest aktem określającym rodzaj towarów, jakie będą poddane procesom gospodarczym na terenie kraju, jak również towary, które w tym celu będą sprowadzone bez pobierania cła.

Zwolnienia celne

W zakresie zwolnień z należności celnych towarów (materiałów reklamowych), określonych w art. 190 § 1 pkt 14 Kodeksu celnego, Sąd w sprawie z 22 listopada 2000 r. V SA 271/00 odniósł się do kwestii uznania za

wolne od cła kalendarzy sprowadzonych przez firmę. Organy celne odmówiły zwolnienia z uwagi na dużą ilość sprowadzonego towaru. Sąd nie uznał trafności argumentacji organów i wyraził pogląd, że - „interpretacja art. 190 § 1 pkt 14 Kodeksu celnego może prowadzić do naruszenia zasady równości wobec prawa. Obowiązek równego traktowania wszystkich przez władze publiczne chroniony jest przez art. 32 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek ten nie wyklucza jednak konieczności uwzględnienia cech konkretnego przypadku, jako że równość nie jest tym samym co identyczność.” Sąd wyraził pogląd, że nie jest sprzeczne z zasadą równości uwzględnienie cech indywidualnych poszczególnych podmiotów prawnych. Zasada ta nie może mieć bowiem charakteru formalnego, lecz powinna prowadzić do zapewnienia równości rzeczywiście. Wymaga to jednak uwzględnienia wielu okoliczności danego przypadku a nie tylko wielkości przedsiębiorstwa prowadzącego przez podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą.

Ochrona przed nadmiernym przywozem towarów

Wobec zaistniałych rozbieżności w orzecznictwie Sądu w kwestii dopuszczalności skargi na decyzje z dnia 6 stycznia 1999r. Ministra Gospodarki w sprawie wprowadzenia opłaty celnej dodatkowej w związku z nadmiernym przywozem niektórych rodzajów obuwia pochodzącego z Chińskiej Republiki Ludowej (M.P. z 1999 r. Nr 3, poz. 13) - Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie V SA 2938/99 wystąpił do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów wątpliwości prawnej, dotyczącej dopuszczalności skargi do Sądu. Wątpliwość prawna powstała na tle regulacji zawartych w ustawie z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny (Dz.U. Nr 157, poz. 1027), a odnoszących się w szczególności do charakteru decyzji

Ministra Gospodarki w sprawie opłaty celnej dodatkowej. Decyzja taka, zdaniem Ministra Gospodarki, posiada charakter aktu normatywnego, modyfikującego normy generalne, zawarte w akcie powszechnie obowiązującym, którym jest Kodeks celny, nie może być więc przedmiotem skargi do NSA w świetle art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA. Uzasadniając ten pogląd Minister podniósł, niezależnie od argumentów wykazujących, że nie jest to decyzja administracyjna w rozumieniu kpa, iż akt ten mimo mylącej nazwy reguluje generalnie określone prawa i obowiązki obywateli, czyniąc to z upoważnienia ustawy według ściśle określonych wytycznych.

Sąd w powołanej wyżej sprawie, przedstawiając wątpliwości prawne na tle przepisów ustawy o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny, zwrócił m.in. uwagę na art. 1 ust. 4 ustawy oraz na przepisy art. 4 pkt 7, art. 11, 16, 23 ustawy, które w sposób odmienny od kpa regulują przebieg postępowania ochronnego. Podkreślił, że w szczególności pojęcie strony zainteresowanej, wprowadzone tą ustawą do postępowania ochronnego, jest częściowo odmienne od pojęcia strony w rozumieniu kpa. Wywołuje to wątpliwości, co do charakteru decyzji ustanawiającej określony środek ochrony, a zwłaszcza co do możliwości zaskarżenia takiej decyzji do NSA. Podniósł następnie, że ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny weszła w życie 1 stycznia 1998 r., a więc pod rządami Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w rozdziale III wprowadziła zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 i 92). Wskazał, że mocą wyraźnego uregulowania, zawartego w art. 93 ust. 2, Konstytucja wykluczyła możliwość wydawania na podstawie zarządzeń, jako aktów wewnętrznych, decyzji kształtujących pozycje prawną podmiotów niepodporządkowanych organowi wydającemu akt. Z tego względu przyjęcie, że decyzja wydana na podstawie art. 23 ust. 1 cytowanej ustawy o ochronie jest w istocie aktem wewnętrznym -

zarządzeniem Ministra Gospodarki - oznaczałoby, że wszelkie decyzje administracyjne wydawane na tej podstawie są wydane bez podstawy prawnej.

Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, w uchwale z dnia 4 grudnia 2000 r. sygn. FPS 12/00 stwierdził, że skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Gospodarki w przedmiocie wprowadzenia środka ochronnego w postaci opłaty celnej dodatkowej, przewidzianej w ustawie z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny (Dz. U. Nr 157, poz. 1027) jest dopuszczalna w świetle art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Przyjęto, że akt wydawany na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny (Dz. U. Nr 157, poz. 1027) należy uznać za decyzję administracyjną, ponieważ ustanowienie środka ochronnego odnosi się do konkretnej sprawy i jest efektem procesu stosowania prawa.

#### **Sprawy z zakresu działalności gospodarczej**

1. Postępowanie konkurencyjne stanowi jedną z fundamentalnych zasad ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 119 poz. 773 z późn. zm.). Pozwała ono zarówno badać, czy środki publiczne są dobrze i efektywnie wykorzystywane, jak i przeciwdziałać różnego typu działaniom sprzecznym z prawem. Zgodnie ze wspomnianą ustawą, podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony (art. 14 ust. 1). Odstępnie od takiego przetargu i wybór innego trybu (wszystkie są określone w art. 13 pkt 1-6) jest możliwy tylko w sytuacjach wskazanych w powołanej ustawie (art. 14 ust. 2).

W sprawach II SA 2169/99 i II SA 2074/00 NSA badał, czy zostały spełnione przez zamawiającego, ubiegającego się o zatwierdzenie przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych trybu zamówień z wolnej ręki na wykonanie robót budowlanych, odpowiednie przesłanki wymagane w tej mierze przez art. 71 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1a powyższej ustawy. W sprawie II SA 2169/99 wskazano, że sam fakt, iż wcześniej zgodzono się na wykonanie pewnych prac budowlanych w trybie zamówień z wolnej ręki nie przesądza o tym, że wszystkie kolejne etapy w całym cyklu realizacji inwestycji muszą uzyskać zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na wykonanie ich w trybie zamówień z wolnej ręki. W szczególności, następstwa wadliwego, źle zorganizowanego procesu inwestycyjnego nie mogą być uznane za „szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć” i ze względu na które wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia (art. 71 ust. 1 pkt 6). Także budowa uzupełniających obiektów stanowiących zaplecze techniczne już realizowanej inwestycji nie zawsze może być uznana za tak zwane zamówienie dodatkowe w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 1 lub za unikatowe prace, które przeprowadzić może tylko jeden wykonawca (art. 71 ust. 1 pkt 3), pozwalające na udzielenie zamówienia z wolnej ręki.

Prezes NSA wniósł rewizję nadzwyczajną od tego wyroku.

W sprawie II SA 2349/99 NSA zajął się zagadnieniem - jak szeroki zakres działań zamawiającego przed udzieleniem zamówienia publicznego może badać Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w ramach swoich uprawnień do wydawania decyzji o zatwierdzenie zamówienia publicznego z wolnej ręki. W sprawie tej gmina o znanych walorach turystycznych i uzdrowiskowych, w związku z koniecznością modernizacji systemu grzewczego dla szkół, postanowiła zrezygnować z tradycyjnych metod ogrzewania przez spalanie np. węgla i zastosować nowy ekologiczny sposób ogrzewania z

wykorzystaniem energii geotermalnej. W danym regionie działa jednakże tylko jedno przedsiębiorstwo zajmujące się wytworzeniem i dystrybucją ciepła z energii geotermalnej, stąd zwrócono się do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem o zatwierdzenie w tej sprawie zamówienia z wolnej ręki. NSA uznał, że dokonany przez Zarząd Gminy wybór ekologicznego sposobu ogrzewania z wykorzystaniem energii geotermalnej należy do uprawnień samorządu do podejmowania rozstrzygnięć o kierunkach rozwoju swojej wspólnoty w oparciu o określone zasady ekologiczne, ekonomiczne i organizacyjne. Stąd Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie posiada - zdaniem NSA - prawa do kwestionowania dokonanego przez samorząd terytorialny wyboru ekologicznego sposobu ogrzewania. Kontrolą Urzędu mogło być zaś objęte tylko zamówienie na modernizację systemu grzewczego wraz z dostawą energii cieplnej. W tej więc sytuacji próba kontroli przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wyboru samego ekologicznego sposobu ogrzewania (tj. dlaczego wybrano ogrzewanie z wykorzystaniem energii geotermalnej a nie konkurencyjne cenowo ogrzewanie przez spalanie oleju opałowego, gazu, czy z wykorzystaniem elektryczności) nie było - zdaniem NSA - dopuszczalnym działaniem organu.

2. NSA w zakresie spraw dotyczących telekomunikacji i łączności rozstrzygał liczne kwestie procesowe związane m. in. z wstrzymaniem wykonania decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w przedmiocie cofnięcia koncesji na rozpowszechnianie programów, z zawieszeniem postępowania wszczętego skargą na bezczynność Ministra Łączności w przedmiocie ustalenia warunków współpracy i rozliczeń pomiędzy TP S.A. a operatorem itp. NSA rozpatrywał też skargi na decyzje Ministra Łączności w przedmiocie ustalenia warunków współpracy i rozliczeń między TP S.A. i użytkownikami sieci telekomunikacyjnej użytku

publicznego; na postanowienie Ministra Łączności w przedmiocie wykładni treści decyzji dotyczącej ustalenia należności za dzierżawienie łączny, oraz na decyzje Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w przedmiocie zmiany koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego. Akty te zostały uchylone z powodu naruszenia przy ich wydawaniu przepisów procesowych. NSA kontrolował też prawidłowość, z punktu widzenia obowiązującego prawa, cofnięcia koncesji na rozpowszechnianie programu radiofonicznego z powodu zaprzestania jego nadawania (II SA 2322/99) oraz prawidłowość decyzji Ministra Łączności w przedmiocie stwierdzenia zakresu naruszeń w pracy urzędzeń telekomunikacyjnych i nakazania usunięcia nieprawidłowości w pracy tych urzędzeń (II SA 1464-1474/99).

W sprawach II SA 1302/99 i II SA 1301/99, dotyczących skarg na decyzje Ministra Łączności w przedmiocie koncesji na świadczenie usług telekomunikacyjnych oraz zezwolenia na zakładanie i używanie sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego, NSA wyraził pogląd prawny, iż dostosowanie „starego” zezwolenia do obowiązującego nowego stanu prawnego może polegać także na wydaniu nowego jego „tekstu jednolitego” analogicznie do wydawania tekstów jednolitych w procesie tworzenia prawa. „Tekst jednolity” ma jednak polegać tylko na dostosowaniu starego zezwolenia do nowych wymogów wynikających z nowego prawa oraz nowej terminologii. NSA wskazywał także, iż nie można przy pomocy różnych zabiegów interpretacyjnych starać się rozszerzyć już posiadane zezwolenia o wprowadzie zbliżone, ale inne rodzaje usług telekomunikacyjnych. Uzyskanie zezwolenia na kolejne, chociaż powiązane ze sobą usługi telekomunikacyjne wymaga natomiast odrębnych wniosków i uczestniczenia w nowych przetargach przewidzianych przez obowiązujące przepisy dotyczące łączności. Znana duża wysokość opłat uzyskiwanych przez państwa zachodnio-europejskie za zezwolenia na niektóre usługi

telekomunikacyjne, wskazuje na skalę rentowności takiej działalności i dodatkowo przypomina o stosowaniu bardzo ścisłych rygorów prawnych przy wydawaniu nowych, czy rozszerzaniu już posiadanych zezwoleń.

3. Nową kategorią spraw, jakie w 2000 r. dość licznie napłynęły do Naczelnego Sądu Administracyjnego, były skargi wnoszone przez Powozeczne Fundusze Emerytalne na decyzje Urzędu Nadzoru Nad Funduszami Emerytalnymi wydane w trybie art. 204 ust. 7 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934, ze zm.). Przepis ten uprawnia wspomniany Urząd do nałożenia kary pieniężnej w kwocie do 500.000 zł w przypadku stwierdzenia w działalności kontrolowanego podmiotu rażących nieprawidłowości. W sprawie II SA 1699/00 w przedmiocie nałożenia na Powozeczne Towarzystwo Emerytalne kary pieniężnej, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Urzędu Nadzoru Nad Funduszami Emerytalnymi, że udzielanie w ramach działalności akwizycyjnej korzyści majątkowej (dekodera do odbioru telewizji satelitarnej), mającej na celu zachęcić potencjalnych członków do przystępowania do funduszu emerytalnego, jest naruszeniem przepisu art. 92 ust. 1 powołanej ustawy, zakazującego udzielania takich korzyści oraz że rozszerzenie swej działalności statutowej poprzez prowadzenie akwizycji, ułatwiającej pozyskiwanie klientów, jest naruszeniem art. 29 ust. 1 tej ustawy.

4. W 2000 r. wpłynęło wiele skarg kwestionujących decyzje Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, w których odmówiono udzielenia koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego. Podstawę prawną takich decyzji stanowił art. 9 ust. 1 ustawy z 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677), w świetle którego Minister Transportu i Gospodarki Morskiej odmawia udzielenia koncesji w razie braku możliwości zapewnienia wystarczającej liczby zezwoleń zagranicznych. Według Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej

średnia liczba zezwoleń zagranicznych, przypadająca miesięcznie na jedną koncesję, kształtuje się od 0,3 - w odniesieniu do Chorwacji, do 4 - w przypadku Niemiec i jest niewystarczająca dla pełnego zabezpieczenia wszystkich potrzeb. Chronione są w pierwszej kolejności potrzeby tych przedsiębiorstw transportowych, które na rynku funkcjonują już kilka lat. W większości przypadków okoliczność braku zezwoleń zagranicznych nie była kwestionowana przez skarżących, toteż najczęściej skargi były oddalane. Niemniej, odnotowano także przypadki, w których skarżący zarzucali Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej dowolność w udzielaniu koncesji. I tak w sprawie II SA 57/00 uchylono zaskarżoną decyzję, podzielając stanowisko skarżącego, co do braku w materiale sprawy dostatecznych dowodów dla uzasadnienia odmowy udzielenia koncesji.

Wpływały również skargi na decyzje Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w przedmiocie cofnięcia koncesji na wykonywanie transportu międzynarodowego, wydane na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego, w związku z niewykonywaniem tego transportu przez okres co najmniej sześć miesięcy z przyczyn zależnych od przedsiębiorstwa transportowego. Według przedsiębiorców przyczyną tego stanu rzeczy był niejednokrotnie brak odpowiednich zamówień ze strony ich kontrahentów, co zainteresowani traktują jako okoliczność od nich niezależną. Takich argumentów nie uznawał jednak NSA. W sprawie II SA 875/00 stwierdził, iż przez „okoliczności zależne” od posiadacza koncesji należy rozumieć także takie przypadki, które odnoszą się do kwestii uzyskania stosownych zamówień na transport, otrzymywanych w drodze aktywności marketingowych. Innymi słowy, niewystarczające jest powoływanie się jedynie na niekorzystne dla przewoźnika dysproporcje między podażą a popytem na wspomniane usługi.

5. Naruszenie przez kierowcę taksówki osobowej przepisów o cenach urzędowych uzasadnia cofnięcie mu koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 942, ze zm.). Rozpoznając skargę na decyzję o cofnięciu koncesji, wniesioną przez przedsiębiorcę, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 26 września 2000 r. sygn. akt II SA 1172/00 skargę tę oddalił. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz dyrektywy obowiązujące w państwach Unii Europejskiej wyrażono pogląd, w świetle którego zawód kierowcy taksówki powinien być wykonywany przez przedsiębiorcę spełniającego warunek „dobrej reputacji”. Tego zaś kryterium nie spełniał skarżący, któremu udowodniono pobranie kilkakrotnie zawyżonej opłaty taryfowej za przewóz.

6. Podobnie, jak to miało miejsce w latach poprzednich, w okresie sprawozdawczym nadal wpływały skargi na decyzje Ministra Finansów, zawierające rozstrzygnięcia, iż konkursy organizowane przez przedsiębiorców są grą losową w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych. Zdecydowana większość tych skarg była oddalana. Wyniki konkursu zależały bowiem w tych sprawach od przypadku, nie zaś od zbieżności, czy wiedzy jego uczestnika. Natomiast w jednej sprawie uchylono decyzję Ministra Finansów, wskazując na potrzebę dopuszczenia dowodu z opinii biegłego na okoliczność występowania elementu losowego w czasie gry w automatach (II SA 1247/99).

7. Na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230, ze zm.) prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należy do zadań własnych gmin. W świetle zaś ust. 2 powołanego artykułu realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów

alkoholowych, uchwalanego corocznie przez radę gminy. W zakresie tym wyłoniło się zagadnienie, czy i w jakim stopniu gmina jest uprawniona przerosić do wspomnianego programu przepisy powołanej ustawy. Kwestia ta wystąpiła w sprawie II SA 1671/00, w której NSA wskazała, że nie ma przeszkód, aby treść gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych obejmowała niektóre przepisy powołanej ustawy. Jednakże gmina nie jest władna modyfikować przepisy art. 18 ust. 6 tej ustawy, stanowiące podstawę prawną dla cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W rozpatrywanym zaś przypadku gmina uczyniła to, poprzez wprowadzenie zapisu, iż w sytuacji, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy, tj. nieprzestrzegania zasad obrotu napojami alkoholowymi, zawartych w ustawie, a w szczególności sprzedaży alkoholu osobom nieletnim i nietrzeźwym, zezwolenie coła się jedynie wówczas, gdy powyższe naruszenie prawa zostanie potwierdzone prawomocnym orzeczeniem organu wymiaru sprawiedliwości. W rezultacie gmina złagodziła ustawowe podstawy takich decyzji przez wyłączenie art. 75 kpa, dopuszczającego w charakterze dowodu wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Zadania Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, określone w art. 3 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230, ze zm.), nie obejmują uprawnień do wszczęcia postępowań administracyjnych o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wspomniana agencja nie może zatem skutecznie zaskarżyć decyzji burmistrza, w której umorzono wszczęte z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (II SA 2109/00). Problematyka wydawania pozwoleń na sprzedaż napojami alkoholowymi, pomijając fakt że należy do kategorii o dość dużej liczbie skarg rozpatrywanych przez NSA, to jednocześnie jest tą dziedziną, która jest ściśle związana z działalnością uchwalodawczą gmin. Wszak to rady gmin

określają w formie przepisów lokalnych nie tylko ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie danej gminy, ale też mają prawo ustalić szczegółowe zasady wydawania takich zezwoleń. Do najliczniejszej grupy skarg w omawianym przedmiocie należy zaliczyć skargi na decyzje odmawiające udzielenia pozwolenia ze względu na to, że punkt przewidziany do takiej sprzedaży nie odpowiadał kryteriom wynikającym z przepisów obowiązujących w tym zakresie: ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz uchwał rad gmin (obligatoryjnych programów profilaktycznych).

Obok wymienionej kategorii spraw z zakresu pozwoleń na sprzedaż napojami alkoholowymi, dość liczną grupę stanowią także skargi dotyczące decyzji, na podstawie których cofnięto pozwolenie na sprzedaż, zazwyczaj w związku z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Skargi te, należy analizować łącznie ze skargami na opinie (postanowienia) wydawane przez stosowne komisje w trybie art. 106 § 1 K.p.a. co do zasadności cofnięcia takiego pozwolenia.

8. Podobnie, jak w latach poprzednich, nadal wpływały skargi na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie cofnięcia koncesji na świadczenie usług ochrony osób i mienia. Najczęstszym powodem cofnięcia koncesji było nieprzestrzeganie przez agencje ochrony osób i mienia zakazu zatrudniania osób karanych za przestępstwa umyślne, a także nieprowadzenie wymaganej dokumentacji. Orzecznictwo NSA generalnie podkreśla wymóg przestrzegania warunków koncesji oraz przepisów cyłowanej ustawy, a to z uwagi na charakter działalności, dotyczącej sfery praw i wolności obywateli. Niemniej, zauważa się dość częste przypadki wydawania decyzji o cofnięciu koncesji w sytuacji, gdy charakter stwierdzonych nieprawidłowości nie uzasadniał zagrożenia interesu publicznego (II SA 2651/00). Jednym z powodów wszczęcia postępowań o cofnięcie koncesji w takich właśnie

sprawach jest niedookreślenie w ustawie przypadków, w których koncesja podlega obligatoryjnemu cofnięciu.

9. W zakresie spraw dotyczących działalności gospodarczej odnotować należy uchwałę składu pięciu sędziów NSA z dnia 22 maja 2000 r. (OPK 1/00) stwierdzającą, że udzielając na podstawie art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622 ze zm.) zezwolenia na świadczenie usług polegających na usuwaniu odpadów komunalnych przez inny podmiot niż gmina jednostka organizacyjna, właściwy organ jest związany treścią wniosku o udzielenie zezwolenia, co do czasu, na jaki zezwolenie ma być udzielone (art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy).

10. W sprawach dotyczących zakładów pracy chronionej zasygnalizowania wymaga problem charakteru decyzji Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, stwierdzającej utratę statusu zakładu pracy chronionej. W sprawie SA 710/00 NSA wyraził pogląd, iż decyzja taka wbrew sugestiom wynikającym z brzmienia przepisu art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) ma charakter konstytutywny, tak jak konstytutywna jest decyzja w sprawie przyznania takiego statusu. W art. 30 ust. 1 ustawy użyto poprawnego określenia „przyznanie statusu zakładu pracy chronionej”, nie budzącego wątpliwości co do tego, że to przyznanie nie jest potwierdzeniem stanu prawnego, zaistniałego z mocy ustawy, lecz w pełni konstytutywnym rozstrzygnięciem administracyjnym, tworzącym zupełnie nową sytuację prawną pracodawcy. Z tego powodu kierowanie się wyłącznie brzmieniem art. 30 ust. 3 ustawy (stwierdzenie utraty statusu) wynagłoby przyjęcia, iż „przyznanie statusu”, o którym mowa w art. 30 ust. 1, to również tylko „stwierdzenie statusu”. Inaczej bowiem powstałoby niezgodnie z zasadami niekonsekwencja w sposobie nabywania i utraty uprawnień z tytułu

prowadzenia zakładu pracy chronionej. Nie ulega wątpliwości, iż wobec różnorodnych i wymagających kompetentnych ustaleń okoliczności warunkujących uzyskanie i zachowanie statusu zakładu pracy chronionej, przypisywanie decyzjom administracyjnym, dotyczącym uzyskania i utraty tego statusu, charakteru decyzji deklaracyjnych, skutecznych ex tunc, podważa pewność obrotu prawnego i gospodarczego.

Należy także podkreślić, iż w zakresie problematyki rehabilitacji zawodowej NSA podjął w dniu 6 listopada 2000 r. uchwałę (OPS 8/00) stwierdzającą, że organem właściwym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123 poz. 776 ze zm.) do wydania na podstawie art. 134 kpa postanowienia (orzeczenia) stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania jest wojewódzki zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, w składzie orzekającym w danej sprawie.

#### **Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego.**

1. W sprawach tych przeważały skargi gmin na decyzje dotyczące obniżenia opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalni. NSA wskazywał (II SA 2500-2503/99), że od wymiaru opłaty eksploatacyjnej stanowiącej rodzaj daniny publicznej (art. 87 ustawy z dnia 4 lutego 1984 r. – Prawo geologiczne i górnictwo – Dz.U. nr 27, poz. 96 z późn. zm.) należy odróżnić podział tych opłat na część stanowiącą dochód Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i na część stanowiącą dochód gminy. O zasadach podziału wskazanej opłaty stanowi art. 86 prawa geologicznego i górniczego, zaś szczegółowe kwestie reguluje rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie art. 86 ust. 3 tej ustawy. Skoro więc czym innym jest sprawa wymiaru opłat, a czym innym ich podział, to

wywodzenie przez gminy własnego interesu prawnego w postępowaniu o wymiar opłaty z uzasadnieniem, że otrzymają ona potem część wymierzonych opłat nie znajduje podstaw w obowiązującym systemie prawnym. Gmina nie jest więc stroną w postępowaniu w przedmiocie wymiaru opłat (art. 28 k.p.a. w związku z art. 84 ust. 1 i ust. 2 powoływanego praw geologicznego i górniczego) z określonym ustawowo wyjątkiem, i nie jest uprawniona do wniesienia skargi do NSA na decyzje ostateczne w tych sprawach. W licznych orzeczeniach NSA (np. w sprawach II SA 1912/99, II SA 2497/99, II SA 2505/99 oraz II SA 1429/98) podkreślano, że decyzje o wymierzeniu opłaty eksploatacyjnej obniżonej, o której mowa w art. 84 ust. 6 prawa geologicznego i górniczego, podejmują się po zasięgnięciu opinii zarządu właściwej gminy. W ten sposób gmina uzyskuje w postępowaniu o wymierzenie opłaty status organu współdziałającego przy wydawaniu decyzji (art. 106 kpa). W orzecznictwie NSA został przyjęty pogląd, że organ samorządu terytorialnego nie może być stroną w sprawie, w której występował jako organ korzystający ze swej ustawowej kompetencji do wydania określonej decyzji. Znalazło to potwierdzenie w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1999 r. III RN 181/98 i z dnia 13 maja 1999 r. III RN 191/99 wydanych na tle art. 84 ust. 6 i 8 omawianej ustawy - Prawo geologiczne i górniczne. W wyrokach NSA wydanych np. w sprawach: II SA 2500-2503/99 oraz II SA 2504/99 podkreślono, że prawo przewiduje tylko jeden ustawowy wyjątek, kiedy gmina uzyskuje status strony w postępowaniu o opłaty eksploatacyjne. Wynika on z art. 84 ust. 8 zd. 2 w związku z art. 84 ust. 5 prawa geologicznego i górniczego, który przewiduje, że gmina może zgłosić swój udział w postępowaniu o podwyższenie opłaty eksploatacyjnej w razie eksploatacji złoża o szczególnie korzystnych warunkach geologiczno-górnicznych. Wskazany ustawowy wyjątek jest dodatkowym argumentem

przemawiającym za tym, że w innym postępowaniu o wymierzenie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny, gmina nie ma statusu strony oraz nie jest w tej materii uprawniona do wniesienia skargi do NSA.

2. W wyrokach wydanych w przedmiocie wysokości wymierzonych opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin (np. w sprawach II SA 1506/99, II SA 1875/99 oraz II SA 659/00) przyjęto w nawiązaniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 1999 r. sygn. akt U. 4/98, iż opłata eksploatacyjna jest wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji. Dalsze przetwarzanie wydobytego surowca nie ma wpływu na uszczerbek środowiska powstający na skutek eksploatacji złoża, dlatego nie powinno ono mieć wpływu na wysokość opłaty eksploatacyjnej.

Podkreślono także, iż dokumentacja geologiczna i decyzja koncesyjna mają decydujące znaczenie w określeniu, czy wydobywane w rudzie danej kopaliny także inne minerały są tylko pierwiastkami towarzyszącymi, czy odrębną kopalina współtowarzyszącą, od której powinno się pobierać zupełnie odrębne opłaty eksploatacyjne (art. 5 ust. 2 pkt 2 i art. 6 pkt 1 i art. 84 ust. 1 i 3 prawa geologicznego i górniczego oraz § 1 i § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego - Dz.U. Nr 92, poz. 430).

3. W sprawie II SA 1514/2000 przypomniano, że kolejne fazy postępowania kończone decyzjami, które poprzedzają postępowanie o uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny same przez się nie przesądzają o obowiązku udzielenia koncesji. W toku tych działań należy jednak pamiętać o wynikającej z art. 7 kpa zasadzie uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz o wynikającej z art. 8 tego kodeksu zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa.

Według wyroku NSA wydanego w tej sprawie, udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża wymaga spełnienia szeregu wymogów zawartych w różnych przepisach, w tym przepisach o szeroko rozumianej ochronie środowiska. W zakresie przepisów o wspomnianej ochronie środowiska chodzi nie tylko o ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, ale także o wszystkie dotyczące tej problematyki przepisy prawa miejscowego (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, plany ochrony utworzonych parków krajobrazowych itp.). Stąd - zdaniem NSA - wynikający z obowiązującego przepisu prawa miejscowego wyraźny zakaz eksploatacji na określonym terenie złóż udokumentowanych a dotychczas nieeksploatowanych, uniemożliwia organowi koncesyjnemu udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny na danym terenie.

#### Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

1. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii obejmują przede wszystkim problematykę wprowadzenia lub odmowy wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów. W dziedzinie tej od lat charakter żądań obywateli jest niezmienny. W zdecydowanej większości zainteresowani wnoszą o uregulowanie w tym trybie problematyki własnościowej poszczególnych gruntów, pomimo, że ewidencja ma jedynie charakter techniczno-deklaratoryjny. Wyklucza to oczywiście dokonywanie w trybie zapisów w ewidencji korygowania tytułów własności.

2. Inną dość istotną (choć iaz nieliczną) grupę spraw w omawianej dziedzinie stanowią skargi na decyzje rozgraniczeniowe. Analiza orzecznictwa NSA w omawianym zakresie wykazała, że najczęściej naruszaniem przez organy przepisami postępowania administracyjnego były art. 7, 75, 77 § 1, 80 107 § 3 kpa. W mniejszym zaś stopniu: art. 134 kpa (stwierdzenie niedopuszczalności odwołania zamiast umorzenia postępowania w trybie art.

138 § 1 pkt 3); art. 158 § 2 kpa w związku z art. 107 § 3 kpa (brak należytego umotywowania przyczyn, z powodu których decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne - art. 156 § 2 kpa.); art. 124 § 2 kpa w związku z art. 134 kpa (brak należytego uzasadnienia wydanego przez organ postanowienia); art. 132 § 1 kpa (nieuprawnione bo częściowe tylko wzruszenie decyzji w trybie powołanego przepisu), a także art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (skarżący nie brali udziału w postępowaniu).

#### Sprawy z zakresu rolnictwa

W okresie sprawozdawczym w zakresie spraw rolnych i leśnych powtarzały się problemy orzecznicze z lat ubiegłych, związane zwłaszcza ze stosowaniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, ustawy o scaleniu i wymianie gruntów.

Odnotowano w 2000 r. jeszcze kilkanaście spraw dotyczących stosowania przepisu art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107 poz. 464 ze zm.), który definitywnie wyłączył z postępowania administracyjnego sprawy z zakresu ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych - Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm. (np. II SA 1935/99, II SA 1944/99, II SA 745/00, II SAB 147-148/00, II SAB 184/99, II SA 2678/99, II SA 280/00, II SA 2197/99, II SA 47/00, II SA 44/00, II SA 1726/99).

Nadal rozstrzygane były sprawy dotyczące zwrotu nieruchomości przekazanych na rzecz Państwa z różnych tytułów. Tak np. w sprawach dotyczących art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25), według którego osobie,

której przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu w myśl dotyczących przepisów, na jej wniosek przysługującej się nieodpłatnie własność tej działki, podkreślano w orzecznictwie NSA, że z wnioskiem o przyznanie prawa własności takiej działki może występować również zastępny osoby uprawnionej, który po śmierci tej osoby faktycznie nią włada. Z treści wspomnianych przepisów art. 118 ust. 1 i 2 wynika, że o uwłaszczenie w omawianym trybie może wystąpić tylko osoba, której przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego, a zatem ten, komu na podstawie dotyczących przepisów taką działkę oddano w użytkowanie i kto prawo to nadal zachował. W przypadku zaś jego śmierci omawiane uprawnienie przechodzi na zastępnego rolnika.

Imną kategorię spraw rolnych stanowiły sprawy przekazywania gruntów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.). NSA podkreślał, że jednym z warunków przekazania gruntów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na mocy art. 17 ust. 1 wspomnianej ustawy, jest przewidziane w jej art. 1 pkt 1 przeznaczenie nieruchomości rolnych w planach zagospodarowania na cele gospodarki rolnej. Sformułowanie zawarte w przepisie art. 17 ust. 1, że nieruchomości określone w art. 1 i 2 podlegają przekazaniu Agencji w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wskazuje na to, że przekazanie następuje nie z mocy prawa lecz konstytutywnej decyzji administracyjnej. Organ wydaje więc taką decyzję na podstawie stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w czasie wydawania decyzji.

Wśród spraw z zakresu rolnictwa i leśnictwa dość dużą liczbę spraw stanowiły skargi na decyzje dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i

leśnej. Wskazać tu należy na wyrok w sprawie II SA/Po 257/99, w którym Sąd oddalił skargę na decyzję dotyczącą wyłączenia gruntu z produkcji, uznając iż budowa garaży nie mieści się w pojęciu budownictwa mieszkaniowego, z którego to tytułu należałoby zastosować zwolnienie od opłat przewidzianych w przepisie art. 12a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

#### **Sprawy z zakresu ochrony środowiska**

Zakres przedmiotowy spraw związanych z ochroną środowiska był różnorodny ale nadal dominowały skargi na decyzje, wymierzające kary pieniężne za wycięcie drzew i krzewów bez uprzedniego uzyskania zezwolenia, podjęte na podstawie art. 110 ust. 1 b/ pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.). Z kolei liczba skarg na decyzje dotyczące szkodliwego oddziaływania działalności gospodarczej na środowisko jest porównywalna z rokiem 1999.

1. W orzeczeniu SA/Rz 2248/99 uwzględniającym skargę na decyzję wymierzającą karę pieniężną za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia uznano, że z zestawienia treści art. 48 ust. 1 i 2 oraz art. 110 ust. 1 b/ pkt 2 ustawy wynika, że brak jest podstaw prawnych do wymierzenia takiej kary osobom trzecim (nie są zobowiązane utrzymywać we właściwym stanie drzew i krzewów na cudzej nieruchomości i nie są też uprawnione do uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów z takiej nieruchomości). Karą za wycięcie drzewa lub krzewu nie może być bowiem obciążony podmiot, któremu do takiej nieruchomości nie przysługuje żadne uprawnienie. Przyjęcie, że osoba nie będąca użytkownikiem nieruchomości nie ponosi kary pieniężnej przewidzianej w art. 110 ust. 1b/ pkt 2 ustawy, nie oznacza, iż nie ponosi ona odpowiedzialności w ogóle. Osoba taka dopuszcza się bowiem wykroczenia lub występku kradzieży, ewentualnie zniszczenia mienia, za które odpowiada w

trybie przewidzianym przez ustawodawstwo karne. Niezależnie od tego, jej czyn może nosić znamiona czynu niedozwolonego, co uzasadniać może odpowiedzialność odszkodowawczą przewidzianą w kodeksie cywilnym. Jeżeli natomiast taka osoba wycięła drzewa lub krzewy na zlecenie właściciela lub posiadacza nieruchomości, który nie posiadał wymaganego zezwolenia, wówczas karę pieniężną ponosi właściciel lub posiadacz nieruchomości, której częścią, składową były drzewa lub krzewy. Natomiast zwolnienie właściciela od odpowiedzialności za wycięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia może być rozważane w razie ekscesu osoby trzeciej (np. wyręb drzewa w związku z kradzieżą) lub jeśli w sposób oczywisty nie łączyło się z zakresem zleconych przez właściciela prac na nieruchomości.

2. W sprawach dotyczących opłat za gospodarce korzystanie ze środowiska na uwagę zasługują orzeczenia związane ze skargami na decyzje o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza, a zwłaszcza kwestia podwyższenia opłat z tego tytułu ze zwykłą 100%. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że przy ustaleniu limitu stężeń zanieczyszczeń wprowadzonych do powietrza powinien być uwzględniony aktualny i przewidywany stan zanieczyszczeń na danym obszarze. Dopuszczalna wielkość zanieczyszczeń wprowadzonych do powietrza, określona w decyzji o dopuszczalnej emisji, nie może powodować przekroczenia substancji szkodliwych na danym obszarze. Stąd, przystąpienie przez jednostkę organizacyjną do prowadzenia działalności gospodarczej, w której występuje emisja zanieczyszczeń bez uprzedniego uzyskania decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy, stanowi naruszenie prawa (delikt administracyjny), za które ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska przewiduje sankcję w postaci podwyższonej o 100% opłaty (art. 86 b/ ust. 7). Opłata ta zawiera więc w sobie opłatę za faktyczne zanieczyszczenie wprowadzone do powietrza przez

jednostkę organizacyjną i opłatę dodatkową za to, że jednostka ta nie posiada decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy. Ta opłata dodatkowa jest sankcją administracyjną, której celem jest wyeliminowanie wypadków prowadzania zanieczyszczeń do powietrza bez ustalenia w drodze decyzji ich rodzaju i ilości. Jednakże wymierzenie opłaty na podstawie art. 86 b/ ust. 7 ustawy, nie może być odierwane od rozważenia przyczyn i okoliczności, które spowodowały, iż jednostka organizacyjna nie posiada decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy.

3. W wyroku z dnia 11 października 2000 r., IV SA 1516/98 wyjaśniono, że przepisy ordynacji podatkowej nie mają zastosowania do opłat za gospodarce korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, ponieważ zasady i tryb ustalania i pobierania tych opłat regulują przepisy art. 86 ustawy a nadto fundusze pochodzące z tych opłat są przekazywane na odpowiednie konta funduszy ochrony środowiska. Opłaty przewidziane w art. 86 ustawy nie są także zobowiązaniami podatkowymi. Ustawodawca przewidział jedynie pobieranie, w przypadku zwłoki w ich płatności, odsetek w wysokości określonej dla zobowiązań podatkowych. Określone w cytowanym przepisie opłaty są niewątpliwie daninami publicznymi, stanowiącymi pierwszy instrument ochrony środowiska, którego celem jest doprowadzenie do wyboru przez jednostki organizacyjne prowadzące działalność gospodarczą takiej technologii w procesie produkcji i stosowania takich urządzeń, które będą zmierzają do racjonalnego korzystania ze środowiska.

4. Na odnotowanie w tej grupie spraw zasługują także zagadnienia dotyczące stosowania art. 70 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem starosta może decyzją zobowiązać inwestora a także właściciela, zarządcę lub posiadacza obiektu budowlanego albo zespołu obiektów, do przedstawienia oceny oddziaływania inwestycji lub obiektu budowlanego na środowisko.

W orzeczeniu II SA/Po 1892/99 prezentowany jest pogląd, że przepis ten określa dwie odmienne sytuacje: ocenę oddziaływania na środowisko oraz przeglądy ekologiczne. Pierwsze odnoszą się do inwestycji a więc zamierzeń przyszłościowych, drugie zaś dotyczą istniejących obiektów. Sąd w powołanym orzeczeniu stwierdził, że we współczesnym prawie ochrony środowiska rozróżnia się wyraźnie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko (i związane z tym koszty tych ocen) od przeglądów ekologicznych. Przykładem takich rozwiązań jest ustawodawstwo Unii Europejskiej (dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich z dnia 27 czerwca 1985 r. Nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska - OIW 175, 5 lipca 1985 r. i rozporządzenia Rady EWG z dnia 26 czerwca 1993 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa firm przemysłowych w systemie zarządzenia ochroną środowiska i przeglądów ekologicznych we Wspólnocie - OIW 168, 10 lipca 1993 r.). Należy przyjąć, iż w tym kierunku powinna zmierzać również wykładnia art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Pogląd ten pozostaje w związku z generalnym obowiązkiem zbliżenia istniejącego i przyszłego ustawodawstwa RP do ustawodawstwa UE.

5. Sprawa II SA/Po 1307-1308-1309/99 dotyczyła skarg na uchwały rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w przedmiocie m.in. wsparcia majątkowego regionalnego stowarzyszenia na rzecz zrównoważonego rozwoju. Uchwałami tymi wzmiankowana rada nadzorcza postanowiła, powołując m.in. art. 88 a/ pkt 5 ustawy, przekazać w formie darowizny na rzecz stowarzyszenia nieruchomości oraz samochód osobowy. Dokonując oceny zakwestionowanych przez wojewodę uchwał sąd stwierdził, iż przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie upoważniały rady nadzorczej do wydatkowania środków funduszu na cele wskazane w uchwałach.

Natomiast zapewnienie stowarzyszeniu - niezależnie od celów statutowych dla jakich zostało ono utworzone - warunków lokalowych nie może być zaspokojone ze środków funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, gdyż środki te służą realizacji przez uprawnione do tego podmioty określonych, konkretnych działań proekologicznych i zasad zrównoważonego rozwoju.

#### **Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego**

1. Obowiązująca od 1 stycznia 1995 roku ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.) wprowadziła szereg instytucji prawnych, nieznanych w dotychczas obowiązującym stanie prawnym. Sześciolatekni okres stosowania przepisów ustawy pozwolił na wyjaśnienie szeregu wątpliwości w stosowaniu tych instytucji. Nadal jednak zgłaszane były wątpliwości związane z tzw. rentą planistyczną (w myśl art. 36 ust. 3 ustawy na właścicieli nieruchomości spoczywa obowiązek uszczerzenia opłaty do 30% wzrostu wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem planu miejscowego, jeżeli zbywa tą nieruchomości). Wyłonił się problem, czy obowiązek ten powstaje także w sytuacji, gdy właściciel wyzbywa się własności w drodze darowizny na rzecz osób bliskich. W tej materii podjęta została uchwała NSA z dnia 30 października 2000 r. OPK 16/00, w której wyjaśniono, że: „Jednorazowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku (...), gdy wartość nieruchomości wzrosła w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pobiera się w przypadku darowizny udziału we współwłasności nieruchomości na rzecz osób bliskich.”

2. Istotne rozstrzygnięcia podejmowane były na tle art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przy rozpatrywaniu skarg na uchwały rady gminy o odrzuceniu zarzutów wniesionych do miejscowego planu

zagospodarowania terenu. Można wprowadzić uogólnienie, iż generalnie nie były uwzględniane zarzuty, w których powoływano się wyłączenie na ograniczenia prawa własności nieruchomości (SA/Sz 2292/99). Składy orzekające wielokrotnie podkreślały, iż warunkiem wniesienia skargi na uchwałę gminy w sprawie odrzucenia zarzutów jest nie tylko wykazanie istnienia interesu prawnego po stronie wnoszącego skargę, lecz naruszenie tego interesu. W tych warunkach ocena legalności (zgodności z prawem) uchwały rady gminy sprowadza się do badania, czy kompetencje gminy (władztwo planistyczne) nie zostały przekroczone z punktu widzenia stanowienia przepisów prawa miejscowego. Konsekwentnie przyjmowano również, że kompetencje rady gminy i zarządu w procesie planistycznym są odmiennie i zróżnicowane, niedopuszczalne jest ich wzajemne przejmowanie (wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2000 r. II SA/Ka 2124/99).

W zakresie stosowania art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym najczęstszymi przyczynami uwzględnienia skarg na uchwały rad gmin, odrzucające zarzuty wniesione do projektów planów miejscowych wyłożonych do publicznego wglądu, były braki prawidłowego uzasadnienia uchwał wymaganego przepisem. W tym zakresie za uzasadnienie uważano często zacytowanie zespołu przepisów lub wyciągów z nich. Brak było natomiast wskazania elementów stanu faktycznego odpowiadających hipotezie ustalenia projektu planu. Często uzasadnienie oparte jest na arbitralnie wyrażonym przekonaniu o potrzebie wprowadzenia okresowego zamierzenia przewidzianego w projektowanym, bez rozważenia przesłanek planowania zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w tym pkt. 2 tego przepisu nawiązującego m. in. do prawa własności. Przy konstruowaniu projektu planu miejscowego często nie rozważa się spraw indywidualnych na tle przepisów konstytucyjnych nakazujących

ochronę własności (art. 21 i art. 64). Nie bierze się pod uwagę, że wprowadzenie własności może być ograniczona w drodze ustawy, lecz tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Uwzględnianie skarg na uchwałę rady gminy, odrzucającej zarzut wniesiony do projektu planu miejscowego, następuje m. in. z przyczyny pominięcia w motywach zaskarżonej uchwały zagadnienia interesów i praw właścicieli nieruchomości. Także sprawa sposobu korzystania z tzw. władztwa planistycznego jest rozważana jako przyczyna uwzględnienia skargi wniesionej na uchwałę odrzucającą wniesiony zarzut. Np. w sprawie IV SA 2365/99 Sąd orzekł o nieważności uchwały rady gminy odrzucającej zarzut do projektu planu miejscowego. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że skoro gmina z mocy art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dysponuje tzw. władztwem planistycznym, w ramach którego może decydować o przeznaczeniu i zasadzie zagospodarowania terenu, to można oczekiwać, iż gmina będzie to czyniła racjonalnie, wybierając optymalne w danej sytuacji rozwiązanie i racjonalność tę wykaże. W uzasadnieniu tym stwierdzono także, że l.zw. władztwo planistyczne podlega kontroli sądu administracyjnego. W przedmiotowej sprawie sąd uznał, że jeżeli rada gminy w żaden sposób nie odniosła się do zarzutów kwestionujących rozwiązania inwestycyjne, a ponadto w jednym głosowaniu odrzuciła zarzuty wielu osób, bez indywidualnego rozstrzygnięcia o ich interesach prawnych - to nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego i rozstrzygnęła w sprawie z naruszeniem art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Podobnie motywowany był wyrok w sprawie I SA 2268/99, w którym również stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały rady gminy.

3. Najliczniejsza grupa spraw z zakresu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dotyczyła skarg na decyzje wójta (burmistrza, prezidenta miasta)

o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Orzecznictwo sądowe wypracowało w tej mierze jednolite w zasadzie kierunki wykładni poszczególnych unormowań ustawy przy czym można już mówić o utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wyjaśniono m.in., iż wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla istniejącego obiektu, bez planowanej zmiany sposobu jego użytkowania, jest bezprzedmiotowe (sprawa II SA/Kr 128/98). Status strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ma również właściciel nieruchomości budynkowej, stanowiącej odrębny od gruntu przedmiot własności, skoro przysługuje mu prawo do korzystania z działki, na której usytuowany jest budynek, a która sąsiaduje z działką inwestora (wyrok NSA z dnia 10 lipca 2000 r. II SA/Ka 1931/98). Nie mają natomiast przyniotu strony w tym postępowaniu jednostki pomocnicze gminy oraz rada i zarząd dzielnic (wyrok NSA z dnia 20 września 2000 r. II SA/Ka 1878/98). Także Dyrekcja Parku Krajobrazowego, jako organ opiniujący i współdziałający w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, nie jest stroną w tym postępowaniu i nie może domagać się stwierdzenia nieważności takiej decyzji (SA/Sz 1668/99). Wreszcie konsekwentnie podkreślano, iż w sytuacji gdy planowana inwestycja ma być realizowana na terenach objętych ochroną konserwatorską, brak uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wyłącza możliwość wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy (SA/Sz 1834/98, SA/Sz 1978/98, SA/Sz 1752/99 i inne).

Podobnie jak w latach ubiegłych organy borykają się z trudnościami związanymi z interpretacją zapisów planów miejscowych a w szczególności tych zapisów planu, które postępują się tzw. pojęciami nieodkreślonymi czy nieostrymi. Składy orzekające wskazywały na konieczność sięgania do wszystkich reguł wykładni skoro plan zagospodarowania przestrzennego jest również aktem normatywnym jako przepis prawa miejscowego (SA/Bk 736/00, SA/Bk 586/00 i szereg innych). Zdarzają się poza tym przypadki rozbieżności w

zapisach planu, zaś w tego rodzaju przypadkach, w ocenie sądu, zachodzi konieczność ich wyjaśnienia (SA/Sz 2139/98, SA/Sz 7/99), korzystając z wszelkich dostępnych środków dowodowych, nie wyłączając przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, nie będącego autorem planu (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2000 r. II SA/Ka 1084/98).

W omawianej kategorii spraw pojawił się istotny problem polegający na dopuszczalności wydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji gminnych. W wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2000 r. sygn. akt II SA/Ka 226/99 oraz z dnia 21 grudnia 2000 r. II SA/Ka 312/99 wyrażono pogląd, iż organ gminy (a więc wójt, burmistrz, prezydent miasta) podlegają wyłączeniu w tego rodzaju sprawach, pomimo uchylenia art. 27a Kpa. Podstawą wyłączenia, w ocenie sądu, jest przepis art. 24 § 1 pkt. 1 kpa, zgodnie z którym pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu, jeżeli pozostaje ze stroną (gminą) w takim stosunku prawnym, że wynik postępowania administracyjnego może mieć wpływ na jego prawa i obowiązki. W doktrynie pogląd taki prezentowany jest przez W. Chrościelewskiego (glosa do wyroku NSA z dnia 21 października 1997 r. II SA/Wr 932/97, opublikowana w OSP 199/4/77). Przyjęcie tego kierunku wykładni oznacza, iż organy gminy będą podlegały wyłączeniu od udziału w każdej sprawie, w której z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu występuje gmina.

#### 4. Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

Bez decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu lub wbrew jej ustaleniom nie może być wydane pozwolenie na budowę (art. 39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 32 ust. 2 pkt. 3i art. 35 ust. 1 pkt. lit. b prawa budowlanego). Decyzja ta jest wiążąca dla organu właściwego

do spraw pozwoleń na budowę (art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Z wyroków wydanych w 2000r. w sprawach decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynika, że uwzględnienie skarg wniesionych na te decyzje następowało zarówno ze względu na naruszenie przy ich wydaniu przepisów postępowania administracyjnego, jak też przepisów prawa materialnego. Potrzeba uwzględnienia skargi najczęściej wynikała z łącznego naruszenia przez organ wydający decyzję przepisów postępowania administracyjnego jak też prawa materialnego (art. 22 ust. 2 pkt. 1 i 3 ustawy o NSA).

Z analizowanych wyroków, dotyczących skarg na decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynika, że najczęstszym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego było niedopełnienie obowiązku pełnego wyjaśnienia stanu danej sprawy (art. 7 i 77 § 1 k.p.a.), mającego lub mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zakres tych naruszeń był różny. Np. w sprawie o sygn. akt II SA/Ka 61/99 nie było możliwości ustalenia kto faktycznie jest inwestorem, co będzie przedmiotem inwestycji, jak duży ma być wznoszony obiekt, a przy dwufunkcyjności obiektu nie było wiadomo, która funkcja będzie przeważająca.

W sprawie II SA/Gd 1524/98 pozbawiono skarżących w postępowaniu pierwszoinstancyjnym praw stron. Organ II instancji w postępowaniu uznał te prawa za uzasadnione, lecz nie wyciągnął żadnego wniosku z faktu uniemożliwienia udziału stron w jednej instancji postępowania administracyjnego. W konsekwencji nie tylko godziło to w zasadę art. 15 kpa, stanowiącego o dwuinstancyjności postępowania, ale także rażąco naruszało art. 10 § 1 kpa, nakładający obowiązek zapewnienia stronom udziału w każdym stadium postępowania.

Za naruszenie przepisów prawa materialnego w sprawach warunków zabudowy i zagospodarowania terenu uznano przede wszystkim niezgodność

rozstrzygnięć zaskarżonych decyzji z ustaleniami planu miejscowego lub zastosowanie interpretacji planu uznanych przez Sąd za wadliwą. Za naruszenie prawa materialnego uznano także brak uzgodnienia przygotowanej decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, wymaganego przepisami art. 40 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Brak uzgodnienia tej decyzji z organami administracji publicznej wymienionymi w wyżej wymienionym artykule ustawy stwarzał przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji.

W orzecznictwie organów administracji, jak i w wielu wyrokach NSA dotyczących stosowania przepisów art. 40-42 ustawy daje się zauważyć kierunek zmierzający do ściślej wykładni tych przepisów. Co do roli i charakteru decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu często przyjmuje się, z powoływaniem się na treść art. 43 ustawy, że nie można odnawiać warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie inwestycyjne nie jest sprzeczne z ustaleniami planu miejscowego. Przywołanie art. 43 ustawy jest źródłem stanowisk wyrażanych w wyrokach NSA, że w decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu można jedynie informacyjnie wskazywać na potrzebę zastosowania przy podejmowaniu danego przedsięwzięcia warunków wynikających z przepisów szczególnych, zastrzegając przy tym, że nie może to być tożsame z rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach inwestora (tezy wynikające z wyroku NSA z dnia 7 sierpnia 1998r. IV SA 1584/98 opublikowanego w ONSA z 2000 r. Nr 1 poz. 15). We wskazanym wyroku wyrażono też pogląd, że ochronę interesów osób trzecich w decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu można uwzględnić jedynie w takim zakresie, w jakim obecnie to nie jest objęte w przepisach prawa budowlanego. Należy jednak mieć na uwadze, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje potrzebę stosowania w decyzjach ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu warunków i

wymagań wynikających z przepisów szczególnych, w tym wymagań ochrony interesów osób trzecich. Dają temu wyraz w szczególności art. 42 ust. 1 pkt. 3 i 5 oraz art. 47 tej ustawy. W wyroku II SA/Ld 2092/97 stwierdza się, że w art. 42 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano dla omawianej decyzji charakter „uprawnijający do uzyskania pozwolenia na budowę na warunkach w niej określonych”.

### Sprawy z zakresu Prawa budowlanego

Podobnie jak w latach ubiegłych w sprawach z zakresu Prawa budowlanego przeważały skargi na decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych oraz na decyzje w przedmiocie udzielenia bądź odmowy udzielenia pozwolenia na budowę.

1. Orzecznictwo w sprawach skarg na decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych nie nasuwa w zasadzie wątpliwości. Kierunek tego orzecznictwa przesądzony został wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. P.2/98, w którym stwierdzono, że przepis art. 48 Prawa budowlanego jest zgodny z Konstytucją RP. Tym samym w sprawach o rozbiórkę obiektu budowlanego, jak to wynika z licznych orzeczeń wydanych w 2000 r., badaniu podlega jedynie data wybudowania obiektu bez pozwolenia lub zgłoszenia, po dniu wejścia w życie Prawa budowlanego z 1994 roku. Stwierdzenie bowiem, iż obiekt wybudowany został bez pozwolenia lub zgłoszenia, stwarza w istocie obowiązek wydania nakazu rozbiórki, bez potrzeby badania innych, nawet istotnych okoliczności faktycznych sprawy (np. zgodności zamierzenia z planem miejscowym, warunkami technicznymi itp.).

2. W orzecznictwie organów administracji publicznej, rozpatrujących wnioski o udzielenie pozwolenia na budowę, nie w pełni uwzględniane są ukształtowane już i utrwalone poglądy doktryny i praktyki, m.in. dotyczące

związania tego organu ostateczną decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W wyroku z dnia 8 września 2000 r. II SA/Ld 399/00 przypomniano, że organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę może wprawdzie inicjować wszczęcie postępowania nadzwyczajnego w celu wzruszenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli w jego ocenie dotknięta jest wada, jednakże gdy działania te nie odniosą skutku jest związany, pozostającą w obrocie prawnym, decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

3. Powszechnie akceptowane jest również stanowisko, według którego rozpoczęcie robót budowlanych może nastąpić tylko w sytuacji, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę stanie się ostateczna (m.in. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2000 r. II SA/Ld 278/97) a także wówczas, gdy inwestor zawiadomi organ (zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego) o zamierzonym rozpoczęciu robót, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem. Niedopełnienie tych obowiązków powoduje, że inwestor dopuszcza się samowoli budowlanej z zastosowaniem skutków prawnych przewidzianych w art. 48 Prawa budowlanego.

4. W orzecznictwie sądowym wyjaśniono również, że zgłoszenie dokonywane przez inwestora (np. o przystąpieniu do realizacji robót budowlanych, czy też zgłoszenie remontu) nie jest tylko czynnością porządkową lecz ma charakter procesowy - jest bowiem formą wszczęcia postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 3 marca 2000 r. II SA/Ld 2518/98). W trakcie tego postępowania organ ustala, czy zamierzone prace mogą być realizowane czy też dojdzie do zgłoszenia sprzeciwu. Z kolei na organie, po dokonaniu zgłoszenia, spoczywa obowiązek udzielenia stronie pełnych i wyczerpujących informacji. W wyroku NSA z dnia 15 września 2000 r. IV SA 1083/97 podkreślono, że naruszenie tego obowiązku, wynikającego z art. 9 kpa, poprzez udzielenie stronie błędnych informacji lub podjęcie wadliwych czynności przez organ, nie może niekorzystnie oddziaływać na sytuację prawną

strony. Dalej idące rozważania, co do charakteru omawianego postępowania, po zgłoszeniu zawiadomienia przez inwestora, zawarte zostały w wyroku NSA z dnia 18 lipca 2000 r. II SA/Wr 2143/98. W ocenie sądu, skoro organ nie kwestionował faktu, iż zgłoszenie dotyczy obiektu gospodarczego, związanego z produkcją rolną, wyłączonego z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, zaś spór dotyczył tego czy obiekt jest usytuowany w granicy z sąsiednią działką to zobowiązany był do nałożenia na zgłaszającego obowiązku uzupełnienia dokumentacji z wyznaczeniem stosownego terminu. Dopiero w przypadku nie uzupełnienia dokumentacji organ mógł wnieść sprzeciw w odniesieniu do zamierzonej inwestycji.

5. W praktyce organów administracji publicznej wątpliwości dotyczą także problematyki wstrzymywania robót budowlanych. W wyroku NSA z dnia 8 listopada 2000 r. II SA/Gd 1833/98 przypominano, iż wstrzymanie robót budowlanych, prowadzonych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, nie może być środkiem prowadzącym do korekty wadliwej decyzji. Stosownie bowiem do art. 50 ust. 1 pkt. 2 i 3 Prawa budowlanego wstrzymanie robót może nastąpić w określonych tam przypadkach. Wady natomiast, pozwalania na budowę mogą być usunięte w trybach nadzwyczajnych, określonych w przepisach Kpa. Wstrzymanie zatem robót budowlanych, prowadzonych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, może być wstrzymane wówczas, gdy roboty te prowadzone są w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska (sprawa II SA/Gd 170/98).

6. Jak wiadomo udzielenie pozwolenia na budowę może nastąpić w sytuacji, gdy inwestor po pierwsze wykaże się posiadaniem ostatecznej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, po wtóre wykaże się „prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” (sprawa II SA/Gd 2105/97). Poza tym w sprawie II SA/Kr 1282/98 podkreślono, że nie

wystarczy wykazanie się prawem do nieruchomości (nawet usytuowanych na terenach przeznaczonych pod zabudowę) lecz niezbędne jest zapewnienie takiej nieruchomości dojścia i dojazdu do drogi publicznej, przy czym nie wystarczy wykazanie faktycznie istniejącego dostępu lecz musi to być prawnie zapewniony dostęp.

7. Niezwykle istotną kwestię rozstrzygnięto w uchwale składu powiększonego, a mianowicie w uchwale NSA z dnia 15 maja 2000 r. OPS 20/99. Teza tej uchwały ma następujące brzmienie: „Wykonywanie lub wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym urządzenia budowlanego (przyłącza wodociągowego), o którym mowa w art. 3 pkt. 9 Prawa budowlanego, nie jest budowaniem obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu art. 48 tej ustawy.” W ten sposób usunięte zostały dotychczas istniejące wątpliwości co do sposobu kwalifikowania urządzeń budowlanych, wykonywanych w obiektach budowlanych.

8. Ponadto w sprawach z zakresu Prawa budowlanego wypracowane zostały istotne stanowiska w następujących kwestiach:

- treść art. 52 Prawa budowlanego (wskazującego, że adresatem decyzji może być zarówno inwestor, właściciel i zarządca obiektu) w żadnym razie nie oznacza dowolności organu w wyborze jednego z tych podmiotów celem wykonania orzeczonego nakazu rozbioru. W wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2000 r. II SA/Ka 2059/98 stwierdzono, że w pierwszej kolejności nakaz winien być skierowany do inwestora, jako sprawcy samowoli, a gdy ten nie żyje, do jego następców prawnych,

- inwestorowi nie można postawić zarzutu samowoli budowlanej, jeżeli w dacie wznoszenia obiektu budowlanego legitymował się ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2000 r. SA/Bk 878/00, podobnie SA/Bk 548/00, SA/Bk 1551/99, SA/Bk 368/00 SA/Bk 454/00),

- ingerencja organów nadzoru budowlanego może nastąpić jedynie do określonej grupy ogrodzeń tj. np. takich, których wysokość przekracza 2,2 m. Oznacza to, że ogrodzenia poniżej tej wysokości znajdują się poza regulacją Prawa budowlanego (sprawa SA/Rz 581/99),

- wytknięto organom, iż w przypadku sprzecznych dowodów nie można ograniczyć się do stwierdzenia o braku „jednoznacznego dowodu, czy sporny obiekt został wybudowany po 1995 roku czy też przed 1995 r.” lecz obowiązkiem jest poczytnienie jednoznacznych ustaleń przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków dowodowych (sprawa SA/Sz 106/99, w której uchylono decyzję organu odwoławczego o umorzeniu postępowania),

- przeniesienie pozwolenia na budowę na inną osobę dotyczy decyzji jako całości (całego zamierzenia inwestycyjnego) albowiem nowy inwestor przyjmuje wszystkie warunki zawarte w pierwotnej decyzji i nie można „dzielić” pozwolenia na budowę (SA/Bk 820/99, SA/ 835/99, SA/Bk 870/99), przyrzecpa caningowa, przystosowana do prowadzenia działalności gospodarczej (jako kiosk) jest tymczasowym obiektem budowlanym, do którego mają zastosowanie przepisy Prawa budowlanego (sprawa SA/Rz 2945/98).

### Gospodarka nieruchomościami

Wśród rozpoznanych przez Naczelny Sąd Administracyjny w 2000 r. spraw związanych z gospodarką nieruchomościami dominowały sprawy dotyczące: uwłaszczenia państwowych lub komunalnych osób prawnych, opłat adiacenckich, wywłaszczenia nieruchomości, uwłaszczenia użytkowników wieczystych i gruntów warszawskich.

1. Zarówno przepis art. 200 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), jak i art. 2 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie

ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464), wskazują wojewodów jako organy właściwe do wydawania decyzji w przedmiocie uwłaszczenia w stosunku do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Powstała natomiast wątpliwość co do organu właściwego do wydania decyzji uwłaszczeniowej w sytuacji, gdy wprawdzie w dniu 5 grudnia 1990 r. grunty stanowiły własność Skarbu Państwa, lecz następnie po tej dacie stały się własnością określonej jednostki samorządu terytorialnego czy też związku międzygminnego. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. OPK 19/00 wyraził pogląd, że zarząd związku komunalnego gmin nie jest organem właściwym do stwierdzenia nabycia prawa użytkownika wieczystego gruntu i własności budynków znajdujących się na tym gruncie na podstawie art. 200 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli grunt stanowił w dniu 5 grudnia 1990 r. własność Skarbu Państwa. Sąd stwierdził w uzasadnieniu uchwały, że data 5 grudnia 1990 r. wyznacza nie tylko podmiot uzyskujący z mocy prawa użytkowanie wieczyste, ale i organ właściwy do orzekania w przedmiocie uwłaszczenia. Jeżeli zatem w tej dacie grunt stanowił własność Skarbu Państwa, to właściwym do wydania decyzji jest zawsze wojewoda.

W omawianym zakresie istotną jest także uchwała NSA z dnia 6 listopada 2000 r., sygn. OPS 11/00, w której Sąd wyraził pogląd, iż uchwały rady gminy o przeznaczaniu do sprzedaży - w trybie przetargu - nieruchomości stanowiącej mienie komunalne, może być zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Z uzasadnienia uchwały wynika, że decydowanie o przeznaczaniu takiej nieruchomości do sprzedaży jest, na tym etapie, decydowaniem o zmianie przeznaczenia nieruchomości, a wobec tego rozstrzyganie o tym w formie uchwały właściwego organu gminy następuje w ramach publicznoprawnych zadań gminy; poprzedza ono rozporządzenie

nieruchomością w formie czynności cywilnoprawnych, wobec czego może podlegać kontroli NSA w trybie określonym w powołanym wyżej przepisie.

Należy też odnotować uchwałę NSA z dnia 9 października 2000 r., sygn. OPK 15/00 (ONSA 2001 z. 1, poz. 18), w myśl której uchwała zarządu gminy, podjęta na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której organ ten żąda zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie, nie jest decyzją administracyjną.

2. W sprawach dotyczących opłat adiacenckich istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej miało wyjaśnienie przez Naczelny Sąd Administracyjny zgłoszonych wątpliwości prawnych związanych ze stosowaniem art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W uchwale z 5 czerwca 2000 r., sygn. OPK 4-7/00 (ONSA 2000 z. 4, poz. 143) Sąd wyraził w tej kwestii pogląd, że użyty w art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) zwrot „po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej” oznacza w przypadku urządzenia kanalizacyjnego, wykonanie kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości znajdujących się w zasięgu urządzenia. Stanowisko to Sąd wywiódł z ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.). Istota tego poglądu streszcza się w tym, iż Prawo wodne posługuje się, tak jak i ustawa o gospodarce nieruchomościami, identyczną terminologią „urządzenia kanalizacyjne”. Analiza art. 98 ust. 2 i art. 107 ust. 1 Prawa wodnego wskazuje, że urządzenie kanalizacyjne to nie tylko kanał sanitarny, ale także przykanaliki - odgałęzienia - prowadzące do poszczególnych nieruchomości. Kanał sanitarny i przykanaliki łącznie składają się na urządzenie kanalizacyjne służące do odprowadzania ścieków.

Należy również wskazać na uchwałę NSA z dnia 9 października 2000 r., sygn. OPK 8/00 (NSA 2001 z. 1, poz. 16), w myśl której obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku podziału nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, ciąży na osobie będącej użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna.

3. W zakresie spraw dotyczących wywłaszczenia nieruchomości powstała wątpliwość dotycząca określenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. W uchwale z dnia 9 października 2000 r., sygn. OPS 12/00 (ONSA 2001 z. 1, pz. 10) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, iż orzekając o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość na podstawie art. 129 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami, w decyzji ustalającej należy odszkodowanie organ uwzględnić wypłacone stronie odszkodowanie na podstawie ostatecznej decyzji, która w toku dalszego postępowania została uchylona; nie można jednak waloryzować kwoty wypłaconego odszkodowania na podstawie art. 5 tej ustawy.

W sprawach dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności istotne znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98 (OTK 2000 nr. 3, poz. 87), stwierdzający niezgodność z Konstytucją RP art. 1 ust. 2a, art. 5 i 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746),

Na tle powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wyłonił się problem, czy gminy będą mogły domagać się weryfikacji wydanych z ich skądą decyzji o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 9 października 2000 r., sygn. OPK 14/00

(ONSA 2001 z. 1, poz. 17) stwierdził, że gmina nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną samorządowego kolegium odwoławczego o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności wskazanych przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, stanowiących podstawę prawną tej decyzji. Jest to konsekwencją utrwalonego poglądu, że strona postępowania administracyjnego nie może być organ, który z mocy przepisów prawa został powołany do wydawania decyzji administracyjnych. Gmina bowiem wydając decyzje administracyjne nie działa jako właściciel, lecz realizuje władztwo administracyjne państwa i w postępowaniu administracyjnym zajmuje pozycję organu prowadzącego postępowanie.

Sprawy dotyczące gruntów warszawskich można podzielić na dwie kategorie; rozstrzygające wnioski o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), złożone w terminie przewidzianym dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) oraz sprawy toczące się w postępowaniu nadzorczym. Pierwszej grupy spraw dotyczy uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2000 r., sygn. OPS 21/99 (ONSA 2000 z. 4, poz. 135), w której stwierdzono, iż skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję administracyjną w sprawie wszczętej przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), tj. przed dniem 1 września 1980 r. i zakończonej wydaniem decyzji po wejściu w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, tj. po dniu 1 października 1995 r. jest dopuszczalna. U podstaw takiej odpowiedzi leży zasada prawa do sądu i

sądowej kontroli administracji publicznej, wynikająca z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 184 Konstytucji RP.

Drugiej kategorii spraw dotyczy uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2000 r., sygn. OPS 7/00 (ONSA 2000 z. 4, poz. 139), w której stwierdza się, że stosownie do przepisu art. 157 § 1 k.p.a. organem właściwym do stwierdzenia nieważności orzeczenia wydanego przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy w przedmiocie odmowy przyznania poprzednim właścicielom prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), jeżeli grunt stanowi własność gminy, jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie.

Zasygnalizować należy również problem związany z terminem i trybem obejmowania w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy gruntów. Rodzi się on na tle stosowania przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 4 dekretu, tj.: rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 16, poz. 112) oraz rozporządzenia tegoż Ministra z dnia 27 stycznia 1948 r. o tym samym tytule (Dz.U. Nr 6, poz. 43), które uchylilo poprzednie rozporządzenie z 1946 r. Przepisy wymienionych rozporządzeń, określając tryb obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę, ustalały rodzaje czynności jakie powinien był wykonać Zarząd Miejski m.st. Warszawy. Istotne wątpliwości budziła kwestia, czy dla skutecznego objęcia gruntów konieczne było łączne wykonanie przez Zarząd wszystkich wymienionych w § 1 rozporządzenia z 1948 r. ogłoszeń w organie urzędowym Zarządu Miejskiego, w jednym z poczynionych pism codziennych i rozplakatowanie. Jest to o tyle istotne, że od dnia skutecznego objęcia gruntów przez gminę m.st. Warszawy biegł sześciomiesięczny termin do złożenia wniosku o ustanowienie własności

czasowej. Rozstrzygając tę kwestię Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 5 czerwca 2000 r., sygn. OPK 32/99 (ONSA 2000 z. 4, poz. 142) stwierdził, iż warunkiem skutecznego objęcia gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy było zamieszczenie ogłoszenia w organie urzędowym Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, o którym mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 6, poz. 43).

### Sprawy z zakresu ruchu drogowego i dróg publicznych

1. W tym zakresie dominowały skargi na decyzje dotyczące odmowy zarejestrowania pojazdu. Skargi te pochodziły od osób, które nie spełniały warunków określonych w art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) oraz przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 1998 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz.U. Nr 57, poz. 365), dotyczących obowiązku przedstawienia oryginału dowodu własności pojazdu i ostatniego dowodu rejestracyjnego, jeżeli pojazd był uprzednio zarejestrowany. NSA niezmiennie prezentuje pogląd, że rejestracja pojazdu może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodów spełniających wymogi określone w wyżej wymienionych aktach prawnych lub po przedstawieniu prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, ustalającego prawo własności pojazdu z dokładnym określeniami cechami identyfikacyjnymi danego pojazdu (np. sprawy: II SA 2508/99, II SA 902/00, II SA 1499/00).

2. Inna grupa skarg dotyczyła pojazdów złożonych poza wytwórnią, tzw. „składaków”. W sprawach tych skargi były oddalane, obowiązując bowiem w tym zakresie ustawy zakaz rejestracji tego rodzaju pojazdów

wynikający z art. 75 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym (np. II SA 2225/99, II SA 2310/99, II SA 2565/99, II SA 431/00, II SA 1209/00).

3. Oddalane były również skargi na decyzje odmawiające czasowej rejestracji pojazdu. W art. 74 ust. 2 prawa o ruchu drogowym zostały ściśle określone przypadki, w których dopuszcza się taką rejestrację. W przypadkach innych niż określone w ustawie, nie jest dopuszczalna czasowa rejestracja pojazdu (np. sprawy: II SA 1197/99, II SA 1834/99, II SA 2309/99).

4. Na tle tych spraw odnotować trzeba także uchwałę sądu pięciu sędziów NSA z dnia 18 grudnia 2000 r. (OPK 20-22/00) zawierającą poglądy prawny, że przepis art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) nie stanowi podstawy do wyrejestrowania przez starostę pojazdu na wniosek dotychczasowego właściciela, który zawiadomił o zbyciu pojazdu.

5. NSA oddalał skargi na decyzje odmawiające rejestracji pojazdu, w którym dokonano zmian mających na celu przekształcenie samochodu osobowego na ciężarowy lecz nie przedstawiono świadectwa homologacji po tych zmianach. W tej sytuacji Sąd wyraził pogląd, że obowiązujący stan prawny wzmocnił rygory uzależnienia zmiany typu pojazdu od uzyskania świadectwa homologacji (II SA 1741/99, II SA 1825/99). W tym zakresie NSA podjął także uchwałę z dnia 23 października 2000 r. (OPK 17/00), w której stwierdził, iż w świetle art. 68 ust. 9, art. 72 ust. 1 pkt 3 i art. 78 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. nr 98 poz. 602 ze zm.) oraz § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz.U. nr 59 poz. 632 ze zm.), warunkiem dokonania zmiany w dowodzie rejestracyjnym rodzaju i przeznaczenia pojazdu z samochodu osobowego na ciężarowy specjalizowany, jest dołączenie nowego świadectwa homologacji na dany typ pojazdu. Stanowisko to potwierdził NSA w uchwale z dnia 18 grudnia 2000 r.

(OPK 18/00), stwierdzając że stosownie do przepisu art. 68 ust. 1, 2 i 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) oraz § 3 pkt 1, 6 i 9 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1999 r. w sprawie homologacji pojazdów (Dz.U. Nr 91, poz. 1039), podmiot dokonujący w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zmiany rodzaju oraz przeznaczenia pojazdu samochodowego osobowego po pierwszej rejestracji na ciężarowy uniwersalny ma obowiązek uzyskania nowego świadectwa homologacji.

6. NSA uznawał także, iż brak jest co do zasady podstaw prawnych do rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnych o skierowaniu na nadanie i nabycie numerów identyfikacyjnych pojazdu (II SA Lu 390/99). Przepisy aktów podstawowych obowiązujących w tym zakresie nie mogły, zdaniem NSA, stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej o wyrażeniu zgody, bądź o odmowie wyrażenia zgody, na wspomniane nadanie przez uprawnione służby numerów identyfikacyjnych.

7. W ostatnim okresie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.) zdarzały się przypadki wydawania decyzji o zarejestrowaniu - po niewielkich zmianach w nadwoziu lub podwoziu - samochodów osobowych jako samochodu ciężarowe, na podstawie zaświadczenia z przeprowadzonego badania technicznego pojazdu dołączonego do wniosku o rejestrację, bez przedstawienia świadectwa homologacji. W niektórych takich sprawach urzędy skarbowe składały wnioski do wojewody o stwierdzenie nieważności decyzji o rejestracji takich samochodów. Wojewoda odmawiał stwierdzenia nieważności decyzji, zaś Minister Transportu i Gospodarki Morskiej po rozpatrzeniu odwołań urzędów skarbowych, utrzymywał w mocy decyzje organu pierwszej instancji. Decyzje wydane przez organ odwoławczy były następnie przedmiotem skarg wnoszonych do NSA właśnie przez urzędy

skarbowe. NSA stwierdzał nieważność decyzji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w tych sprawach oraz utrzymanych nimi w mocy decyzji wojewody, podkreślając, iż wspomniane urzędy skarbowe nie są stronami postępowania administracyjnego. Nie mają bowiem w tym zakresie własnego interesu prawnego. W trosce natomiast o ochronę interesu publicznego w ramach postępowania administracyjnego ustawa przewiduje udział prokuratora. NSA uznał natomiast, że podmiot, który w postępowaniu administracyjnym przed organem pierwszej instancji nie miał przymiotu strony z uwagi na brak wspomnianego własnego interesu prawnego, lecz do którego skierowano decyzję administracyjną pomimo braku wspomnianego statusu prawnego, jest uprawniony co do zasady do wniesienia skargi na taką decyzję do NSA, stosownie do treści art. 33 i 34 ustawy o NSA (II SA 1599/99, II SA 1730/99, I SA 1731/99, II SA 1732/99, II SA 1733/99, II SA 2554/99, II SA 2575-2576/99).

8. W zakresie spraw ze skarg dotyczących wpisu do ewidencji egzaminatorów, przewidzianej w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (np. II SA 2054/99), NSA wypowiedział poglądy, że według art. 145 ust. 4 tej ustawy osoby wykonujące czynności egzaminatora w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie dotychczasowych przepisów uważa się za spełniające obecnie stosowne wymagania prawne.

9. Skargi na decyzje, których podstawę prawną stanowiły przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) dotyczyły odmowy wyrażenia zgody na wykonanie lub przebudowę zjazdu z drogi do zabudowań lub obiektów usługowych, samowolnego naruszenia pasa drogowego, lokalizacji w pasie drogowym urządzeń lub obiektów nie związanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu, opinii dotyczących lokalizacji obiektów w pasie

drogowym lub zarezerwowanym pasie terenu, a także naliczenia kary pieniężnej za samowolne umieszczenie reklamy w pasie drogowym.

W tej kategorii spraw większość skarg została oddalona. Natomiast orzeczenia NSA uwzględniające skargi zapadały w sprawach, w których organy administracji naruszyły przepisy postępowania administracyjnego (II SA 1146/99, II SA 2301/99). W omawianym zakresie warte jednak podkreślenia są dwie uchwały składu pięciu sędziów NSA z dnia 19 czerwca 2000 r. (OPK 2/00 i OPK 3/00), w których postanowiono, że w sprawach dotyczących umieszczenia reklam w pasie drogowym, pas drogowy (droga) jako wydzielony pas terenu w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14 poz. 60 ze zm.) obejmuje płaszczyznę gruntu pasa drogowego wraz z przestrzenią nad tym pasem, przy czym zawieszenie reklam na bocznych ścianach wiaduktu drogi wewnętrznej, położonego nad drogą krajową i widocznych dla użytkowników drogi krajowej, jest umieszczeniem reklam w pasie drogi krajowej.

### **Nabywanie uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć.**

W przedstawionej kategorii - podobnie jak w latach poprzednich - przeważały sprawy z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania zawodów adwokata, radcy prawnego, notariusza, biegłego sądowego i doradcy podatkowego.

Odnotowano także nowa kategorię spraw dotyczących wydawania licencji pracownika ochrony fizycznej na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia.

1. W sprawach dotyczących skreślenia z listy adwokatów występował problem oceny rékrojmi należytego wykonywania zawodu adwokata wymaganej w myśl art. 65 pkt 1 prawa o adwokaturze. W sprawie II SA

1878/99 NSA podtrzymał pogląd, iż zatarcie skazania niewątpliwie usuwa wszystkie skutki prawne skazania (skazanie uważa się za niebyłe), ale nie pozabawia możliwości oceny postępowania ustalonego w wyroku karnym w sferze etycznej. Takiej zaś sfery dotyczy wymóg rékrojmi należytego wykonywania zawodu adwokata. Z kolei w sprawie II SA 1115/99 Sąd podzielił pogląd Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie skreślenia adwokata z listy adwokatów, w związku z czynem popełnionym przed wpisem na listę, gdyż czyn ten nie był znany okręgowej radzie adwokackiej w chwili wpisu, a stanowił przeszkodę do takiego wpisu.

2. W sprawach dotyczących wpisu na listę aplikantów adwokackich NSA podkreślał, iż w myśl art. 58 pkt 12 lit „j” ustawy - Prawo o adwokaturze, uchwalanie regulaminu dotyczącego zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich należy do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej, zaś Rada ta nie została upoważniona do przekazywania swych uprawnień okręgowym radom adwokackim (II SA 148/00).

3. Na tle spraw dotyczących wpisu na listę aplikantów radcowskich wyłoniły się wątpliwości prawne związane za zmianą stanu prawnego po złożeniu wniosku o wpis na listę aplikantów radcowskich a przed rozpatrzeniem tego wniosku przez organ samorządu radcowskiego. W tym zakresie NSA w uchwale siedmiu sędziów z dnia 21 lutego 2000 r. (OPS 6/99) wyjaśnił, iż w sytuacji, gdy w sprawie o wpis na listę aplikantów radcowskich, wszczętej przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 472), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność uchwał organów samorządu radcowskiego odmawiających wpisu na listę, do ponownego rozpoznania wniosku o wpis na listę aplikantów radcowskich mogą mieć zastosowanie

przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy (ONSA 2000, z. 3, poz. 89).

4. W sprawach dotyczących powoływania na stanowisko notariusza, NSA rozpatrywał przede wszystkim skargi rad izb notarialnych na decyzje Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza oraz mniej liczne skargi kandydatów na notariuszy wniesione na decyzje odmawiające powołania. Organy samorządu notarialnego kwestionowały również zasady ustalania siedzib kancelarii notarialnych. W sprawie II SA 1444/99 NSA stwierdził, że stosownie do § 11 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego (Dz.U. Nr 42, poz. 188), uprawnienie do ustalania siedzib kancelarii notarialnych przysługuje Ministrowi Sprawiedliwości. Zauważono przy tym, iż prawo o notariacie nie przewiduje, by warunkiem otwarczenia kolejnej kancelarii notarialnej było zapewnienie rentowności tego rodzaju instytucji.

5. Naczelny Sąd Administracyjny nie uznał się właściwy w sprawach dotyczących odmowy przyjęcia na aplikację sądową (np. sprawa II SA 377/00). Z ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych wynika bowiem, że aplikant sądowy ma status pracownika, zatrudnionego na tym stanowisku na podstawie mianowania dokonanego przez prezesa sądu apelacyjnego. Ustawa ta nie daje zaś roszczenia o nawiązanie stosunku pracy podlegającego ochronie sądowej. Roszczenie takie nie wynika również z przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. NSA nie jest co do zasady właściwy w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba, że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa (art. 19 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

6. W sprawach dotyczących egzaminów na doradcę podatkowego Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. Nr 101, poz. 475 ze zm.), egzamin na doradcę podatkowego przeprowadza Państwowa Komisja Egzaminacyjna do Spraw Doradztwa Podatkowego, a kwestie dotyczące wyników egzaminu należą do wyłącznej właściwości Komisji. W tej sytuacji Minister Finansów nie jest uprawniony do rozstrzygania spraw, które należą do kompetencji tej Komisji.

7. Coraz częściej pojawiały się w orzecznictwie NSA skargi na decyzje odmawiające wydania licencji pracownika ochrony fizycznej I i II stopnia, wymagane przepisami ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.). Usługi ochrony osób są usługami, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia lub nieykwalności osoby chronionej. Wykonanie tych usług może być więc powierzane osobom, które spełniają warunki określone w ustawie, w tym legitymującym się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, potwierdzającym uzyskanie specjalistycznego wykształcenia w zakresie ochrony osób i mienia. Stąd też tych wiadomości specjalistycznych, odznaczających się gruntowną wiedzą teoretyczną nie można - zdaniem NSA - zastąpić tylko praktyczną znajomością przedmiotu (II SA 2015/99). W tej kategorii spraw NSA (sprawa II SA 2149/99) wypowiedział poglądy, iż ukończenie rocznej szkoły oficerskiej SB MSW zakończone wydaniem świadectwa, nie odpowiada wymogom określonym w § 2 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalnego zakresu programów kursów pracowników ochrony fizycznej

pierwszego i drugiego stopnia oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminów i trybu ich składania, składu komisji egzaminacyjnej i sposobu przeprowadzania egzaminu (Dz.U. Nr 113, poz. 731).

### Sprawy dotyczące stosunków służbowych

Wśród skarg odnoszących się do stosunków służbowych przeważały skargi na decyzje organów Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz organów wojskowych dotyczące ustania stosunku służbowego.

1. W zakresie spraw żołnierzy zawodowych przeważały skargi na decyzje organów wojskowych zwalniające żołnierzy zawodowych ze służby wojskowej. Chodziło przede wszystkim o zwolnienie żołnierza zawodowego z zawodowej służby wojskowej z powodu braku kwalifikacji niezbędnych do wyznaczenia go na stanowisko służbowe w korpusie kadry do którego żołnierz ten jest zaliczony. (II SA 1795/99, II SA 2134/99, II SA 2223/99, II SA 2077/99). Występowały także przypadki zwolnienia żołnierza zawodowego z zawodowej służby wojskowej na skutek otrzymania niedostatecznej ogólnej oceny w opinii służbowej (II SA 2305/99, II SA 1050/00). Wpływały również skargi dotyczące zwolnienia żołnierza zawodowego z zawodowej służby wojskowej wskutek skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności (II SA 192/00, II SA 1879/99). Rozpatrywane były ponadto sprawy zwolnienia z zawodowej służby wojskowej na skutek nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu wysługi lat i osiągnięcia wieku 55 lat przez oficera starszego (II SA 2201/99) oraz zwolnienie żołnierza zawodowego z zawodowej służby wojskowej z powodu otrzymania dwóch kolejnych niedostatecznych ogólnych ocen w opiniach służbowych (II SA 1363/99).

W przedstawionych sprawach Sąd z reguły nie dopatrywał się naruszenia przepisów prawa materialnego ani procesowego i skargi oddalał.

W związku z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie likwidacji Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w okresie sprawozdawczym wzrost wpływów skarg na decyzje organów wojskowych, dotyczące zwolnień żołnierzy zawodowych z zawodowej służby wojskowej, na podstawie art. 78 ust. 2 pkt 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Zgodnie z tym przepisem dokonanie wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy może nastąpić, jeżeli jednostka wojskowa, w której żołnierz zawodowy pełni zawodową służbę wojskową podlega reformowaniu lub zmniejszył się jej stan etatowy, a brak jest możliwości wyznaczenia go na inne stanowisko służbowe. W sprawach tych z reguły zaskarżone decyzje zostały uchylone. Podstawę rozstrzygnięć w tym zakresie stanowiły stwierdzone naruszenie przepisu prawa materialnego w szczególności wspomnianego art. 78 ust. 2 pkt 2 tej ustawy oraz naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające istotny wpływ na wynik sprawy. W sprawach tych nie wyjaśniono bowiem w sposób przekonujący dlaczego brak było możliwości wyznaczenia żołnierzy na inne stanowiska służbowe (II SA 1378/00, II SA 1395/00, II SA 1357/00, II SA 1342/00, II SA 1625/00, II SA 1418/00, II SA 1335/00, II SA 1379/00, II SA 1351/00, II SA 1340/00, II SA 1152/00, II SA 1324/00, II SA 1325/00, II SA 1394/00, II SA 1383/00).

Inne skargi na decyzje, których podstawę prawną stanowiły przepisy powołanej ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych dotyczyły odmowy zwolnienia żołnierza zawodowego, który dokonał wypowiedzenia stosunku służbowego w czasie trwania obowiązkowej służby zawodowej od obowiązku zwrotu

równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania, poniesionych w czasie studiów i nauki (art. 80 ust. 1 tej ustawy i § 136 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych - Dz.U. z 1997 r. Nr 7, poz. 38 ze zm.). W sprawach tych skargi zostały przez Sąd uwzględnione, gdyż organy wojskowe naruszyły przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego - w szczególności art. 7, 77 § 1 i art. 80 i 107 § 3 kpa - w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (II SA 2081/99, II SA 877/00, II SA 2637/99).

W sprawach dotyczących uposażenia żołnierzy zawodowych kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa dotyczącą wykładni art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz.U. Nr 5, poz. 18 ze zm.), dokonaną przez Sąd Najwyższy w sprawie II RN 26/98. Wskazywano, że użyte w powołanych przepisach określenie „uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym” należy rozumieć jako uposażenie przysługujące w ostatnim miesiącu służby. W ustawie o uposażeniu żołnierzy nie ma upoważnienia dla Ministra Obrony Narodowej do szczegółowego określenia sposobu obliczania świadczeń z tytułu zwolnienia ze służby wojskowej (a także dodatków o jakich mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). Regulacje dotyczące tych kwestii zawarte w zarządzeniu nr 10/MON z dnia 23 marca 1993 r. nie mają więc mocy wiążącej i nie mogą być stosowane. Brak zatem podstaw prawnych do obliczania dodatku stałego w sposób uwzględniający jego wysokość w ostatnich 12 miesiącach służby. Zauważono także, iż zarządzenie nr 10/MON z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dziennik Rozkazów MON z 1993 r. poz. 7 ze zm.) w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto

- stosownie do art. 93 ust. 2 Konstytucji - zarządzenia nie mogą co do zasady stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

2. Mimo, że skarga na decyzję dotyczącą wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, z wyjątkiem Straży Więziennej, nadal nie może być przedmiotem merytorycznego badania przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), w wielu sprawach podnoszone były zarzuty dotyczące postępowania dyscyplinarnego i wymierzanej kary dyscyplinarnej.

W zakresie stosunków służbowych Policji, na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm. Obecnie t.j. 2000 r. Nr 101, poz. 1092) a w zakresie funkcjonariuszy UOP - na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. 1999 r. Nr 51, poz. 526 ze zmian.), skargi te oddalano. Z uwagi na obligatoryjne sformułowanie przesłanek zwolnienia i brak możliwości kontroli przez NSA legalności postępowania dyscyplinarnego, Sąd ograniczał się jedynie do sprawdzenia czy zwolnienia dokonał właściwy organ i we właściwym trybie (II SA 905/00, II SA 108/00).

Odmienne sytuacja wystąpiła w odniesieniu do funkcjonariuszy Straży Granicznej. W ich przypadku podstawę materialnoprawną zwolnienia stanowił art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zmian.). Stanowiska składów orzekających w tym zakresie podzieliły się. W części spraw skargi oddalano stwierdzając, iż zarzuty dotyczą w istocie postępowania dyscyplinarnego a zwolnienie ze służby w przypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej ma charakter obligatoryjny, zaś NSA nie jest zaś właściwy do

badania postępowania dyscyplinarnego (II SA 1128/00, II SA 1168/00, II SA 2307/99). W pozostałych sprawach uchylono kwestionowane decyzje, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r. SK 11/99 stwierdzający, iż § 38 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 154, poz. 1015) jest niezgodny z art. 78 Konstytucji RP. W związku z tym w sprawach tych NSA przyjął, iż co prawda nie jest on właściwy w sprawach dyscyplinarnych, nie oznacza to jednak, iż nie jest uprawniony do badania podstawy prawnej zwolnienia. Ponieważ podstawę tę stanowiło wadliwe rozporządzenie, NSA sam mógł odmówić zastosowania aktu podustawowego. W sprawach tych stwierdzono także, iż określenie przez Trybunał Konstytucyjny późniejszego terminu utraty mocy rozporządzenia nie ogranicza Sądu w zakresie incydentalnej kontroli prawa (II SA 2313/99, II SA 485/00, II SA 2007/99, II SA 2530/99). W tym zakresie została jednak wniesiona rewizja nadzwyczajna Ministra Sprawiedliwości, kwestionująca taki sposób interpretacji (II SA 2530/99), nie została ona dotychczas rozpoznana przez Sąd Najwyższy.

W stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej sytuacja w tym względzie przedstawia się odmiennie. Na podstawie art. 132a ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zmian.), dodanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawie o Naczelnyhm Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 2, poz. 5), od orzeczeń sądów dyscyplinarnych funkcjonariuszowi, wyższemu przełożonemu oraz Ministrowi Sprawiedliwości służy skarga do NSA, przy czym zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy przepisy te mają zastosowanie również do spraw zakończonych orzeczeniami sądów dyscyplinarnych wydanych po dniu 16 marca 1999 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w takiej sprawie oddalił skargę na zwolnienie ze służby, nie stwierdzając naruszeń prawa, w tym uznał, iż kara była adekwatna do czynu (II SA 2694-2695/99).

3. W zakresie służb mundurowych nadal występowały problemy zwolnienia ze służby związane z likwidacją jednostki czy jej reorganizacją. Dotyczyło to w szczególności Urzędu Ochrony Państwa, gdzie takie zwolnienia były dokonywane na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa. W tych przypadkach częste były uchylenia zaskarżonych decyzji jak i decyzji je poprzedzających. NSA podkreślał, iż o reorganizacji można mówić w przypadku zmiany organizacyjnej dokonanej w identycznym trybie jak organizacja (II SA 1849/99). NSA wskazywał także, iż za stanowisko równorzędne uważa się takie stanowisko, na którym funkcjonariusz otrzymuje m.in. uposażenie i dodatki w takiej samej wysokości (II SA 1634/99). Przede wszystkim NSA podkreślał, iż wszystkie przesłanki zwolnienia z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o UOP muszą być spełnione łącznie (II SA 1877/99).

#### **Sprawy wynikające ze stosunków pracy**

1. Stosownie do art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1998 r. o Służbie Cywilnej, urzędnikiem służby cywilnej jest osoba zatrudniona na podstawie mianowania, zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie. Wchodzi ona w skład korpusu służby cywilnej. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1, spory o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ponieważ z mocy art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), od decyzji w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy z

urzędnikiem państwowym mianowanym, przeniesienia albo zlecenia mu wykonywania innej pracy, przeniesienia na niższe lub inne stanowisko, bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków, urzędnikowi temu, po wyчерpaniu toku odwoławczego, przysługuje skarga do sądu administracyjnego, powstała wątpliwość, który sąd (administracyjny czy sąd pracy) jest właściwy do rozpatrywania spraw dotyczących urzędników mianowanych przed dniem wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej (1 lipca 1999 r.). Wątpliwości tych nie wyjaśnił bowiem art. 138 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej stanowiący, że do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych, stosuje się art. 10 ust. 1a, 1b i 5, art. 13 – 16 oraz art. 27 ust. 3 tej ustawy.

Podniesione wątpliwości sprawiły, że do NSA wpłynęło szereg spraw ze skarg na decyzje o zwolnieniu z pracy urzędników państwowych mianowanych. W sprawach tych wydawano na ogół postanowienia o oddruceniu skargi (II SAB 163/00, II SA 995/00) stwierdzając, że skoro art. 138 ust. 1 ustawy o Służbie Cywilnej stanowi, że do urzędników państwowych mianowanych stosuje się wymienione tam przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, to a contrario nie stosuje się do nich innych przepisów tej ustawy, w tym także art. 38 ust. 2. W konsekwencji w sprawach tych stosuje się art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej dotyczący członków korpusu służby cywilnej, stanowiący iż sprawy ze stosunku pracy tej grupy pracowniczej rozpatrują sądy pracy. Zanim jednak zajęto przedstawione wyżej stanowisko NSA w jednej ze spraw (II SA 2520/99) stwierdził nieważność decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym.

Z art. 2 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej wynika, że zawarte w niej przepisy dotyczą urzędników „administracji rządowej”, zarówno organów i

urzędów centralnych jak i terenowych oraz wyodrębnionych lecz podległych Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów i ministrom. Ustawa ta nie reguluje natomiast stosunków zatrudnienia w Kancelarii Prezydenta RP, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowym Biurze Wyborczym, Biurze Rzecznika Interesu Publicznego, Państwowej Inspekcji Pracy, regionalnych izbach obrachunkowych, Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Do tych grup pracowników mają nadal zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy. Sprawy ze stosunku pracy tych grup pracowników mianowanych, w zakresie wymienionym w art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, rozpoznaje nadal NSA.

2. W dniu 15 września 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802, ze zm.), która zastąpiła regulację zawartą w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz.U. Nr 5, poz. 34 ze zm.). Najważniejsza zmiana w omawianym tu zakresie, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, polega na zmianie statusu „funkcjonariusza celnego”. Jest to obecnie rodzaj administracyjno-prawnego stosunku służbowego na podstawie mianowania. Do innych osób (nie bądących funkcjonariuszami celnymi) zatrudnionych w organach celnych, mają zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 10 ust. 7 ustawy o służbie celnej). Stosownie do art. 81 ust. 3 ustawy o służbie celnej, NSA jest właściwy do rozpatrywania skarg funkcjonariuszy celnych na decyzje Prezesa GUC w sprawach ze stosunku służbowego w zakresie, o którym mowa w tym przepisie. W pozostałym zakresie właściwy jest sąd pracy. Sąd pracy jest też generalnie

właściwy w sprawach ze stosunku pracy osób zatrudnionych w organach celnych nie będących funkcjonariuszami celnymi.

3. W odniesieniu do sędziów i prokuratorów dominowały dwie grupy spraw.

Pierwsza z nich dotyczyła utraty prawa do stanu spoczynku i uposażenia w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinnego. Podstawą materialnoprawną rozstrzygnięć Krajowej Rady Sądownictwa i Prokuratora Generalnego w tym zakresie był art. 7 ust.1 pkt 2 i 3 i art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1998 r. Nr 98, poz. 607). Zgodnie z nim, przepisów o stanie spoczynku i uposażeniu w stanie spoczynku oraz uposażeniu rodzinnym nie stosuje się do sędziów i prokuratorów, którzy w latach 1944-1956 byli zatrudnieni, pełnili służbę lub funkcje w strukturach Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, a także w nadzorujących je komórkach jednostek zwierzchnich, związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Państwa Polskiego (art. 7 ust. 1 pkt 2). Przepisów tych nie stosuje się również do sędziów i prokuratorów, którzy w latach 1944-1956 byli zatrudnieni w sądach wojskowych lub w prokuraturze wojskowej - w jednostkach organizacyjnych albo na stanowiskach związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości państwa polskiego (art. 7 ust. 2 pkt 3).

Okoliczności te mogły być udowodniane za pomocą szerokiego kręgu środków dowodowych zgodnie z art. 75 kpa. Jedyną przesłanką ekskulpującą mogły być okoliczności z art. 7 ust. 3 ustawy.

W dominującej większości spraw skargi były oddalane. NSA podkreślał przy tym, iż dla stwierdzenia wspomnianych okoliczności nie ma znaczenia data składania przysięgi sędziowskiej ale fakt zatrudnienia na danym

stanowisku (II SA 323/00). Pojęcie zatrudnienia w świetle art. 7 powołanej ustawy NSA traktował zarówno jako synonim stałej pracy, jak i dorywczego wykonywania czynności. Dlatego też orzekanie w sekcji tajnej w ramach delegowania uznawał za zatrudnienie na stanowisku związanym ze stosowaniem represji (II SA 26/00). Pojęciu temu odpowiadała też praca na stanowisku oficera politycznego (II SA 1117/00). Sąd podzielił stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa, iż w omawianym pojęciu zatrudnienia nie mieści się praca zwykłej maszynistki w Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego (II SA 56/2000).

Uchylenie decyzji w tego typu sprawach miało charakter sporadyczny i następowało z powodu uchybień procesowych - np. braku zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu (II SA 136/00).

Drugą grupą spraw dominujących w odniesieniu do sędziów i prokuratorów były sprawy wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Podstawę materialnoprawną stanowił, w odniesieniu do sędziów art. 59 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.), a w stosunku do prokuratorów tenże przepis w związku z art. 62 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.). W większości tych spraw uchylano zaskarżone decyzje, jak i decyzje je poprzedzające. Przyczyną uchylenia były zazwyczaj naruszenia przepisów procedury administracyjnej (np. II SA 32/00, II SA 13/00). W tym zakresie powoływano się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1999 r. - P. 6/99, według którego § 1 zdanie 2 uchwały nr 10/94/IKRS z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie regulaminu KRS jest niezgodny z art. 10 ust.2 ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w związku z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, jako wkraczający w dziedzinę zastrzeżoną dla ustawy (np. II S.A. 491/00, II SA 429/00, II SA 38/00 ). W wyrokach uchylających

decyzje odwoływano się także do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. - K. 3/98 i 15 grudnia 1999 r. - P. 6/99, podkreślając, iż odejście sędziego w stan spoczynku przed ukończeniem 70 roku życia może znaleźć usprawiedliwienie jedynie w niezdolności fizyczno-intelektualnej do dalszego piastowania urzędu. Jeżeli więc tej niezdolności nie wykaże się, to nie ma podstawy do odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska (np. II SA 20/00, II SA 36/00, II SA 35/00, II SA 8/00, II SA 19/00, II SA 15/00).

### **Sprawy z zakresu oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki**

1. W postanowieniu w sprawie I SA 1428/99 Sąd stwierdził, iż oceny otrzymane z poszczególnych przedmiotów egzaminu dojrzałości (tak pisemnego jak i ustnego) nie są decyzjami administracyjnymi, natomiast absolwentów przystępujących do tego egzaminu nie można uważać za strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Oznacza to, że pisma Ministra Edukacji Narodowej, informującego o braku podstaw do zmiany oceny zatwierdzonej przez przewodniczącego państwowej komisji egzaminacyjnej, nie można traktować jako decyzji administracyjnej, tym samym nie podlega ono zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. W sprawach dotyczących likwidacji szkoły publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty) przyjęto, iż opinia kuratora oświaty w przedmiocie likwidacji takiej szkoły powinna być wyrażona w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie (sprawa I SA 946/00).

3. W Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1999 r. sygnalizowano o budzącym zastrzeżenia stanowisku w sprawie II SAK/245/99, według którego art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r.

szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zn.) ustala zamknięty katalog rozstrzygnięć szkół wyższych, które podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, a do takich nie należy decyzja w przedmiocie stypendium za wyniki w nauce. Rewizja nadzwyczajna Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od postanowienia odrzucającego skargę na decyzję w takiej sprawie została uwzględniona przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 45/00.

4. W wyroku w sprawie I SA 1488/99 Sąd przyjął, iż opinie Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego oraz Komisji Akredytacyjnej, wydane w trybie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 96, poz. 590) powinny obejmować całość zagadnień związanych z utworzeniem uczelni zawodowej. Opinie te mają równą wartość i jednakowy zakres merytoryczny. Z powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że Minister Edukacji Narodowej wydaje zezwolenie po zasięgnięciu opinii obu tych ciał kolegialnych. Opinie te nie mają charakteru wiążącego.

5. Wniosek o zezwolenie na prowadzenie studiów magisterskich na określonym kierunku studiów wymaga zaopiniowania przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego. Minister Edukacji Narodowej nie jest związany stanowiskiem tej Rady i może brać pod uwagę także inne okoliczności mające wpływ na ocenę zasadności wniosku, ale okoliczności te musi podać w uzasadnieniu decyzji, gdyż postępowanie w tych sprawach podlega regułom Kodeksu postępowania administracyjnego (wyroki w sprawach I SA 1940/99, I SA 1986/99 i I SA 2051/99).

6. W wyroku w sprawie I SA 762/00 Sąd stwierdził, że w postępowaniu przed Centralną Komisją do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. w zakresie nieuregulowanym w ustawie o tytule naukowym i stopniach naukowych. Nie ulega wątpliwości, że mają tu zastosowanie przepisy art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Przenosząc obowiązek

wynikający z tych przepisów na grunt postępowania w sprawach o nadanie stopnia naukowego, stwierdzić należy, iż obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na Prezydium Centralnej Komisji Stanowisko Sekcji Centralnej Komisji jest tylko propozycją rozstrzygnięcia przedstawioną organowi decyzyjnemu, który nie jest zwolniony z obowiązku przeprowadzenia oceny całego zebranego materiału w sprawie.

### Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W 2000 r. orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal wyjaśniało istotne wątpliwości prawne, związane ze stosowaniem nowelizowanej - bardzo często - ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W maju 2000 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31, poz. 384). Ustawa ta i wprowadziła kilka istotnych zmian w zasadach przyznawania zasiłków i świadczeń dla osób pozostających bez pracy, zdefiniowała na nowo niektóre pojęcia, bądź zmieniła definicje, a także sprecyzowała niektóre zadania urzędów pracy.

1. NSA w składzie siedmiu sędziów podjął w dniu 19 czerwca 2000 r. (OPS 9/00) uchwałę stanowiącą, iż bezrobotny, który w okresie posiadania prawa do zasiłku utracił status bezrobotnego na okres krótszy niż 365 dni z powodu podjęcia zatrudnienia, po ponownej (kolejnej) rejestracji uzyskuje wyłączenie prawa do zasiłku na okres pomniejszony o poprzedni okres pobierania zasiłku, stosownie do dyspozycji art. 25 ust. 11 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.).

2. W orzecznictwie budziło wątpliwości, czy do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego zalicza się okres, za który wypłacono odszkodowanie na podstawie art. 36<sup>1</sup> k.p. w związku ze skróconym okresie wypowiedzenia. Zdecydowanie przeważał pogląd (np. II SA/Ld 1844/97, II SA 748/00), że do okresów uprawniających do zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego zalicza się okres, za który wypłacono odszkodowanie na podstawie art. 36<sup>1</sup> k.p. w związku ze skróconym okresie wypowiedzenia. Podobny pogląd wypowiedział także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 sierpnia 1998 r. sygn. II UKN 179/98 (OSNAP/US 1999 r. nr 16, poz. 527). Problem ten jednakże ma znaczenie obecnie jedynie historyczne, gdyż został on normatywnie rozstrzygnięty poprzez nowelizację ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 31 marca 2000 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 384). Nowelizacja ta potwierdziła prawidłowość dotychczasowego dominującego orzecznictwa NSA.

3. Orzecznictwo NSA (np. II SA 123/00, II SA 2654/99) aprobowало pogląd organów zatrudnienia, że w okresie pobierania przez 6 miesięcy świadczenia pieniężnego z art. 13<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, przez pracownika mianowanego (po ustaniu stosunku pracy wskutek likwidacji lub reorganizacji urzędu), nie może on w tym okresie uzyskać statusu osoby bezrobotnej, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. i cyt. ustawy - bezrobotnym jest osoba nie zatrudniona i nie wykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania powiatowym urzędzie pracy, nie uzyskująca miesięcznie dochodu w wysokości przekraczającej połowę najniższego wynagrodzenia. Zgodnie z art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, okres pobierania tego świadczenia pieniężnego wlicza się do okresów

pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, na takich warunkach, na jakich wlicza się okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu. Od świadczenia tego urząd odprowadza składkę na ubezpieczenie społeczne na zasadach przewidzianych dla wynagrodzenia wypłacanego w czasie trwania stosunku pracy. Z przepisu tego wynika zatem zrównanie wypłacanego świadczenia z wynagrodzeniem za pracę. Świadczenie takie jest bowiem przyznawane dopóty, dopóki dana osoba nie podejmie pracy lub nie nabeędzie prawa do emerytury, nie dłużej niż 6 miesięcy. Zasiłki przedemerytalne są natomiast udzielane na podstawie art. 37j ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 25, poz. 128). Podstawowym zaś warunkiem otrzymania tych zasiłków jest, by dana osoba była bezrobotnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

4. W praktyce decyzyjnej organów zatrudnienia generalnie odnotować można poprawę w zakresie stosowania przepisów o wykonywaniu prac uznanych w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Jednakże dochodziło do uchylecia zaskarżonych decyzji z powodu błędnej interpretacji tych przepisów przez organy zatrudnienia. I tak np. w sprawie II SA 103/00 NSA uchylili decyzje organów obu instancji, wskazując że organy te oparły swoje decyzje na błędnej interpretacji zakresu przedmiotowego obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.). Przepis ten zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 55 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin,

nie różnicuje pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze ze względu na rodzaj zakładu pracy, w którym ta praca jest świadczona. Podstawy do takiego bezprawnego różnicowania nie stanowi także przepis § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia, upoważniającego właściwe organy centralne do ustalania w podległych i nadzorowanych zakładach pracy stanowisk, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach. Dla uznania konkretnego rodzaju pracy lub stanowiska pracy za pracę wykonywaną w szczególnych warunkach istotne jest jedynie to, czy jest to praca wymieniona w § 4 - 15 rozporządzenia oraz w wykazach stanowiących załącznik do tego rozporządzenia, natomiast wykazy ustalone przez właściwe podmioty w podległych zakładach pracy mają jedynie charakter techniczno-porządkujący. Przepis § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia nie może być bowiem interpretowany w ten sposób, że jedynie pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pracy określonych w sporządzanych przez te podmioty wykazach mają prawo do świadczeń uzasadnionych ze względu na wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Takie rozumienie powyższego przepisu oznaczałoby jawną i nieczym nie uzasadnioną dyskryminację pracowników zatrudnionych w innych zakładach pracy, niż wymienione w § 1 ust. 2 i 3 powyższego rozporządzenia. Naruszałoby to m.in. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Takie stanowisko zajęł również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 1999 r. III RN 25/99, oraz NSA w sprawach II SA/Ld 1105/97 oraz II SA 1138/00.

5. Orzecznictwo NSA wyjaśniało również wątpliwości związane z przyznaniem prawa do zasiłku przedemerytalnego. Na przykład w sprawie II SA 2226/99 rozstrzygnięto problem, czy do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego zalicza się okres zatrudnienia na kolei w przeliczeniu 1 rok zatrudnienia jako 14 miesięcy zatrudnienia na kolei.

NSA stwierdził, że okresy zaliczalne do emerytury kolejowej nie są nie tylko tożsame z okresami uprawniającymi do zasiłku przedemerytalnego, ale wręcz są różne. Jest to oczywiste, gdyż są one wynikiem dwóch zupełnie odrębnych regulacji ustawowych, służących różnym społecznym celom. Podstawę prawną decyzji w przedmiocie zasiłku przedemerytalnego dla bezrobotnych mogą stanowić jedynie przepisy powołanej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, które nie przewidują możliwości zaliczenia jednego roku zatrudnienia na kolei jako zatrudnienia w wymiarze 14 miesięcy.

6. Interesujący problem prawny wystąpił w sprawie II SA 2536/99. NSA uchylił decyzje organów zatrudnienia obu instancji wyrażając pogląd, że możliwe jest uwzględnienie pobierania renty z tytułu długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, stosownie do treści art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy, jako przyznanej na podstawie innych przepisów niż przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118). Treść art. 23 ust. 2 pkt 3 wskazuje na to, że w przepisie tym szczegółowego znaczenia nadano wyrażeniu „z tytułu niezdolności do pracy”, i że zaistnienie tej sytuacji stanowi podstawę przyznania renty, w zależności od szczególnych uprawnień podmiotu lub okoliczności, w jakich ta niezdolność powstawała.

7. W kilku sprawach (np. II SA 321/00) dotyczących przyznania prawa do zasiłku skarżący podnosili, iż oczekiwanie na rozstrzygnięcie sporu z pracodawcą, bez zarejestrowania się w urzędzie pracy, spowodowało, iż nie mogli wykazać się wymaganym okresem zatrudnienia w okresie 18 miesięcy przed zarejestrowaniem się w charakterze bezrobotnego. NSA oddalając skargi podkreślał, że okres oczekiwania przez skarżącego na rozpoznanie jego sprawy przez sąd pracy nie może niweczyć skutków jego niezgłoszenia się we wcześniejszym terminie do urzędu pracy.

Skarżący, po rozwiązaniu z nim umowy o pracę, mógł bowiem niezwłocznie zarejestrować się w charakterze bezrobotnego i jednocześnie dochodzić swoich roszczeń w postępowaniu sądowym. Prawomocny wyrok sądu lub ugoda zawarta z pracodawcą stworzyłyby podstawę do przyznania mu zasiłku dla bezrobotnych.

8. W roku sprawozdawczym mniej liczne były sprawy o zwrot nienależnie pobranego zasiłku. W sprawie II SA 2588/99 NSA - przypominając uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r. - OPS 5/96 (ONSA 1997 r., z. 2, poz. 47) - potwierdził dotychczasową linię orzecznictwa, że podjęcie działalności gospodarczej, a następnie jej zawieszenie wywołuje utratę statusu bezrobotnego.

9. W orzecznictwie budził wątpliwości problem wpływu zmiany miejsca zamieszkania bezrobotnego - w trakcie pobierania przez niego zasiłku dla bezrobotnych - na długość i wysokość tego zasiłku. W trakcie specjalistycznych dyskusji nad tym problemem nie uzyskano pełnej jedności stanowisk, ale wydaje się, że więcej argumentów przemawia za poglądem uznającym, iż zakres uprawnień bezrobotnego po zmianie miejsca zamieszkania powinien odpowiadać uprawnieniom przysługującym bezrobotnym w nowym miejscu rejestracji. Omawiany problem wystąpił np. w sprawie II SA/Kr 746/99. Z akt administracyjnych sprawy wynikało, że skarżąca, która mieszkała w Dzierżonowie i korzystała z zasiłku przedemerytalnego w wysokości 160%, po zmianie miejsca zamieszkania (Nowy Sącz) decyzją wydaną na podstawie art. 37 j ust. 1 i ust. 2 i art. 37 l ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, otrzymała zasiłek przedemerytalny w wysokości 120%. Decyzję o zasiłku w tej wysokości organ administracji uzasadnił tym, że Nowy Sącz nie jest, ani nie był, zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Naczelny Sąd Administracyjny uznał za prawidłowe stanowisko organu i wskazał, że fakt przyznania skarżącej obecnie zasiłku w wysokości 120% nie

świadczy o pozbawieniu jej praw poprzednio nabytych, bowiem nie została ona pozbawiona prawa do zasiłku przedemerytalnego, a jedynie zmieniono wysokość tego zasiłku z uwagi na zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej poszczególnych rejonów kraju.

W trakcie wspomnianych dyskusji nad tym zagadnieniem podnoszono też, iż w sytuacji zmiany miejsca zamieszkania przez bezrobotnego wydawane powinny być dwie decyzje administracyjne - pierwsza przez organ właściwy dla poprzedniego miejsca zamieszkania, która orzeka o utracie dotychczasowych uprawnień bezrobotnego, a druga przez organ rejestrujący ponownie bezrobotnego w nowym miejscu zamieszkania, rozstrzygająca o jego aktualnych uprawnieniach.

### Sprawy dotyczące funduszy i towarzystw emerytalnych

W zakresie działania towarzystw i funduszy emerytalnych można wyróżnić dwie kategorie spraw: dotyczące wydania zezwolenia na utworzenie towarzystwa emerytalnego i odpowiedzialności towarzystw emerytalnych za tzw. nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu.

1. W dwóch sprawach (II SA 1629 i II SA 1067/99) o wydanie zezwolenia na utworzenie powszechnego towarzystwa emerytalnego Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, nie widząc podstaw do wydania zezwolenia, nie wydał decyzji odmownych lecz umorzył postępowania, uznając je za bezprzedmiotowe. NSA wytknęła ten błąd, polegający na nieodróżnieniu bezpodstawności żądania od bezprzedmiotowości postępowania. Wypowiadając się zaś co do meritum stwierdził (sprawa II SA 1629/99), że nie można odmówić wnioskodawcom wydania zezwolenia na utworzenie towarzystwa emerytalnego tylko na tej podstawie, że nie mają oni statusu strony w postępowaniu przed sądem powszechnym o zarejestrowanie spółki - przyszłego towarzystwa

emerytalnego, ponieważ wycofali wniosek o rejestrację. Zdaniem NSA, przymiot strony w postępowaniu administracyjnym o wydanie zezwolenia na utworzenie towarzystwa emerytalnego nie jest warunkowany statusem strony w postępowaniu przed sądem rejestrowym.

NSA nie podzielił stanowiska Urzędu Nadzoru, że utworzenie pracowniczego towarzystwa emerytalnego wymaga wcześniejszego zawarcia zakładowej umowy emerytalnej (sprawa II SA 1067/99).

2. Wśród spraw ze skarg na decyzje Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi nakładające kary pieniężne za dopuszczenie się tzw. nieprawidłowości lub rażących nieprawidłowości na uwagę zasługują te, w których podstawą nałożenia kary pieniężnej było niewywiązanie się towarzystwa emerytalnego z obowiązków towarzyszących przejściu członka do innego funduszu emerytalnego (np. II SA 430/00). NSA oceniając zasadność nałożenia kary wyraził pogląd, że powstanie po stronie towarzystwa emerytalnego obowiązku przekazania w odpowiednim terminie składek członka zmieniającego fundusz do nowego funduszu jest uzależnione od terminu, w którym członek zawiadomi „stary” fundusz o zawarciu umowy o członkostwo z „nowym” funduszem, a nie od terminu zawarcia tej umowy.

W kilku rozpatrywanych przez NSA sprawach Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi zarzucił kontrolowanemu towarzystwu emerytalnemu dopuszczenie się nieprawidłowości, ale poprzestał jedynie na podjęciu decyzji administracyjnej, zawierającej wezwanie do usunięcia tych nieprawidłowości i określenie sposobu ich usunięcia (np. II SA 1581/00, II SA 1735/00, II SA 2401/00). We wszystkich tych przypadkach NSA uznał, że przepis art. 204 ust. 6 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934 ze zm.), według którego Urząd Nadzoru, po przeprowadzeniu kontroli, powiadamia kontrolowany podmiot o stwierdzonych nieprawidłowościach i wyznacza termin

do ich usunięcia – nie daje podstaw do nadania temu powiadomieniu postaci decyzji administracyjnej. To powiadomienie jest jedynie czymś na kształt upomnienia albo wezwania do dobrowolnego przywrócenia stanu zgodnego z prawem, czynnością stanowiącą przesłankę wszczęcia postępowania o nałożenie kary za dopuszczenie się nieprawidłowości, a nie samodzielnym rozstrzygnięciem, kończącym sprawę administracyjną.

#### **Sprawy dotyczące świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych przyznawanych w szczególnym trybie**

Sprawy ze skarg na decyzje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odmawiające przyznania w drodze wyjątku świadczenia na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.), uznane zostały przez NSA za sprawy administracyjne, należące do właściwości tegoż Sądu. Wspomniany art. 83 ust. 1 ustawy stanowi, że ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania. Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenia w wysokości nie przekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. Podejmując decyzje w takich sprawach Prezes ZUS podkreślał swoje prawo do działania według uznania, co znajdowało potwierdzenie w treści decyzji, z zasady nie zawierających dostatecznego uzasadnienia prawnego i faktycznego. powołujących się zwykle na okoliczności – przesłanki uzyskania prawa do świadczenia ubezpieczeniowego na zasadach ogólnych, w tym przede wszystkim na zbyt krótki staż ubezpieczeniowy. W

związku z tym NSA wielokrotnie w swych orzeczeniach zwracał uwagę, że możliwość decydowania według uznania nie oznacza pozostawienia Prezesowi ZUS całkowitej i nie kontrolowanej dowolnej swobody w tym zakresie. Z przepisu art. 83 ust. 1 ustawy wynikają trzy przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia, wyznaczające jednocześnie granice uznania administracyjnego i tymi przesłankami należy się kierować, podejmując decyzję w sprawie świadczenia (np. II SA 846/00). Prezes ZUS rozstrzygając w sprawie o świadczenie przyznawane w drodze wyjątku jest także związany rygorami procedury administracyjnej, określającej jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania.

W orzecznictwie NSA co do interpretacji określonych w art. 83 ust. 1 ustawy przesłanek przyznawania świadczeń w drodze wyjątku, przeważa stanowisko, według którego „ubezpieczonym” w rozumieniu tego przepisu jest nie tylko osoba pozostająca w stosunku ubezpieczenia w chwili podejmowania przez Prezesa ZUS decyzji w sprawie świadczenia, ale każdy, kto kiedykolwiek i przez jakikolwiek okres miał taki status prawny (np. II SA 886/00). NSA w większości przypadków zajmował również stanowisko, według którego przesłanką odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku nie może być wyłącznie zbyt krótki staż ubezpieczeniowy osoby ubezpieczonej. Organ odmawiający przyznania świadczenia powinien przede wszystkim zbadać i wykazać, że w sprawie nie zachodziły żadne szczególne okoliczności (np. zdarzenia losowe), które uniemożliwiłyby ubezpieczonemu „wypracowanie” świadczenia ubezpieczeniowego na zwykłych, normalnych zasadach (np. II SA 1557/00). Przeważał również pogląd że osoba pełnoletnia, ucząca się (studująca) nie powinna korzystać z takich świadczeń wyjątkowych, ponieważ tylko niemożność zarobkowania ze względu na wiek, a nie pobieranie nauki – jest w świetle tego przepisu uzasadnieniem żądania pomocy. Co do zasady osoby pełnoletnie mogą swobodnie podejmować pracę, a nauka nie jest prawną

przeszkodą w tym zakresie. Dlatego żądanie przez osobę pełnoletnią zdolną do pracy przyznania świadczenia w drodze wyjątku ze względu na potrzebę dokończenia np. studiów nie jest zasadne. W orzeczeniach wydawanych w takich sprawach rozważano również dopuszczalność weryfikowania, za pomocą innych dowodów, prawidłowości orzeczenia lekarza orzecznika, stanowiącego podstawę decyzji odmawiającej przyznania świadczenia (np. II SA 1039/00). Mimo pewnych wątpliwości zgodzono się z poglądem, według którego orzeczenia takie mogą być kontrolowane tylko w trybie nadzoru nad orzecznictwem lekarzy orzeczników, sprawowanego przez Prezesa ZUS (art. 14 ust. 3 i 4 ustawy), uregulowanego szczegółowo w przepisach wykonawczych. Nie jest zatem dopuszczalne udowadnianie niezdolności do pracy, stanowiącej podstawę przyznania świadczenia, w inny sposób niż za pomocą orzeczenia lekarza orzecznika.

## Sprawy kombatanckie

### 1. Osoby represjonowane

Zagadnienie dotyczące interpretacji przepisu art. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich /Dz.U. Nr 87 poz. 395 ze zm./ znalazło wyraz w orzeczeniu Sądu Najwyższego wydanym w trybie rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 1998 r. sygn. akt V SA 71/98.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 13 stycznia 2000 r. sygn. akt III RN 112/99 (OSNI APiUS 2000 nr 20, poz. 736), oddalając rewizję nadzwyczajną uznał, że w myśl art. 2 pkt 1 powołanej ustawy osadzenie w obozach pracy przymusowej

w okresie wojny w latach 1939-1945 z przyczyn politycznych, narodowościowych, rasowych i religijnych stanowi samodzielną podstawę prawną przyznania świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie, bez względu na to czy osadzony wykonywał pracę przymusową. W przepisie art. 3 ust. 1 tej ustawy określone zostały wyłączenie przesłanki prawne dotyczące sposobu obliczenia wysokości świadczenia pieniężnego należnego uprawnionej osobie. Sformułowana w tym przepisie przesłanka prawna, w myśl której świadczenie pieniężne przyznawane na podstawie tej ustawy przysługuje "za każdy miesiąc trwania pracy", wskazuje jedynie na obowiązek ustalenia faktycznego czasu trwania pobytu określonej osoby w obozie pracy, natomiast nie wynika z niej obowiązek wykazania przez tę osobę, czy w czasie pobytu w obozie pracy przymusowej, w którym została osadzona lub do którego została deportowana, faktycznie wykonywała pracę przymusową. Wątpliwości w zakresie prawidłowej interpretacji powyższego przepisu nadal jednak pozostały w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

### 2. Uprawnienia kombatanckie

W sprawie sygn. akt V SA 1849/98 pozbawiono skarżącego nabytych uprawnień kombatanckich ze względu na ustalenia, że w jego wypadku jedynym tytułem do przyznania mu uprzednio uprawnień kombatanckich było utrwalanie władzy ludowej w czasie zatrudnienia w organach Milicji Obywatelskiej. Organ orzekający odmówił uznania słuszności zarzutu skarżącego, że legitymował się również innym tytułem określonym w art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach w brzmieniu nadanym w ustawie z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego /Dz. U. Nr 68, poz. 436/, ponieważ w czasie zatrudnienia w Milicji Obywatelskiej uczestniczył w walkach z grupami Wehrwoflu. W ocenie organu Milicja Obywatelska nie była zmilitaryzowaną służbą państwową,

lecz organem powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli i ich mienia oraz mienia społecznego, podległym w latach 1945-1954 Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego, a po jego rozwiązaniu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. W tym stanie faktycznym sprawy Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA o rozstrzygnięcie wątpliwości prawnej, czy Milicja Obywatelska była zmilitaryzowaną służbą państwową w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy kombatanczej. W uchwale z dnia 12 czerwca 2000 r. sygn. akt OPS 5/00 (ONSA 2001r. nr1, poz.3) skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że Milicja Obywatelska nie była zmilitaryzowaną służbą państwową w rozumieniu powołanego art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ocenie składu powiększonego za działalność kombatanczką w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy może być jednak uznane uczestniczenie w walkach z oddziałami UPA oraz grupami Wehrwoflu przez milicjanta (milicjantów) w jednostkach Wojska Polskiego.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 21 lutego 2000r., sygn. OPS 15/99 (ONSA 2000r. nr 3, poz. 91) wskazał, że wdowie lub wdowcowi pozostałym po osobach, które na mocy dotychczasowych przepisów uzyskały uprawnienia kombatanczkie wyłączenie z tytułu działalności w latach 1944-1956 w charakterze "uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej" i zachowały te uprawnienia jako żołnierze z poboru, którzy pełnili służbę wojskową w Wojsku Polskim w okresie od 10 maja 1945 r. do 30 czerwca 1947 r., na podstawie art. 25 ust. 2 zdanie 2 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego /Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm./ przysługują uprawnienia, o których mowa w art. 20 ust. 3 tej ustawy.

Problematyki uprawnień wdów dotyczy również wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt V SA 1512/99, w którym wyrażono pogląd, że sytuacja wdowy ze związku małżeńskiego zawartego w formie ślubu kościelnego powinna być zrównana z sytuacją wdowy, o której mowa w art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach, skoro - co do zasady - obecnie można, po spełnieniu dodatkowych przesłanek, zawrzeć skutecznie pod względem prawnym małżeństwo wyznaniowe. Pogląd odmienny byłby szczególnie rażący w odniesieniu do związków zakończonych przez śmierć faktycznego małżonka przed momentem aksjologicznej i formalnej aprobaty dla związków wyznaniowych w prawie rodzinnym w wyniku wprowadzenia tzw. małżeństwa konkordatowego.

W kilku sprawach np. w wyroku z 12 października 2000 r. sygn. akt II SA/Po 942/00, sąd zajął się skutkami nowelizacji art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy kombatanczej, ustawą z dnia 9 kwietnia 1999r. /Dz.U. nr 38, poz.360/. Przyjęto, że w nowym stanie prawnym odpadła możliwość uzupełnienia w ramach postępowania administracyjnego wykazu miejsc odosobnienia o jakim mowa w art.4 ust 1 pkt 1 lit b i c ustawy kombatanczej. Wykaz taki dokonywany jest bowiem w formie aktu prawnego - rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, a zatem jego kontrola, względnie możliwość uzupełnienia, wykraczałaby poza ramy postępowania administracyjnego - jest to obecnie kategoria stanowienia, a nie stosowania prawa.

### 3. Niektóre zagadnienia proceduralne

Problemem, który pojawił się na tle art. 22 ust. 1 ustawy o kombatantach była kwestia charakteru prawnego rekomendacji i skutków prawnych jej nie przedstawienia organowi przez stronę ubiegającą się o uzyskanie uprawnień kombatanczkich. Stanowisko orzecznictwa NSA jest w zdecydowanej większości zgodne co do tego, że w oparciu o przepis art. 22 ust.

I ustawy nie można wywieść nałożenia na stronę obowiązku przedstawienia, łącznie z udokumentowanym wnioskiem o przyznanie uprawnień, rekomendacji stowarzyszenia, o której mowa w tym przepisie.

W sprawie SA/Rz 841/99 sąd uchylił decyzję pozostawiającą bez rozpoznania podanie skarżącego o przyznanie mu uprawnień kombatanckich. Wniosek w tym przedmiocie złożył on w roku 1995. Powodem wydania decyzji było przedstawienie rekomendacji Zarządu Okręgowego Związku Kombatanatów Rzeczypospolitej w dniu 1 lutego 1999r. tj. po upływie terminu określonego w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanach. Skarżący twierdził, że starania o rekomendację trwały tak długo nie z jego winy, a z winy Związku. Sąd stanął na stanowisku, iż pozostawienie bez rozpoznania podania w drodze decyzji nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Ograniczenie czasowe, przewidziane w art. 22 ust. 3 ustawy, dotyczy wniosku o przyznanie uprawnień, a ten został złożony przed upływem przewidzianego w nim terminu. Rekomendacja stanowi materiał dowodowy podlegający ocenie organu. Z uwagi na okoliczność, że jest ona w postępowaniu niezbędna, a jej treść może wpłynąć na uzyskanie uprawnień kombatanckich jej niezłożenie nie może być traktowane jako brak formalny podania w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a. W wyroku z dnia 21 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Kr 413/99 sąd, stwierdzając nieważność zaskarżonej decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych w przedmiocie pozostawienia podania bez rozpoznania, powołał się na stanowisko zawarte w uchwale 7 sędziów SN z 8 czerwca 2000 r. sygn. akt III ZP 11/00 (OSNIAPITUS 2000r. z.19, poz. 702), że "pozostawienie bez rozpoznania na podstawie art. 64 k.p.a. podania o wszczęcie postępowania nie wymaga wydania decyzji administracyjnej".

Na tle skarg w sprawach o pozbawienie uprawnień kombatanckich pojawiła się kwestia wstrzymania wykonania tychże decyzji, o co wnosił do sądu skarżący uprawnień tych pozbawieni. W postanowieniu z dnia 8 marca

2000 r. sygn. akt SA/Rz 2073/99 sąd wskazał, że utrata świadczeń kombatanckich, następuje dopiero na podstawie decyzji prawomocnej o utracie uprawnień, przy uwzględnieniu warunków określonych w art. 269 k.p.a. w związku z art. 26 ustawy o kombatanach.

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt V SA 1752/99 sąd uznał, że jeżeli strona zwróciła się z wnioskiem o przedłużenie terminu do wykonania czynności, to załatwienie sprawy przed rozpoznaniem tego wniosku jest uchybieniem przepisom proceduralnym nakazującym rzetelne postępowanie (art. 7 i art. 9 kpa).

W orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2000 r. sygn. akt V SA 852/99 przypomniano, że w sytuacji, gdy sąd w uzasadnieniu wyroku wypowiedział ocenę prawną, to w tej sprawie ocena ta wiąże nie tylko organ, ale i sąd, z mocy art. 30 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym. Okoliczność, że organ administracji nie podziela tej oceny nie ma znaczenia, jeżeli nie została ona zakwestionowana w drodze rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego w danej sprawie. Nie ma również znaczenia, w świetle powołanego przepisu, że w innej sprawie Sąd Najwyższy zawarł inną ocenę prawną.

W sprawie sygn. akt V SA 2535/99 pojawiła się wątpliwość prawną co do tego, czy przy ponownym rozpatrywaniu przez organ sprawy pozbawienia uprawnień kombatanckich, po uchyleniu przez NSA decyzji wydanej pod rządą ustawy kombatanckiej w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 436) Kierownik Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych powinien zastosować przepisy obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o pozbawienie uprawnień kombatanckich i wydania wyroku przez sąd, czy też według przepisów, wprowadzonych ustawą z dnia 4 marca 1999 r. (Dz. U. 77, poz. 862). W związku z tym skład orzekający w przedmiotowej sprawie postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2000 r. wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA do Prezesa Sądu o wyjaśnienie przez

skład siedmiu sędziów tej wątpliwości. Została ona wyjaśniona w uchwale powiększonego składu siedmiu sędziów NSA z dnia 12 marca 2001 r. OPS 14/00 (dotychczas nieopublikowana) przez wskazanie, że w takiej sytuacji sprawa podlega rozstrzygnięciu według stanu prawnego wynikającego z ustawy zmieniającej z dnia 25 kwietnia 1997 r.

### Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

W omawianej kategorii spraw najliczniejszą grupę stanowiły skargi na decyzje komisji lekarskich (powiatowych, okręgowych oraz wojskowych) orzekających o stopniu sprawności poborowych (ustalenie stanu zdrowia) i ich ewentualnego skierowania do zasadniczej służby wojskowej, odroczeniu lub stwierdzeniu o niezdolności poborowych do tej służby. W dalszej kolejności należy wymienić skargi w sprawach dotyczących odmowy odroczeń zasadniczej służby wojskowej oraz skargi na odmowę skierowania do służby zastępczej.

1. Należy podkreślić, że cechą charakterystyczną spraw dotyczących ustalenia przez komisje lekarskie stanu zdrowia poborowych jest różnorodność materiału dowodowego pochodzącego zazwyczaj z kilku źródeł, z różnego okresu, niejednoznaczności a często nawet sprzecznego w treści. W związku z tym, składy orzekające NSA zwracały niejednokrotnie uwagę, że obowiązkiem komisji lekarskich jest zgodne z nakazem art. 75 § 1, 77 § 1 oraz art. 80 K.p.a. zebranie materiału dowodowego w stopniu uźródławiającym podjęcie decyzji po wcześniejszym ustaleniu stanu faktycznego i prawnego sprawy.

I tak, w wyroku z dnia 4 kwietnia 2000 r. III SA 529/00, Sąd zwrócił uwagę, że komisja lekarska pominęła w całości przedłożone przez skarżącego wyniki badań specjalistycznych, a orzeczenie o zakwalifikowaniu skarżącego do kategorii „A” wydała wyłączenie na podstawie własnych badań. W uzasadnieniu decyzji komisja nie przedstawiła przyczyn, z powodu których odmówiła

uwzględnienia tychże wyników, zastępując je wyłącznie wynikami własnych badań. Warto przypomnieć, że obowiązek należytego uzasadnienia przez komisje lekarskie orzeczeń wynika nie tylko z art. 107 § 1 K.p.a., ale także z przepisów § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. Nr 57, poz. 278 ze zm.).

Dla przykładu można przytoczyć także wyrok z dnia 10 lutego 2000 r. II SA/Po 2095/99, w którym Sąd stwierdził, iż brak należytego uzasadnienia w zakresie, w którym ciąży na organie obowiązek: zajęcia stanowiska co do schorzenia wynikającego z zaświadczenia lekarskiego przedłożonego przez skarżącego”, należy traktować jako istotne uchybienie skutkujące uchyleniem wadliwego orzeczenia.

Z kolei kwestia dotycząca tzw. badań specjalistycznych rozpatrywana była w sprawie rozstrzygniętej w wyroku z dnia 9 listopada 2000 r. III SA 2001/00. W tym orzeczeniu NSA zarzucił organom I i II instancji, że zaakceptowały sytuację, w której wynik badania radiologicznego (zdjęcie RTG) przeprowadzonego w kontekście schorzeń urologicznych oceniony został nie przez lekarza urologa ale wyłącznie przez radiologa. Zdaniem Sądu, tego rodzaju „zastępstwo” jest niedopuszczalne z punktu widzenia medycznej wartości takiej oceny. Z kolei brak wiarygodności co do należytej oceny zebranego materiału musi skutkować negatywną oceną postępowania wyjaśniającego, a w efekcie i samej decyzji.

Z kolei wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2000 r. SA/Sz 1096/99, NSA uchylił decyzję komisji lekarskiej orzekającą o umorzeniu postępowania z powodu nie stawienia się poborowego na posiedzenie komisji. Komisja, jak wynika z uzasadnienia wyroku, stwierdziła, że „poborowemu nie zależy na załatwieniu sprawy” i postępowanie odwoławcze, jako bezprzedmiotowe, umorzyła na podstawie art. 105 § 1 K.p.a. Zdaniem Sądu, powołany przepis „nie łączy

przewidzianego w nim skutku z niestawieniem strony, które może nastąpić z różnych przyczyn (...)."

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 26 września 2000 r. III SA 1503/00, stwierdzający nieważność decyzji, w której została naruszona zasada *reformationis in peius*. Skarżący odwołując się od decyzji organu I instancji domagał się jej uchylecia w części, w której orzeczono o braku związku stwierdzonego w trakcie badań lekarskich schorzenia ze służbą wojskową. Organ odwoławczy natomiast utrzymując decyzję w części co do której zostało wniesione odwołanie, uchylił ją w tym zakresie, w którym dotyczyła uznania skarżącego za niezdolnego do służby wojskowej (kategoria „D”), orzekając kategorię zdrowia „B”, czyli jedynie o czasowej niezdolności do służby wojskowej. Sąd w omawianym wyroku zarzucił organowi II instancji, że zmieniając kategorię zdrowia na niekorzyść skarżącego nie uzasadnił, na czym miałyby polegać rażące naruszenie prawa lub interesu społecznego, o jakim mowa w art. 139 K.p.a.

Wśród spraw związanych z naruszeniem przez komisje przepisów postępowania administracyjnego, warty odnotowania jest wyrok z dnia 7 czerwca 2000 r. II SA/Ka 1736/98, dotyczący sprawy dość nietypowej ale istotnej z punktu widzenia praktyki orzeczniczej komisji lekarskich. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, organ II instancji umorzył postępowanie odwoławcze w związku z cofnięciem przez stronę odwołania. Skarżący wniósł jednak skargę na tę decyzję twierdząc, że jego pismo o cofnięciu odwołania było konsekwencją wprowadzenia go w błąd przez członków komisji. Sąd rozpatrując sprawę zwrócił uwagę na istotną kwestię, która uszła uwadze organowi odwoławczemu. Otóż orzeczenie organu I instancji o zdolności do czynnej służby wojskowej poborowego wskazuje, że poborowy cierpi na „zespół nerwicowy oraz osobowość nieprawidłową nie upośledzającą jednak zdolności adaptacyjnych”. Również skarżący w odwołaniu od decyzji powoływał się na występujące u

niego schorzenia o charakterze neurologicznym. Zdaniem Sądu, z całą pewnością wystąpiły tu okoliczności, w których organ powinien zbadać czy nie zachodzą przesłanki, w których uwzględnienie oświadczenia o cofnięciu odwołania „prowadziłoby do utrzymania decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny”. Organ zobowiązany był więc ocenić w pierwszej kolejności dopuszczalność cofnięcia odwołania w związku z przesłankami określonymi w art. 137 zd. 2 K.p.a.

2. Kolejną grupę spraw z zakresu powszechnego obowiązku obrony stanowią skargi na decyzje odmawiające odroczeń zasadniczej służby wojskowej ze względu na pobieranie nauki w szkołach średnich i wyższych. Problem ten sprowadza się do interpretacji przepisów art. 39 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W wyroku z dnia 22 lutego 2000 r. II SA/Po 2374/99, NSA uchylił decyzję organu, w której wbrew treści art. 39 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy przedstawiono dodatkowy warunek, a mianowicie ukończenia szkoły w roku kalendarzowym, w którym poborowy kończył 22 rok życia, czyli określony w przepisie powołanego artykułu. Zdaniem Sądu, przepis ten należy rozpatrywać wyłącznie w kontekście odroczenia w związku z wiekiem, w żadnym zaś wypadku z jednoczesnym połączeniem wieku poborowego z planowanym ukończeniem szkoły.

Podobne w treści są orzeczenia z dnia 15 lutego 2000 r. II SA/Po 2332/99 i II SA/Ld 1899/99, w których składy orzekające stwierdziły wadliwą wykładnię przepisu art. 39 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy, przez uzależnienie odroczenia służby wojskowej od prognozowanego zakończenia nauki (zgodnie z programem studiów) przed ukończeniem przez poborowego 27 roku życia. Sąd podkreślił, że organy mają obowiązek udzielania odroczeń, jeżeli wnioskodawca spełnia wymienione w powołanym przepisie warunki, to zaś, jak długo taka osoba będzie się kształcić nie może być podstawą odmowy udzielenia odroczenia. NSA przypomniał jednak, że w przypadku kontynuowania studiów i

jednoczesnej utraty podstaw do odroczenia, osoba taka będzie zmuszona przerwać studia i odbyć służbę wojskową.

3. Podobnie jak w minionym roku, znaczna ilość skarg dotyczyła kwestii skierowania poborowego do zastępczej służby wojskowej stosownie do art. 189 powołanej wyżej ustawy. NSA w zdecydowanej większości oddalał skargi ze względu na brak należytego uzasadnienia przez poborowych swoich przekonani religijnych i wyznawanych zasad moralnych, gdyż powoływana przez nich argumentacja w zasadzie sprowadzała się do negowania samej instytucji powszechnego obowiązku obrony. W istocie skarżącym chodziło o uniknięcie służby wojskowej, na co składy orzekające NSA wielokrotnie zwracały uwagę, podkreślając jednocześnie, że służba zastępcza ma charakter wyjątkowy i powinna być orzekana w sytuacjach nie budzących wątpliwości, np. II SA/Po 1731/99, II SA/Po 1806/00, II SA/Gd 1199/98, II SA/Ka 2133/98.

W wyroku z dnia 28 września 2000 r. II SA/Po 1806/00, Sąd stwierdził, że to na ubiegającym się o skierowanie do służby zastępczej ciąży obowiązek nazwania i zdefiniowania zasad moralnych, czy też religijnych, które - jego zdaniem - są sprzeczne z obowiązkami żołnierza odbywającego służbę wojskową.

W innym wyroku z dnia 15 września 2000 r. II SA/Ka 2133/98, skład orzekający podkreślił, że „korzystając z przywileju art. 189 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, należy wskazać wyznawane zasady w sposób przekonujący tak, by powołany do orzekania w tej materii organ państwowy mógł w sposób nie budzący wątpliwości uznać spełnienie przesłanek tej normy”.

#### **Pozwolenia na posiadanie broni**

1. Z analizy orzecznictwa wynika, że coraz więcej osób mających świadomość osobistego zagrożenia zdrowia lub życia dostrzega zwiększenie poczucia własnego bezpieczeństwa w posiadaniu broni. Powoduje to m. in.

wzrost skarg (ze 132 w 1999 r. do 152 w 2000 r.) na decyzje odmawiające udzielenia lub cofnięcia pozwolenia na broń.

Zdaniem składów orzekających NSA, argumentacja skarżących w sprawach skarg na decyzje odmawiające wydania pozwolenia na posiadanie broni podkrotowana była przede wszystkim subiektywnym poczuciem zagrożenia spowodowanym m. in.: zamieszkiwaniem na terenach odludnych (III SA 916/99), groźbami karalnymi kierowanymi pod adresem skarżącego lub członków jego rodziny (III SA 2146/99, III SA 2068/99, III SA 1937/99), prowadzeniem działalności gospodarczej (III SA 2164/99, III SA 1992/99, II SA 2590/99) oraz wykonywaną pracą zawodową; np. w charakterze konwojenta lub ochroniarza (III SA 2005/99, III SA 2596/99, III SA 1868/99).

Analiza powołanych wyroków wskazuje, że odmowa udzielenia pozwolenia na posiadanie broni związana jest zazwyczaj z sytuacją, w której przedstawione przez skarżących dowody nie potwierdzają występowania przesłanki statycznego, ponadprzeciętnego zagrożenia zdrowia lub życia, na podstawie której organ orzekający miałby podstawy do wydania stosownego pozwolenia. NSA stoi mianowicie na stanowisku, że przytoczone m. in. wyżej okoliczności, które zdaniem skarżących stwarzają zagrożenie utraty zdrowia lub nawet życia, nie mogą stanowić wyłącznej przesłanki uzasadniającej wydanie pozwolenia na posiadanie broni. Naczelny Sąd Administracyjny na 80 spraw rozpatrywanych w tym przedmiocie uchylił jedynie 21 decyzji. Warto w tym miejscu podkreślić, że przepis art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz. U. Nr 6 poz. 43 ze zm.), obliuguje organy Policji do wydania pozwolenia na broń, jeżeli okoliczności faktyczne, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń, uzasadniają jego wydanie.

W wyroku z dnia 8 września 2000 r. III SA 2603/99, Sąd podkreślił, że organy Policji nie mogą kierować się swobodnym uznaniem przy wydawaniu

pozwolen, mają natomiast prawo swobodnej oceny materiału dowodowego (art. 80 K.p.a.) przy ustalaniu, czy sytuacja faktyczna ubiegającego się o pozwolenie uzasadnia jego wydanie”.

W kilku wyrokach NSA uchylił decyzje odmawiające wydania pozwoleni i zarzucił organom Policji, że w trakcie postępowania wyjaśniającego dopuściły się naruszeń zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności zaś: należytego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 K.p.a.) oraz obowiązku wyczerpującego zebrania materiału dowodowego (art. 77 K.p.a.). I tak przykładowo, w wyroku z dnia 16 lutego 2000 r. III SA 1251/99, NSA uchylając decyzje obu instancji, zwrócił uwagę na wadliwość postępowania administracyjnego polegającą na tym, że organ odwoławczy, który uchylając pierwszą decyzję organu I instancji i przekazując w trybie art. 138 § 2 K.p.a. sprawę do ponownego rozpatrzenia z jednoczesnym wskazaniem potrzeby wyjaśnienia istotnych dla sprawy zagadnień, w kolejnym postępowaniu odwoławczym nie sprawdzając, pomimo zarzutów skarżącego, czy zalecenia te zostały wykonane, utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Sąd zarzucił organowi odwoławczemu, że tego rodzaju postępowanie narusza przytoczone wyżej przepisy, a tym samym narusza spójność i wiarygodność postępowania administracyjnego.

W tym też wyroku Sąd ustosunkował się do kwestii tzw. sprawdzianu ze znajomości obchodzenia się z bronią. Otóż zdaniem sądu orzekającego, przytoczony sprawdzian „nie może stanowić instrumentu wstępnej selekcji osób ubiegających się o pozwolenie na broń. Kolejność musi być odwrotna”. W innym wyroku z dnia 25 sierpnia 2000 r. III SA 2501/99, dotyczącym także problematyki tzw. sprawdzianu ze znajomości posługiwania się bronią, NSA uchylił decyzje o odmowie wydania pozwolenia na broń, której podstawą faktyczną było niezaliczenie egzaminu przez osobę ubiegającą się o broń (8 prawidłowych odpowiedzi na 10 możliwych). Sąd stwierdził, że brak

regulaminu normującego kwestię, którą można byłoby określić ogólnie „egzaminacyjną”, skutkuje brakiem możliwości przeprowadzenia przez Sąd oceny decyzji co do jej zgodności z prawem. Sąd podkreślił, że nie potrafi ocenić dlaczego, zdaniem organów Policji, akurat rezultat egzaminu 8 na 10 skutkuje negatywną oceną, a nie dla przykładu 6 na 10. Warto w tym miejscu podkreślić, że art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji - Dz. U. Nr 53, poz. 549 (ustawa ta weszła w życie w dniu 20 marca 2000 r.) zobowiązał ministra właściwego w sprawach wewnętrznych do wydania rozporządzenia regulującego tryb przeprowadzenia i zakres przedmiotowy egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią.

2. Kolejna grupa skarg w zakresie pozwoleni na posiadanie broni dotyczy odmowy wydania pozwolenia na posiadanie broni sportowej i myśliwskiej. I tak np. w wyroku z dnia 3 listopada 2000 r. III SA 2856/99, Sąd zajął stanowisko co do związku przyczynowego między przynależnością skarżącego do Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego a potrzebą posiadania pozwolenia na broń sportową. Sąd w powołanym wyroku uznał za uzasadnione stanowisko organów orzekających Policji, które zakwestionowały zasadność posiadania broni strzeleckiej przez osobę, która nie uprawia strzelectwa w sposób czynny w klubie sportowym lub innym stowarzyszeniu. Zdaniem Sądu, należy odróżnić uprawianie strzelectwa tzw. rekreacyjnego od strzelectwa zawodniczego. W tym pierwszym przypadku posiadanie broni nie jest konieczne, bo strzelectwo rekreacyjne może być uprawiane przy użyciu broni znajdującej się w posiadaniu klubu lub stowarzyszenia. Należy jednak przyjąć, że licencja zawodnicza PZSS nie stanowi warunku niezbędnego do uzyskania pozwolenia na posiadanie broni sportowej.

Powyższego problemu dotyczył również wyrok z dnia 25 października 2000 r. III SA 2757/99, w którym NSA wyraził pogląd, że utrata członkostwa

Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego nie może automatycznie skutkować cofnięciem pozwolenia na posiadanie broni sportowej, nawet wówczas, gdy członkostwo to stanowiło przesłankę wydania pozwolenia. Co prawda można przyjąć, iż odpadła okoliczność uzasadniająca wydanie takiego pozwolenia, nie znosi to jednak obowiązku zbadania przez organ całokształtu sprawy, zgodnie z art. 7, 77 § 1 oraz 80 K.p.a.

3. W zakresie skarg na decyzje cofające pozwolenia na broń zdecydowana większość dotoczyła zakwalifikowania skarżących przez organy Policji do kategorii osób wymienionych w art. 7 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych. Na ogólną liczbę 34 spraw rozstrzygniętych w tym zakresie, NSA uchylił decyzje w 16 przypadkach.

W wyroku uchylającym z dnia 23 października 2000 r. III SA 1769/99 r., Sąd stwierdził, że sam fakt skazania osoby posiadającej pozwolenie na broń za jakiegokolwiek przestępstwo nie daje podstaw do obligatoryjnego uznania, iż istnieje obawa, że osoba taka użyje broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego. Decyzja o cofnięciu pozwolenia powinna zawierać racjonalne uzasadnienie związku między czynem, za który dana osoba została skazana, a zakwalifikowaniem takiej osoby do kategorii osób, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz. U. Nr 6, poz. 43 ze zm.).

Na uwagę zasługują także wyroki (III SA 1769/99, III 1511/99, III SA 1765/99), uchylające decyzje organów Policji o cofnięciu pozwolenia na posiadanie broni, w których przychylna cofnięcia było - zdaniem organów Policji - oczywiście zaniechanie jej zabezpieczenia (np. przed kradzieżą), jak również sytuacja, gdy z powodu braku należytego nadzoru broń mogła być użyta przez osoby trzecie (np. dzieci osoby posiadającej pozwolenie). Zdaniem składów orzekających NSA, takie osoby nie mogą być zaliczane do osób, co do których zachodzi podejrzenie, iż mogą użyć broni niezgodnie z interesem Państwa lub

porządku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych).

Jako sporadyczne przychylny cofnięć pozwoleń na posiadanie broni należy także wskazać: skazanie prawomocnym wyrokiem np. III SA 1481/99, III SA 1329/99, nielegalny odstrzał zwierzęcy (naruszenie ustawy - Prawo Łowieckie) np. III SA 1263/99; przebywanie w miejscu pracy w stanie nietrzeźwości i posiadanie przy tym broni np. III SA 1509/99. W powołanych przykładach składy orzekające NSA uznały działania organów Policji za zgodne z prawem, a wymienione przesłanki za w pełni uzasadniające cofnięcie pozwoleń na posiadanie broni w oparciu o art. 11 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz. U. Nr 6, poz. 43 ze zm.).

#### **Sprawy z zakresu ewidencji ludności, obywatelstwa i cudzoziemców**

1. W związku z wątpliwościami, jakie powstały w 1999 r., czy do rozpoznania odwołania od decyzji organu gminy, podjętej w oparciu o przepis art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 32 z 1984 r., poz. 174 ze zm.), właściwe jest samorządowe kolegium odwoławcze, czy wojewoda, w uzasadnieniu uchwały z dnia 8 maja 2000 r. sygn. akt OPS 18/99 (ONSA 2000r. nr 4, poz. 131) NSA wskazał na dokonaną przez ustawę z dnia 2 marca 2000 r. zmianę ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie /Dz. U. Nr 22, poz. 268/, według której samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia właściwymi do rozpatrzenia odwołań od decyzji w sprawach z zakresu administracji rządowej należących do właściwości organów samorządu terytorialnego, z wyjątkiem spraw, w których ustawa szczegółowa stanowi inaczej.

Generalnie w sprawach meldunkowych zaobserwowano poprawę poziomu prowadzonych postępowań administracyjnych kończonych decyzjami wojewodów, głównie za sprawą ukształtowanych w tym zakresie kierunków orzecznicwa.

Problemy pojawiały się jedynie w sprawach, w których decyzje w drugiej instancji wydawały samorządowe kolegia odwoławcze. Jest to dla nich nowa materia, która z tej przyczyny stwarza trudności orzecznicze. Przykładem może być np. sprawa SA/Rz 1947/99 (wyrok z dnia 11 lipca 2000r.) ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie anulowania czynności zameldowania. Czynność zameldowania skarżącego została podważona przez współwłaścicielkę domu, w którym został on zameldowany bez jej zgody. Niezależnie od powyższego, w postępowaniu ujawniono, że w chwili zameldowania ani wcześniej, skarżący nie przebywał w lokalu, w którym został zameldowany. Organ pierwszej instancji orzekł o anulowaniu zameldowania, zaś Kolegium uchyliło tę decyzję w całości i umorzyło postępowanie pierwszoinstancyjne stwierdzając, że między stronami istnieje spór cywilno-prawny odnośnie uprawnienia do przebywania w lokalu, który winien zostać rozstrzygnięty na drodze sądowej. Sąd uchylił decyzję Kolegium podnosząc, że istotą postępowania administracyjnego było ustalenie, czy czynność zameldowania była zgodna z prawem. Ewentualne wątpliwości co do prawdziwości danych zgłoszonych w organie meldunkowym stanowią bowiem podstawę do wydania decyzji w trybie art. 47 ust. 2 ustawy. Umarzając postępowanie Kolegium naruszyło przepis art. 105 § 1 k.p.a., gdyż w postępowaniu administracyjnym należało sprawdzić, czy zachodziły przesłanki zameldowania na pobyt stały, tj. posiadanie uprawnień do przebywania w lokalu i przebywanie w nim z zamiarem stałego pobytu.

W sprawie o sygn. akt II SA/Po 1613/99 (wyrok z 24 listopada 2000r.) sąd uchylając decyzję o wymeldowaniu małżonka stwierdził, że w przypadku

kiedy między małżonkami obowiązywał ustój wspólności majątkowej małżeńskiej do dorobku małżonków należą wszelkie prawa majątkowe nabyte w czasie wspólności ustawowej zarówno przez oboje małżonków jak i przez jednego z nich. Dyspozycji przepisu art. 32 § 1 kr i o podlega również prawo najmu, podlegające nadto podziałowi w wypadku ustania wspólności majątkowej małżeńskiej, co oznacza, że nawet jeżeli małżonkowie nie zajmują wspólnie lokalu mieszkalnego, prawa wynikające z umowy najmu zawarte przez jednego z małżonków w okresie trwania ustawowej wspólności małżeńskiej przysługują obojgu małżonkom. W konkretnym więc stanie faktycznym, wypowiedzenie umowy najmu obojgu małżonkom i następnie zawarcie nowej umowy najmu wyłącznie przez jednego z nich, nie pozbawia tego, który nie uczestniczył przy zawieraniu nowej umowy prawa do lokalu, a co się z tym wiąże nie zostaje spełniona przy wymeldowaniu jedna z przesłanek art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

W sprawie o sygn. akt II SA/Kr 109/99 (wyrok z 25 sierpnia 2000 r.), sąd uwzględniając skargę na decyzję w przedmiocie wymeldowania, wskazał, że opuszczenie dotychczasowego miejsca pobytu stałego, stanowiące przesłankę wydania decyzji o wymeldowaniu (art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych) musi mieć dobrowolny charakter. Opuszczenie, przy braku dobrowolności, dotychczasowego miejsca stałego pobytu w następstwie wykonania wyroku orzekającego eksmisyje może być przesłanką wymeldowania jedynie wówczas, gdy wyrok ten został wykonany przez właściwy organ egzekucyjny. Opuszczenie lokalu w rozumieniu powołanego powyżej przepisu nie jest przesłanką wymeldowania w sytuacji samowolnego działania wierzyciela, chociażby posiadał on wyrok nakazujący eksmisyje dłużnika.

W sprawie SA/Sz 1607/99 (wyrok z 2 lutego 2000 r.) sąd uchylając decyzję kaseacyjną organu odwoławczego stwierdził, że dla postępowania administracyjnego o wymeldowanie nie ma znaczenia wytoczenie przez osobę,

której wniosek o wymeldowanie dotyczy, powództwa o odwołanie darowizny lokalu. Ewentualny wynik tego postępowania w postaci odwołania darowizny nie rodzi skutków wstecz (ex tunc) - nie przywraca darczyńcy prawa własności lokalu z mocą wsteczną. Oznacza to, że rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej o wymeldowanie nie zależy w takiej sytuacji od uprzedniego rozstrzygnięcia postępowania o odwołanie darowizny przez sąd powszechny. Ustalenia w zakresie uprawnienia do przebywania w lokalu winny odnosić się do stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dacie orzekania przez organ o wymeldowaniu.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2000 r. sygn. akt II SA/Ka 2198/98 wywieziono, że tryb postępowania organów egzekucyjnych, dotyczący kosztów egzekucyjnych, określa w pierwszym rzędzie art. 64 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji /tj. Dz.U. 1991 nr 36 poz. 161 ze zm./, Według § 1 tego przepisu, koszty egzekucyjne obciążające zobowiązanego podlegają przymusowemu ściąganiu w trybie egzekucji administracyjnej. Z kolei, zgodnie z art. 64 § 4 ustawy, organ egzekucyjny wydaje na żądanie zobowiązanego lub wierzyciela postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych, na które służy zażalenie. Z powyższego uregulowania wynika, że postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych nie jest wydawane z urzędu, lecz tylko na wniosek zobowiązanego lub wierzyciela. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie z akt administracyjnych nie wynika, by któryś z uprawnionych podmiotów /zobowiązany lub wierzyciel/ zgłosił żądanie w przedmiocie wydania postanowienia w sprawie kosztów egzekucyjnych. Wydanie postanowień o kosztach egzekucyjnych nastąpiło w tych warunkach z naruszeniem prawa.

W sprawie zakończonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt: SA/Bk 1283/99 sąd stwierdził, że w sytuacji, gdy odwołanie zostało wniesione przez stronę po upływie kilku miesięcy od doręczenia decyzji kuratorowi reprezentującemu stronę w postępowaniu

administracyjnym i nie zawierało wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, to zasadnie organ odwoławczy stwierdził zaskarżonym postanowieniem o uchybieniu terminu. Późniejsze bowiem doręczenie decyzji organu I instancji stronie reprezentowanej w postępowaniu administracyjnym przez kuratora ustanowionego na podstawie art. 34 k.p.a., któremu została doręczona decyzja w danej sprawie, nie powoduje otwarcia od początku dla strony terminu do wniesienia odwołania. Czternastodniowy termin do wniesienia odwołania liczy się od daty doręczenia decyzji kuratorowi.

## 2. Sprawy dotyczące obywatelstwa

W sprawie II SA/Gd 1028/99 (wyrok z 23 maja 2000 r.) sąd rozpoznał skargę na decyzję odmawiającą przyjęcia oświadczenia o nabyciu obywatelstwa polskiego, przyjmując że art.10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 lipca 1998r. (Dz. U. Nr 106, poz.668), pozostaje w sprzeczności z art. 3 Konwencji o obywatelstwie kobiet zamężnych, do której Polska przystąpiła w 1959r. (Dz. U. Nr 56 z 1959r. poz. 334 i 335). Jako taki, zgodnie z art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 i art. 89 ust.1 pkt 2 Konstytucji, nie może mieć zastosowania w sprawie o przyjęcie oświadczenia w przedmiocie nabycia obywatelstwa polskiego, złożonego przez cudzoziemkę, która zawarła związek małżeński z obywatelem polskim, a już w szczególności wówczas, gdy oświadczenie cudzoziemki złożone zostało pod rządami art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie w jego pierwotnym brzmieniu, tj. kiedy przepis ten pozostawał w zgodności z art. 3 Konwencji (od przedmiotowego orzeczenia wniesiona została przez Ministra Sprawiedliwości rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego). Niezależnie od kwestii samej zgodności ustawy z umową międzynarodową, sprawa ta dotyczy kontrowersyjnego problemu uprawnienia sądów do odmowy zastosowania przepisu ustawy w konkretnej sprawie bez występowania do Trybunału

Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności prawa (art. 188 i 193 Konstytucji).

### 3. Cudzoziemcy

W sprawach dotyczących cudzoziemców nadal przeważały skargi na decyzje w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy.

W orzeczeniu z dnia 24 sierpnia 2000 r. sygn. akt V SA 1781/99 sąd podnosząc, że prawa człowieka są prawami uniwersalnymi, zawarł tezę, że ocena, czy naruszenie praw człowieka miało miejsce nie jest zależna od tego, co w danym państwie za naruszenie takie się uważa. Naruszeniem praw człowieka jest zarówno arbitralne pozbawienie wolności, jak i zmuszanie do publicznego wyznawania religii lub do wynikającego z zasad religii określonego wyglądu lub zachowania.

W wyroku z dnia 6 grudnia 2000 r. sygn. akt VSA 1568/00 stwierdzono, że informacja o narodowości nie jest elementem oznaczenia strony w decyzji administracyjnej. Na oznaczenie strony, o jakim mowa w art. 107 § 1 k.p.a. składa się imię i nazwisko, a w odniesieniu do osób prawnych - nazwa i siedziba. W razie potrzeby podać można także datę i miejsce urodzenia osoby fizycznej oraz imiona jej rodziców, czy - jak w sprawach dotyczących statusu uchodźcy - obywatelstwo.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntował się pogląd, że nie spełnia przesłanek określonych w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517), cudzoziemiec uzasadniająco wniosł o nadanie statusu uchodźcy na terenie Polski obawą przesładowań ze strony grup przestępczych w kraju, którego jest obywatelem.

Tego rodzaju zagrożenia nie są przesładowaniami w rozumieniu Konwencji, ponieważ nie dotyczą organów władzy tego kraju i nie wynikają z przyczyn tam określonych. Konwencja w art. 1 lit. A pkt 2 postanawia, że termin "uchodźca" stosuje się w szczególności do osoby, która na skutek uzasadnionej obawy przed przesładowaniami z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa (wyrok z 21 stycznia 2000 r. o sygn. akt V SA 1390/99).

W innej sprawie o sygn. akt V SA 1758-1979/99, zakończonej wyrokiem z 31 sierpnia 2000r. sąd wyraził pogląd, że zagrożenie karą za uchylanie się od służby wojskowej zasadniczo nie jest przesładowaniem w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców. Służba wojskowa, która ma charakter obowiązkowy i powszechny, dotyczy bowiem w takim samym stopniu wszystkich obywateli spełniających określone prawem kryteria. Prześladowanie w rozumieniu Konwencji Genewskiej wystąpi wówczas, gdy konsekwencje w razie odmowy pełnienia służby wojskowej grożące osobie ubiegającej się o status uchodźcy związane są z przesładowaniami z powodu wyznawanej religii.

W sprawie V SA 940/00 (wyrok z dnia 8 listopada 2000 r.) ze skargi na decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony Naczelny Sąd Administracyjny sformułował następujące tezy:

Wszczęcie i prowadzenie sprawy o zezwolenie na zamieszkanie nie legalizuje pobytu cudzoziemca w Polsce. Na gruncie ustawy o cudzoziemcach istnieje tylko jeden przypadek, w którym wszczęcie postępowania w sprawie cudzoziemca powoduje zalegalizowanie jego pobytu w Polsce na czas trwania postępowania. Jest nim wszczęcie postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Jeśli bowiem wydane zostanie postanowienie o wszczęciu

postępowania o nadanie statusu uchodźcy (art. 35 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach), cudzoziemcowi wydaje się więc pobytową (art. 39 ust. 1 ustawy). Tego rodzaju rozwiązanie, mające charakter wyjątkowy i uzasadniony charakterem sprawy o nadanie statusu uchodźcy, nie dotyczy jednak postępowania o zezwolenie na zamieszkanie.

Dla oceny legalności pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jako przesłanki ustalenia właściwości NSA, decydujące znaczenie ma stan istniejący w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego, w którym wydana została decyzja podlegająca kontroli sądowej.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 15 listopada 2000 r. Sygn. P. 12/99 (OTK 2000 r. Nr 7, poz. 260) odpowiedział na przedstawione przez skład orzekający NSA w sprawie o sygn. akt V SA 402/99 pytanie prawne, czy zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencją o Prawach Dziecka, a zwłaszcza z art. 45 Konstytucji oraz art. 3 Konwencji jest wyłączenie w art. 19 pkt. 5 ustawy o NSA kompetencji NSA do kontroli decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy uprawdopodobniono, że decyzja o wydaleniu narusza konstytucyjnie chronione interesy jednostki w zakresie ochrony rodziny i praw dziecka, określone w Konwencji o Prawach Dziecka. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 19 pkt. 5 ustawy o NSA, w zakresie w jakim wyłącza prawo do sądu w sprawach dotyczących wydalenia cudzoziemca nielegalnie przebywającego w Polsce – jest zgodny z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 30 kwietnia 1991 r. /Dz. U. Nr 120, poz. 526/. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił m. in., że samo rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o legalności lub nielegalności pobytu cudzoziemca, jako dotyczące określonej w art. 19 ust. 5 ustawy o NSA przesłanki dopuszczalności skargi do NSA na decyzję o wydaleniu cudzoziemca

z Polski, nie podlega wyłączeniu spod kognicji NSA. Oznacza to, że w tego rodzaju sytuacjach NSA jest właściwy do badania kwestii legalności przebywania cudzoziemca, jako przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na taką decyzję. Trybunał Konstytucyjny powołał się przy tym na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w tym względzie w postanowieniu z dnia 9 września 1998 r. III RN 73/98 (OSNAP i US 1999 r., z. 10, poz. 326).

#### 4. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca

W sprawie V SA 947/99 (wyrok z dnia 14 stycznia 2000 r.) ze skargi na decyzję wydaną w ramach uznania administracyjnego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, orzekającą o odmowie zezwolenia na nabycie nieruchomości ze względu na brak wykazania przez cudzoziemca pochodzenia polskiego, Naczelny Sąd Administracyjny uchylając decyzje organów obu instancji wskazał, że pochodzenie polskie, stanowiące wedle ustalonej praktyki Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji preferencyjną przesłankę udzielenia zgody na nabycie nieruchomości, nie jest pojęciem zdefiniowanym normatywnie. Oznacza to, że, brak jest podstaw do przyjmowania jednego i jednolitego we wszystkich wypadkach kryterium decydującego o istnieniu tego pochodzenia. Możliwe są tu różne kryteria np.: posiadanie polskich przodków. Dlatego też osoba mająca nawet odległe związki krwi z polskimi przodkami może być uznana za osobę o polskim pochodzeniu, jeżeli wychowała się w polskiej tradycji kulturowej.

#### Sprawy z zakresu ochrony zdrowia.

1. W sprawach z dziedziny ochrony zdrowia przeważały skargi pracowników lub byłych pracowników na decyzje organów inspekcji sanitarnej w przedmiocie uznania schorzeń za choroby zawodowe.

Skargi te charakteryzowały się dużą skutecznością. Nadal powodem uchylania decyzji w tych sprawach było naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 294 ze zm.) oraz zasad określonych w K.p.a., a zwłaszcza przepisów art. 7, 9, 75, 77 § 1 i 107 § 3.

Do powtarzających się błędów zaliczyć należy pomijanie przez organy wydające decyzje unormowania, że lekarski tryb rozpoznawania chorób - poprzedzający wydanie rozstrzygnięcia - jest dwuszczeblowy. W myśl § 7 rozporządzenia orzeczenia lekarskie w sprawie choroby zawodowej wydają jednostki organizacyjne właściwe do rozpoznania chorób zawodowych. Stosownie zaś do § 9 ust. 1, pracownik który nie zgadza się z treścią orzeczenia lekarskiego o braku podstaw do rozpoznania choroby zawodowej może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie ponownego badania przez właściwy instytut naukowo-badawczy resortu zdrowia. Wniosek składa się za pośrednictwem jednostki organizacyjnej wydającej orzeczenie. O uprawnieniach tych - stosownie do art. 9 K.p.a. - pracownik winien być pouczony. Tymczasem wydawane orzeczenia lekarskie pouczeń takich nie zawierały, a także organy prowadzące postępowanie nie pouczaly stron o tych uprawnieniach. Naruszenie powyższych przepisów, jak również potrzeba uzupełnienia materiału dowodowego, było przyczyną uchylania decyzji w wielu sprawach, np.: I SA 1516/99, I SA 2147/99, I SA 1016/99, I SA 1941/99, I SA 1706/99 i I SA 81/00.

Inne uchylenia proceduralne, w tym niewyjaśnienie istniejących sprzeczności w zebranych materiale dowodowym, błędna ocena zebranych dowodów i istotne braki w uzasadnieniu decyzji stały się także powodem uchylenia szeregu decyzji, np. w sprawach: I SA 1514/99, I SA 1777/99, I SA 1942/99, I SA 2410/99, I SA 2565/99, I SA 2456/99, I SA 68/2000, I SA 184/2000, I SA 339/2000.

W dalszym ciągu - mimo wyroków Sądu Najwyższego z dnia 19.07.1984r. II PRN 9/84 (OSA 1985 nr 4, poz. 53) z 3.02.1999 r. III RN 110/98, z 4.06.1998r. III RN 36/98 (OSNAPIUS nr 6 z. 1999, poz. 192) - organy administracji stosowały w sprawach chorób zawodowych, jako powszechnie obowiązujące, wytyczne metodologiczne Ministra Zdrowia, nie mieszczące się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Mimo stałego podkreślenia w orzeczeniach Sądu, że błędny jest pogląd organów administracji prezentowany w decyzjach, iż wytyczne te mają umocowanie prawne w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 194 ze zm.) - w kolejnych sprawach jest on powtarzany.

Stanowi to przyczynę uchylania wielu decyzji przez NSA.

2. Dość liczną kategorię skarg stanowiły sprawy dotyczące wykonywania zawodu lekarza oraz związane z rejestracją zakładów opieki zdrowotnej.

W sprawach skarg na uchwały samorządu lekarskiego Sąd uwzględniał skargi lekarzy na ostateczne uchwały Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej w przedmiocie odmowy wpisu na listę członków izb lekarskich (I SA 477/99), bądź odmowę prawa wykonywania zawodu lekarza (I SA 1585/99) z uwagi na to, że wydane w pierwszej instancji uchwały okręgowych rad lekarskich, jak i Naczelnej Rady Lekarskiej, podejmowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1998 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza (Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152 z późn. zm.), podpisane były tylko przez przewodniczącego-przesa tych organów i ich sekretarza. Oba akty prawne (odpowiednio w art. 14 ust. 1 i 57 ust. 2) odsyłają natomiast do stosowania do tych ustaw przepisów

K.p.a. odnoszących się do decyzji administracyjnych. Zaskarżone uchwały były więc w rozumieniu tych przepisów decyzjami administracyjnymi, które stosownie do art. 107 § 1 K.p.a. muszą być podpisane przez osoby upoważnione do wydania decyzji.

Podobne uchybienia stwierdzono w odniesieniu do uchwał samorządu lekarskiego w sprawach dotyczących wpisu do rejestru indywidualnych praktyk lekarskich oraz odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie praktyki lekarskiej (ISA 1119/99, ISA 1133/99).

Na uwagę zasługuje sprawa I SA 2018/99 ze skargi Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej na decyzję Ministra Zdrowia o wykreśleniu Zakładu z rejestru. Sąd uwzględnił skargę gdyż postępowanie administracyjne ograniczyło się do korespondencji wojewody jako organu pierwszej instancji z organem samorządowym (wnioskującym o wykreślenie NZOZ), a nie powiadomiono Zakładu jako strony, o wszczęciu postępowania i nie umożliwiono mu w nim udziału, co naruszyło przepisy art. 7 i 10 § 1 K.p.a. Ponadto Sąd stwierdził naruszenie także przepisu art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej ( Dz. U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.), który przewiduje możliwość wykreślenia ZOZ-u z rejestru, gdy wpis został dokonany z naruszeniem prawa, lecz może to nastąpić przy odpowiednim zastosowaniu przepisów K.p.a. dotyczących wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności. Oznacza to, że organ musi dokonać oceny, który z tych nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji stosuje w danym przypadku ze względu na rodzaj naruszenia prawa, co ma znaczenie ze względu inną właściwość organu i odmienny tryb tych postępowań oraz inne podstawy orzekania i inne rozstrzygnięcia.

3. Na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, hurtowniach i Inspekcji

Farmaceutycznej ( Dz. U. Nr 105, poz. 452 ze zm. ) na uwagę zasługują sprawy I SA 1796/98 i I SA 1856/98, w których Sąd stwierdził nieważność decyzji organów inspekcji farmaceutycznej w przedmiocie wycofania z obrotu w aptekach obuwia.

Decyzje jako podstawę powołały przepis art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 1991 r., który to przepis odnosi się do środków farmaceutycznych lub materiałów medycznych podrobionych, zepsutych, sfalszowanych, toksycznych lub z innej przyczyny nieodpowiadających ustalonym wymaganiom ustawowym. W oparciu o ten przepis organ uprawniony jest do orzekania tylko w odniesieniu do środków farmaceutycznych lub materiałów medycznych. Z taką wykładnią przemawia również art. 1 powołanej ustawy, który precyzuje zakres przedmiotowy całej ustawy określającej zasady wytwarzania i obrotu środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi oraz ustala warunki zapewniające tym środkom i materiałom odpowiednią jakość. W rozumieniu ustawy środkami farmaceutycznymi są leki, surowce farmaceutyczne, a więc nie odpowiada tym wymaganiom obuwie, nawet specjalistyczne. Minister Zdrowia nie skorzystał dotychczas z delegacji ustawowej (art. 2 ust. 3 ustawy) i nie uznał za środki farmaceutyczne i materiały medyczne innych niż wymienione w przepisach poprzedzających. Wycofanie w tych warunkach obuwia ze sprzedaży w aptekach rażąco naruszyło prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 K.p.a.

4. Wskazać należy na postanowienie NSA w sprawie sygn. akt OSA 1/00 z dnia 6 listopada 2000 r., wydane w składzie siedmiu sędziów, w którym Sąd oddzielił skargę żoźnierza rezerwy na orzeczenie Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej w przedmiocie uznania związku stwierdzonych schorzeń ze służbą wojskową dla celów odszkodowawczych i zaopatrzenia emerytalnego (rentowego), jako w tym zakresie niedopuszczalną, z uwagi na drogę sądu powszechnego. Postanowienie to zapadło na skutek wystąpienia składu

orzekającego w sprawie I SA 126/00 o rozpoznanie sprawy przez skład poszerzony z uwagi na występujące wątpliwości prawne, co do kognicji sądu administracyjnego w tych sprawach. Wątpliwości te związane były z poglądem wyrażonym w uchwałach Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 27 października 1999 r. sygn. akt. III ZP 9/99 (OSNAP:US z 2000 r. nr 5, poz. 167) w której stwierdzono, że NSA nie jest właściwy w sprawie ze skargi żołnierza na orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w przedmiocie związku choroby (inwalidztwa) ze służą wojskową.

5. W zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych ( Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) NSA w uchwale siedmiu sędziów z dnia 29 lutego 2000 r. sygn. OPS 8/00 Sąd wyraził pogląd, że organem właściwym do wydania, na podstawie art. 134 K.p.a., orzeczenia (postanowienia) stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania, jest Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności w składzie orzekającym w danej sprawie.

### Sprawy mieszkaniowe

Sprawy te można podzielić na trzy grupy:

- sprawy oparte na ustawie z dnia 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (jednolity tekst Dz. U. Z 1998r. Nr 120 poz. 787 ze zm.), wśród których dominują dodatki mieszkaniowe.
- sprawy służb mundurowych związane z: ubieganiem się o przydział lokalu mieszkalnego, świadczeniami przysługującymi w razie braku lokalu mieszkalnego oraz przysługującymi posiadaczom lokali mieszkalnych uregulowane w 4 ustawach: z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.), z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.

U. Nr 88 poz. 400 ze zm.), z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) oraz w aktach wykonawczych do tych ustaw.

- sprawy rekompensaty pieniężnej na uzupełnienie wydatków mieszkaniowych, oparte na ustawie z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.)

1. Orzecznictwo dotyczące spraw dodatków mieszkaniowych oraz świadczeń związanych z mieszkaniem służb mundurowych jest w zasadzie ustabilizowane, stanowi kontynuację ocen prawnych przyjętych w latach poprzednich. W większości przypadków przyczyną uwzględnienia skarg są wady proceduralne, których następstwem jest niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, prowadzące w konsekwencji do naruszenia prawa materialnego.

Mimo długotrwałego obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.) zdarzają się błędne zastosowania przepisów tych aktów, np. w szeregu spraw opartych na przepisie art. 43 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Sąd uchylając zaskarżone decyzje wskazał organowi administracji, że po wznowieniu postępowania na podstawie art. 145 § 5 kpa, bez wyjaśnienia niejednokrotnie przesłanek wznowienia, orzekał w trybie art. 151 kpa nie tylko o uchyleniu decyzji przysługującej dodatek mieszkaniowy, ale również o zwrocie niesłusznie przyznanego dodatku mieszkaniowego, chociaż granice postępowania były zakresione przedmiotem postępowania uchylonej decyzji (np. wyrok z dnia 7 lipca 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 2019/98, wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 2318/98, wyrok z dnia 7 sierpnia 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 2019/98. Sąd stwierdził również przypadki niewłaściwego zastosowania przez

organ przepisów art. 138 § 2 kpa, wskutek niewskazania w uzasadnieniu decyzji, jakie okoliczności faktyczne winien organ administracji pierwszej instancji wyjaśnić w toku ponownego rozpoznania sprawy (wyrok Sądu z dnia 9 września 2000 r., sygn. akt I SA 1379/00), bądź uchylenie decyzji i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania w sytuacji zgromadzenia w sprawie materiału pozwalającego na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (wyrok Sądu z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt II SA/Lu 1675/98). Sąd stwierdził rażące naruszenie art. 132 § 1 kpa, wobec zastosowania przez sąd pierwszej instancji autokontroli własnej decyzji, w sytuacji przychylenia się tylko częściowo do żądania zawartego w odwołaniu (wyrok z dnia 4 lutego 2000 r., sygn. akt I SA 1561/99).

2. W związku z kwestionowaniem przez właścicieli budynków prawa rady gminy do ustalania w drodze uchwały wysokości stawek czynszu w lokalach znajdujących się w ich budynkach Sąd Najwyższy wyjaśnił w wyroku z dnia 29 marca 2000 r., sygn. akt III RN 96/98 OSNIP:U z 2000 r. Nr 13 poz. 500, że tzw. czynsz regulowany opłacają nie tylko najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych (art. 25 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych), przy uwzględnieniu określonych wyrażnie w ustawie – art. 61 ust. 1 ustawy), lecz także najemcy innych lokali mieszkalnych (nie wymienionych w art. 25 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych), o ile ustawa tak stanowi. Dotyczy to w szczególności najemców lokali stanowiących własność osób fizycznych, jeżeli stosunek najmu tych lokali nawiązany został w sposób określony w art. 56 ust. 1 ustawy. Art. 56 ust. 2 wskazuje, że należy w tym przypadku stosować wprost przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego, a tym samym

brak jest podstaw prawnych do stosowania odmiennych reguł naliczania czynszu najmu.

Należy pamiętać przy tym, że zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2000 r. (Dz. U. Nr 3 poz. 46) traci moc art. 56 ust. 2 ustawy z dniem 11 lipca 2001 r. ponieważ sprzeczny jest z Konstytucją RP.

W wyroku z dnia 13 listopada 2000 r. (sygn. akt II SA/Kr 1277/00) Sąd podzielił stanowisko zajęte w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody, że uchwała rady miejskiej ustalająca stawki czynszu na okres przekraczający 12 miesięcy naruszyła przepis art. 26a ust. 1 ustawy o najmie lokali.

3. Przedmiotem spraw służb mundurowych są uprawnienia funkcjonariuszy Policji, Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz żołnierzy zawodowych do otrzymywania przydziału lokalu mieszkalnego, będącego w dyspozycji resortu tych służb i pochodne od tego prawa uprawnienie do otrzymania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej, domu rodzinnego lub lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość, a także uprawnienie do otrzymania równowaznika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz za brak lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliższej. Orzeczenia dotyczyły również obowiązku wymienionych funkcjonariuszy i żołnierzy zwrotu przydzielonego lokalu albo wymienionych wyżej świadczeń pieniężnych w sytuacjach wymienionych w ustawach.

Szczegółowe zasady przydziału, opróżnienia przydzielonych przez jednostki resortowe lokali mieszkalnych oraz przyznania i zwrotu wymienionych wyżej świadczeń pieniężnych związanych z prawem do otrzymania przydziału lokalu mieszkalnego, były regulowane zarządzeniami i rozporządzeniami wydawanymi przez właściwych ministrów na podstawie upoważnienia ustawowego. W związku z wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia

1997 r. stanowiącej, że zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 Konstytucji), mają tylko charakter wewnętrzny (art. 93 Konstytucji), Sąd w kilku sprawach z powołaniem na powyższe przepisy stwierdził nieważność decyzji obu instancji, opartych na zarządzeniu wykonawczym do ustawy. I tak np. w wyroku z dnia 5 października 2000 r. sygn. akt II SA/Ld 2584/98 Sąd stwierdził nieważność decyzji Dyrektora Okręgowego Szluby Więziennej z dnia 9 listopada 1998 r. oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji odmawiających, na podstawie przepisu § 7 ust. 1 pkt. 5 oraz § 7 ust. 2 pkt. 6 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1997 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty funkcjonariuszom Szluby Więziennej, równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania (Dz. U. MS z 2 lipca 1997 r. Nr 2 poz. 9), przyznania funkcjonariuszowi więziennictwa równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliższej.

Wyrokiem z 18 stycznia 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 964/98 Sąd stwierdził nieważność decyzji Dyrektora Inspektoratu Szluby Więziennej z dnia 10 kwietnia 1998 r. oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, odmawiających przyznania funkcjonariuszowi więziennictwa pomocy finansowej na budowę domu jednorodzinnego na podstawie § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 września 1997 r. w sprawie określenia wysokości szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Szluby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 4 poz. 50). W wyroku z dnia 13 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Ka 46/99 Sąd stwierdził nieważność decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 8 grudnia 1998 r. oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, zobowiązującą wdowę po emerycie policyjnym do opróżnienia lokalu przydzielonego jej zmarłemu mężowi i przeniesienia się do

lokalu aktualnego męża. Rozstrzygnięcie to organ oparł na przepisie § 8 ust. 1 pkt. 6 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydzielania, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (M.P. Nr 76, poz. 707).

Sądy wyraziły w tych sprawach pogląd, że skoro Rada Ministrów nie dostosowała w ciągu 2 lat od wejścia w życie Konstytucji zarządzeń do systemu aktów prawnych wskazanych w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji, do czego została zobowiązana przepisem art. 241 ust. 6 Konstytucji, to przepisy zarządzenia nie mogą stanowić podstawy prawnej wydania decyzji.

W związku z tym należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U. 19/97 (OTK Nr 4 poz. 47 str. 59) stwierdził, że powszechnie obowiązujące akty prawodawcze wydane przed wejściem w życie Konstytucji obowiązują nadal do czasu utraty mocy w zwykłym trybie prawodawczym, chyba że wyraźny przepis Konstytucji przewiduje szczególnie tryb korekcyjno-dostosowawczy. Takim przepisem jest art. 241 ust. 6 Konstytucji. Badanie zgodności przepisów prawa pochodzących sprzed 17 października 1997 r. z Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. wymaga sięgnięcia do przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dniu wydania danego aktu, ewentualnie także w dniu znowelizowania danego aktu normatywnego, bowiem Konstytucja nie ma mocy wstecznej. Wynika to z przepisu art. 243 Konstytucji oraz zasady nieretroaktywności prawa, będącej jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Także w wyroku z dnia 25 listopada 1997 r. sygn. akt U. 6/97 (OTK Nr 5-6 poz. 56 str. 459), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przy ocenie konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego utworzenia - stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu.

4. Przy rozpoznawaniu skarg Sąd badał, czy zastosowane przez organ w decyzji przepisy aktu wykonawczego mieściły się w zakresie upoważnienia ustawowego.

W szeregu spraw stwierdzał, że ministrowie wydając zarządzenia i rozporządzenia przekraczali delegację ustawową.

I tak np. Sąd w wyroku z dnia 3 marca 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 1203/98 uchylił decyzje organów obu instancji, oparte na przepisie § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 września 1997 r. w sprawie określenia wysokości, szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszowi Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 4 poz. 50), gdyż przepis ten nie mieści się w delegacji zawartej w art. 90 ust. 2 o Służbie Więziennej.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2000 r. sygn. akt SA/Gd 1075/98 Sąd także uchylił decyzje organów obu instancji wobec ustalenia, że oparty one wydane decyzje na przepisie § 6 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie wysokości zasad przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego na remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych zasad ich zwracania (M.P. Nr 76, poz. 708), który wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 92 ust. 2 ustawy o Policji.

Wyrokiem z dnia 1 marca 2000 r. sygn. akt II SA/Gd 801/98 Sąd wzruszył decyzje obu instancji rozstrzygające merytorycznie wnioski o wyrażenie zgody na wykupienie przez policjanta zajmowanego mieszkania uznając, że § 11 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżnienia i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (M.P. Nr 76, poz. 707), będący podstawą prawną orzekania, wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 94 ust. 2 ustawy o

Policji. Tak samo orzekł Sąd w wyrokach z dnia 23 maja 2000 r. sygn. akt II SA/Gd 535/98, z dnia 1 czerwca 2000 r. sygn. akt II SA/Gd 801/98, z dnia 31 marca 2000 r. sygn. akt I SA 783/99.

5. Ustawodawstwo dotyczące służb mundurowych przyjmuje zasadę rozstrzygania zarówno o przydziale mieszkania osobie uprawnionej, jak i jego opróżnieniu w drodze decyzji administracyjnej.

Powstała wątpliwość, czy tryb decyzyjny w sprawie o opróżnienie lokalu zachowany jest również w stosunku do funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby przed uzyskaniem prawa do policyjnej emerytury lub renty.

Kwestia ta była przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej z dnia 29 maja 2000 r. sygn. akt III CZ P 40/99 (OSNC z 2000 r. Nr 12, poz. 214), której teza brzmi następująco: „Niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie opróżnienia lokalu mieszkalnego, będącego w dyspozycji jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, zajmowanego przez policjanta, zwolnionego ze służby, który nie nabył uprawnień do policyjnej emerytury lub renty”.

Z wcześniejszej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 1995 r. sygn. akt III CZ P 68/95 (OSNC z 1995 r. Nr 10, poz. 143) wynika zaś, że właściwa jest droga postępowania cywilnego w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego, pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przez osoby, które nigdy nie posiadały uprawnień do korzystania z takich lokali.

6. Sprawy rekompensat pieniężnych na uzupełnienie wydatków mieszkaniowych w zasadzie zostały zakończone w trybie zwykłym decyzjami ostatecznymi przed 2000 r. W związku z tym w 2000 r. Sąd rozpoznawał te kategorie spraw na skutek skarg na decyzje wydane z wniosków o wznowienie

postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji oraz opartych na przepisie art. 154 kpa. Przyczyną uchylecia decyzji w tych sprawach było w zasadzie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego.

W kilku sprawach organy na skutek niewłaściwej wykładni przepisów ustawy z dnia 4 października 1991r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.) błędnie przyjęły, że przepis art. 7 tej ustawy przestał obowiązywać od dnia 1 stycznia 1998 r. i w wyniku tego nie uwzględniały wniosków opartych na przepisie art. 145 kpa lub 154 kpa bez ustalenia czy istniały przesłanki wznowienia postępowania lub warunki do zastosowania art. 154 kpa np. wyrok z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt I SA 1435/99, wyrok z dnia 24 maja 2000 r., sygn. akt I SA 1818/99. Sąd stwierdził, że nie ma przeszkód do zmiany decyzji na podstawie art. 154 kpa, o ile zostały spełnione wymogi tego przepisu.

7. W 2000 r. zaczęły wpływać do Sądu skargi na decyzje dotyczące nabycia mienia w oparciu o art. 60 i następne ustawy z dnia 13 października 1998r. - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872).

Zgodnie z powołanym przepisem mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy kompetencyjnej oraz przepisów tej ustawy, z tym dniem staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

### Pomoc Społeczna

Należy podnieść, że zwiększa się liczba spraw dotyczących zasiłków z pomocy społecznej.

Orzekanie w wymienionej grupie spraw nie nastąpiło większych trudności prawnych, mimo że ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej była wielokrotnie nowelizowana, w tym dwukrotnie w 2000 r.

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 22, poz. 268) tj., do dnia 14 kwietnia 2000 r., w orzecznictwie NSA zajmowano jednolite stanowisko, że samorządowe kolegia odwoławcze nie były organami właściwymi do rozpatrzenia odwołań w sprawie zadań rządowych zleconych organom jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji stwierdzana była nieważność zaskarżonych decyzji tych kolegiów w wymienionym przedmiocie (np. wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt I SA 1068/99, wyrok z dnia 20 stycznia 2000 r., I SA 1024/99). Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie powołanej ustawy z dnia 2 marca 2000 r., która wprowadziła jednoznaczną zasadę właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych, jako organów drugiej instancji od decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego także w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej, z wyjątkami określonymi ustawowo.

Na uwagę zasługują orzeczenia NSA wydane na tle art. 31 a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Cyt. przepis stanowi, że w szczególności uzasadnionych przypadkach osobie lub rodzinie nie spełniającej kryterium dochodowego określonego w art. 4 ust. 1 może być przyznany bezwrotny zasiłek okresowy lub celowy.

W wyroku z dnia 7 marca 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 1407/98 Sąd stwierdził, że pojęcie „szczególnie uzasadnione przypadki” nie jest pojęciem zdefiniowanym, określenie zakresu sytuacji faktycznej mieszczących się w tym pojęciu należy do organu orzekającego. Nie może być jednak dowolne. Sąd nie podzielił dokonanej wykładni przez organ, że w pojęciu tym nie mieści się trudna sytuacja ekonomiczna. Nie można bowiem przyjąć, że szczególnie

uzasadnione przypadki to tylko zdarzenia losowe odrzucające inne okoliczności. Nie rozpoznano zatem całościowej sytuacji życiowej skarżącego, a ograniczono się wyłącznie do ustalenia wysokości dochodu. Kwestię tę rozważał Sąd także w wyroku z dnia 23 maja 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 102/99 statuując, że „szczególnie uzasadniony przypadek” może oznaczać zarówno zdarzenie nagłe, nieprzewidziane, powodujące pogorszenie sytuacji strony, (np. nieszczerliwy wypadek), jak i długotrwały, nawet względnie kontrolowany proces prowadzący w efekcie do pogorszenia sytuacji wnioskodawcy (np. długotrwała, wyniszczająca choroba wymagająca coraz większych środków na jej leczenie). Sprawa wymaga każdorazowej, konkretnej i indywidualnej oceny dokonywanej przez organ w granicach przyśługującego mu uznania.

W wyroku z dnia 29 lutego 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 1064/98, Sąd rozpatrujący skargę na decyzję odnawiająca przyznania zasiłku okresowego odwołał się do przepisów Konstytucji RP. Podkreślił, iż rozpoznając sprawę organ obowiązany jest uwzględnić potrzeby osoby ubiegającej się o pomoc społeczną, z drugiej - cele i możliwości pomocy społecznej. W stosowaniu tych dwóch przesłanek organ obowiązany jest uwzględnić prawa ustanowione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 71 ust. 1 stanowi, iż Państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, zwłaszcza wielodzienne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

W tym miejscu należy też wskazać na wyrok NSA z dnia 15 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Lu 737/99, w którym sąd stwierdził, że przyznanie określonym organom ustawowych kompetencji oznacza obowiązek ich realizacji. Nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawa - w myśł zasady zaufania do Państwa i stanowionego przez prawa - jest sytuacja gdy właściwy organ przyznanym mu kompetencji nie wykonuje i na dodatek oznajmia, że niemożność ma charakter trwały - np. w okresie danego roku kalendarzowego.

Wykonywanie ustawowych kompetencji nie jest bowiem prawem, ale obowiązkiem organów administracji publicznej. W sytuacji gdy na realizację zadań z zakresu administracji rządowej środki finansowe nie pozwalają na pełne wykonywanie zadań ustawowych, organ administracji publicznej powinien podejmować wszelkie możliwe działania by środki te, choćby w ograniczonym zakresie uzyskać. Zaniedbanie tych starań z powołaniem się na „centralne władze państwowe” mimo zadeklarowanej konstytucyjnie szczególnej pomocy społecznej ze strony władz państwowych, podważa zaufanie do Państwa, narusza zasadę legalności działania administracji państwowej, narusza także godność człowieka, chorego, żyjącego w wielodziennej rodzinie, w warunkach tę godność naruszających.

Należy odnotować uchwałę NSA z dnia 9 października 2000 r. sygn. akt OPK 9/00, w której Sąd zajął stanowisko, że „w sprawie o zasiłek stały do wyrażenia przez powiatowy zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności opinii, o której mowa w art. 27 ust. 2 b ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (DZ. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), ma zastosowanie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z powołanej ustawy o pomocy społecznej.

### **Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego**

#### **1. Zagadnienia generalne.**

Jakkolwiek samorząd terytorialny w powiatach i województwach funkcjonuje już dwa lata, rok 2000 nie dostarczył danych, które mogłyby znacząco zmienić dotychczasową formułę informacji na temat samorządowe.

Warto jednak na wstępie zasignalizować pewne zjawiska, które mogą spowodować, że analiza tej kategorii spraw nie jest dostatecznie jasna. Wynika to z faktu, że od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego (w

gminach) pod pojęciem spraw z zakresu tego samorządu rozumiano skargi mające swe źródło w przepisach rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), zacytowanego „Nadzór nad działalnością komunalną”. Chodziło wówczas głównie o przepisy art. 91, 93, 98 i 101 tej ustawy. Można więc powiedzieć, że za kryterium wyróżniające takich spraw przyjęto przepisy o nadzorze. Praktyka wielu już lat wykazała, że takie kryterium może być mylące i zacierać różnice między sprawami „ustrojowymi” samorządu terytorialnego a sprawami materialno-prawnymi załatwianymi przez organy gminy w formie uchwał, które następnie są przedmiotem nadzoru.

Dla przykładu warto wspomnieć, że bardzo często do spraw samorządowych zaliczane są sprawy planowania przestrzennego (w tym rozpoznawania zarzutów do projektu planu miejscowego, które kwalifikowano w kontekście art. 101 ustawy samorządowej). Podobnie traktowano uchwały dotyczące np. gospodarki gruntami, gospodarki lokalami (czyższe), szkolnictwa (obsada stanowiska dyrektora szkoły), zdrowia (funkcjonowania ZOZ) itp. We wszystkich takich wypadkach chodziło o działanie na podstawie przepisów prawa materialnego, tyle że w fazie końcowej pojawiały się działania na podstawie przepisów o nadzorze. Ze szczególną wyrazistością ta rozbieżność ujawnia się w sprawach budżetowo-financejnych.

Nie ulega wątpliwości, że dotychczasowe ujmowanie tej problematyki ułatwia udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak samorząd terytorialny stosuje prawo, nie daje natomiast odpowiedzi, jak samorząd terytorialny zarządza konkretnymi dziedzinami w świetle odpowiednich przepisów prawa materialnego.

Mając świadomość tych niedostatków analizy, trzeba przypomnieć, że jej zakres określają obecnie następujące przepisy prawa:

a) art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.) i jego odpowiednik w postaci art. 81 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.). Są to uprawnienia wojewodów do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał organów gmin (powiatów) po upływie ustawowego terminu do skorzystania przez organ nadzoru (wojewodę) z rozstrzygnięcia nadzorczego. Trzeba podkreślić, że ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) nie przewiduje prawa wojewodów do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał organów samorządu województwa, mimo że w art. 82 wyposaża wojewodów w prawo stosowania rozstrzygnięcia nadzorczego wobec tych uchwał;

b) art. 98 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio: art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 82 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa) przewiduje skargę gminy (powiatu, województwa) do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów;

c) art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio: art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 90 ustawy o samorządzie województwa), uprawniające każdego, czyli interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy (powiatu, województwa), do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego.

Wypada także powtórzyć, że do tej kategorii spraw trzeba zaliczyć organizowanie referendów, przy czym w 2000 r. nastąpiła zmiana stanu prawnego. Mianowicie przestała obowiązywać ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. u. Nr 84, poz. 386) i z dniem 5 listopada 2000 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985).

Ogółem wpłynęło w 2000 r. 1945 skarg omawianej kategorii, z czego:

- skarg na podstawie przepisów wymienionych pod a) w odniesieniu do organów gmin było 105, a w odniesieniu do organów powiatów - 16,
- skarg na podstawie przepisów wymienionych pod b) ze strony gmin było 253, ze strony powiatów - 70, a ze strony województw - 53,
- skarg na podstawie przepisów wymienionych pod a) w stosunku do organów gmin było 1391, w stosunku do organów powiatu - 46, a w stosunku do organów samorządu województw - 5.

Przechodząc do analizy szczegółowej, wypada zacząć od województw, których organy samorządowe zaskarżyły ogółem 53 rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, z czego sąd uchylił 17 rozstrzygnięć nadzorczych, a oddalił 13 skarg. Nie były to więc sprawy liczne. Jeszcze mniej liczne były skargi osób fizycznych i innych podmiotów interesowanych na uchwały organów samorządu województw. Wpłynęło takich skarg zaledwie 5 - w większości odrzuconych lub oddalonych (po 2). Wśród wszystkich tych spraw najciekawszą była sprawa II SA/Ka 1248/00, w której sąd analizował kwestię legitymacji do wniesienia skargi. Mianowicie skargę wniosło województwo na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały sejmiku samorządowego o wyznaczeniu ekspertów do rady nadzorczej jednego z funduszy celowych województwa. Wskazując na różnice w sposobie określenia podmiotu właściwego do wniesienia skargi w art. 82 ust. 2 i w art. 86 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, sąd uznał, że w rozumieniu art. 33 ust. 1 ustawy o NSA stroną legitymowaną do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest województwo, a nie jego organy jak sejmik województwa lub zarząd województwa, a przepis art. 82 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa należy rozumieć w ten sposób, iż warunkiem wniesienia skargi przez województwo jest wola organu co do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Wydaje się, że taka interpretacja nie jest zgodna z brzmieniem

ustawy. W art. 82 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa mówi się wyraźnie, iż to „organ samorządu, którego uchwała została uchylona” może złożyć skargę do sądu administracyjnego. Chodzi więc wyraźnie o korelację legitymacji do wniesienia skargi z przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego (uchwała sejmiku lub uchwała zarządu). Natomiast w art. 86 ust. 2 mówi się o skardze w przedmiocie rozwiązania zarządu województwa (art. 84 ust. 2) lub o zawieszeniu organów samorządu i ustanowieniu zarządu komisarycznego. Tylko w takich wypadkach do złożenia skargi legitymowane jest województwo, ale „podstawą wniesienia skargi jest uchwała sejmiku województwa”. Jak widać sprawa legitymacji do wniesienia skargi może być jeszcze przedmiotem kontrowersji.

Równie nieliczne były skargi związane z działalnością samorządu powiatowego. Skarg organów powiatów na rozstrzygnięcia nadzorcze (głównie wojewodów) wpłynęło 70, rozpoznano zaś ogółem 52, z czego stosunkowo dużo, bo 33 skargi, uwzględniono (60%). Jedną z bardziej interesujących spraw było uchylene rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, dotyczącego uchwały rady powiatu o przystąpieniu powiatu do spółki akcyjnej. Sąd wskazał w tej sprawie (SA/Rz 1084/00) na różnice występujące w sposobie określenia ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997r. Nr 9, poz. 43 ze zm. - art. 9 i 10) i w ustawach samorządowych, uznając skargę za uzasadnioną.

W relacji odwrotnej (skargi organów nadzoru na uchwały organów powiatów) wpłynęło 16, z czego zaledwie 3 uwzględniono, stwierdzając nieważność uchwał.

Zdecydowana większość spraw tej kategorii wiąże się z funkcjonowaniem samorządu gminnego. Skargi gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze wyraźnie wzrosły i ich wpływ wyniósł 253 (w 1999 r. było ich 150, a więc wpływ wzrósł o prawie 70%). Wprawdzie uwzględniono takich skarg aż 77 (wzrost w stos. do

1999 r. o prawie 180%), ale oddalono lub odrzucono aż 136, co świadczy o stosunkowo niskiej skuteczności tych skarg i o relatywnie wysokiej skuteczności nadzoru sprawowanego przez wojewodów. Trudno zresztą temu się dziwić, jeśli na przykład uwzględnić, że jedna z gmin zamierzała przeprowadzić „prareferendum” w sprawie integracji Polski z Unią Europejską (II SA/Wr 1060/00), a inna zamierzała przeprowadzić referendum w sprawie przynależności do województwa (II SA/Ka 200/99). Tego rodzaju uchwały są nadal podejmowane przez rady gmin mimo jednoznacznego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na temat zakresu przedmiotowego referendów gminnych. Z kolei w sprawie SA/Sz 518/00 Sąd oddalił skargę gminy, ponieważ wbrew przepisom prawa rada gminy wyraziła uchwałą zgodę na przeznaczanie użytków rolnych na cele budowlane.

W sprawach II SA/Ld 812/00 i II SA/Ld 838/00 ponownie pojawił się problem wykonalności rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. Chodziło o stwierdzenie nieważności uchwał rady gminy przez wojewodę tylko z tego powodu, że wcześniej wojewoda stwierdził nieważność innych uchwał, warunkujących legalność uchwał późniejszych (np. wybór członków zarządu a odwołanie poprzedniego zarządu). Taki sam problem prawomocności i wykonalności rozstrzygnięć nadzorczych wystąpił w głośnej sprawie Gminy Warszawa-Centrum (II SA 1331-1332/00). Sąd stanął na dotychczasowym stanowisku, że rozstrzygnięcie nadzorcze podlega wykonaniu dopiero wówczas, gdy stanie się prawomocne, to jest z upływem terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub oddalenia skargi gminy przez ten sąd.

Znaczenie mniej wpłynęło skarg organów nadzorczych na uchwały organów gmin. Z tego środka wojewodowie korzystają nie tylko wówczas, gdy upłynął termin do wydania przez nich rozstrzygnięcia nadzorczego, ale także wtedy, gdy chcą uniknąć samodzielnego rozstrzygnięcia problemu. Tego rodzaju skarg wpłynęło 105, z czego uwzględniono 19, a oddalono lub odrzucono 27

(znaczną liczbą skarg pozostała do rozstrzygnięcia w następnym roku). Wystąpił tu znaczny spadek w stosunku do roku 1999 r., w którym skarg uwzględnionych było aż 48, a oddalonych lub odrzuconych - 21. Trudno to jednak uznać za tendencję trwałą, ponieważ w 1998 r. proporcje były podobne do roku 2000.

Na uwagę zasługuje dość szczególna skarga wojewody na bezczynność organu gminy (sprawa II SA/Wr 1743/99). Jak wiadomo, ustawa o samorządzie gminnym przewiduje w art. 101a możliwość skargi osoby interesowanej (na zasadzie odpowiedniego odesłania do art. 101), gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem. Wykorzystując ten przepis, jeden z wojewodów wystąpił ze skargą do sądu administracyjnego na bezczynność rady gminy w sprawie niepodjęcia uchwały. Sąd stanął na stanowisku, że zakres uprawnień wojewodów w zakresie nadzoru nad działalnością gminną został wyczerpująco określony w ustawie o samorządzie gminnym. Wprawdzie i art. 101 i art. 101a zostały zamieszczone w rozdziale traktującym o nadzorze, ale warunkiem skorzystania z nich jest naruszenie bezczynnością interesu prawnego lub uprawnienia. Wojewoda nie należy do kręgu osób interesowanych w rozumieniu obu tych przepisów, wobec czego skarga wojewody na bezczynność organu gminy jest niedopuszczalna, a ponadto sąd nie jest właściwy do rozpatrzenia takiej skargi z powodu zakresu skarg na bezczynność, wymienionego w art. 17 ustawy o NSA. Kompetencja sądu administracyjnego została jednoznacznie określona tylko w art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, który jednak nie daje legitymacji wojewodzie.

O ile obydwie omówione grupy skarg wiążą się wyłączenie z kryterium legalności (organ nadzoru może skorzystać z rozstrzygnięcia nadzorczego lub skargi do sądu tylko pod zarzutem naruszenia prawa przez organ samorządu terytorialnego), o tyle trzecia grupa skarg dotyczy nie tylko legalności, ale także naruszenia interesu prawnego skarżącego. Należy uznać za zjawisko interesujące, że trzeci rok z rzędu wpływ skarg osób fizycznych i innych podmiotów

interesowanych na uchwały organów gmin utrzymuje się na tym samym poziomie (1998 r. - 1351, 1999 r. - 1301, 2000 r. - 1391), a także podobna pozostaje skuteczność skarg. Uwzględniono mianowicie w 2000 r. takich skarg 150 (w 1999 r. - 159), a oddalono lub odrzucono 855 (w 1999 r. - 812).

W tej grupie skarg bardzo interesujący problem wystąpił w sprawie II SA/Wr/1798/98. Mianowicie skarga dotyczyła uchwały osoby pełniącej funkcję rady miejskiej, a zatem chodziło o zakres uprawnień prawotwórczych takiej osoby w porównaniu z zakresem uprawnień rady miejskiej. Sąd uznał, że osoba pełniąca funkcję organów gminy (art. 96 ustawy o samorządzie gminnym) ma takie same kompetencje jak zastępowany organ, a więc także prawodawcze.

Inną interesującą sprawą była ocena legalności uchwały rady gminy w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Mianowicie w kilku sprawach skarżący powoływali się na orzeczenie tego Trybunału, stwierdzające niekonstytucyjność jednego z przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Powołując się na fakt, że Trybunał odrzucił utratę mocy tego przepisu do dnia 1 lipca 2001 r., Sąd orzekł, że do tego czasu uchwały powołujące się na ten przepis nie naruszają prawa. Trudno zaprzeczyć, że w tych sprawach pojawił się poważny problem, który zresztą nurtuje środowisko prawnicze od początku, mianowicie relatywizmu konstytucyjności prawa, wynikającego z odraczenia utraty mocy obowiązującej przepisów ustaw, mimo że Trybunał stwierdził ich niekonstytucyjność.

O zakresie korzystania z tego rodzaju skarg może świadczyć sprawa SA/Sz 1132/00. Zaskarżony przez osobę fizyczną został przepis statutu miasta, stwierdzający, że burmistrz i jego zastępcy są pracownikami samorządowymi w wyboru. Skarżąca twierdziła, że taki przepis uniemożliwia pełnienie funkcji społecznie. Sąd skargę oddalił z tego powodu, że skarżąca nie wykazała, jaki jej interes prawny został tym przepisem naruszony, a jest to ustawowy warunek legitymacji procesowej.

Jeśli chodzi o skargi osób fizycznych i innych osób interesowanych na uchwały organów powiatów i samorządu województwa, to - w przeciwieństwie do wyżej omówionych skarg na uchwały organów gmin - skargi te stanowiły margines. Skarg na uchwały organów powiatów wpłynęło 46, ale tylko 15 uwzględniono, natomiast oddalono lub odrzucono łącznie 33 skargi (nadwyżka w różnicy wynika z pozostałości wpływu z poprzedniego roku). Jeszcze mniej skarg dotyczyło uchwał organów samorządu województw, wpłynęło ich bowiem zaledwie 5, a uwzględniono 1.

Podsumowując tę problematykę, można wskazać, że skuteczność skarg ogółem w sprawach samorządowych wyniosła zaledwie 16 %. Nie jest to jednak różnorodnie z wysoką oceną prawa miejscowego. Na taką ocenę wpływ mieć będzie skuteczność skarg na orzeczenia nadzorcze w postaci liczby skarg oddalonych lub odrzuconych.

## 2. Wybrane zagadnienia szczególne

Z dużym zainteresowaniem spotkało się postanowienie NSA w sprawie II SA 1331-1332/00, odrzucające wniosek Rady Gminy Warszawa-Centrum i Zarządu Gminy Warszawa-Centrum o wstrzymanie wykonania rozstrzygnięcia nadzorczego Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie zawieszenia z dniem 17 maja 2000 r. tych organów gminy i ustanowienia dla niej zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat. Było to pierwsze orzeczenie NSA dotyczące wprost wykonalności tego rodzaju środka nadzoru, będącego w dyspozycji Prezesa Rady Ministrów i poświęcone wyłącznie tej problematyce. Sformułowano w nim tezę, że wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego należy łączyć z jego prawomocnością i nie jest ono wykonalne przed upływem terminów określonych w art. 98 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). W świetle tego przepisu rozstrzygnięcia nadzorcze stają się

prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi, bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Natomiast według art. 40 ust. 1 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym, Sąd ten może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności, zwłaszcza jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia skarżącemu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Podkreślono w szczególności, że niezbędnym warunkiem zastosowania art. 40 ust. 1 ustawy o NSA jest występowanie w zaskarżonym akcie elementu wykonalności w znaczeniu prawnym, tj. dopuszczalności jego wykonania. Stosownie do art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżenia określa ustawa. Bez wyrażnie istniejącej, odmiennej regulacji ustawowej, nie ma zastrzeżeń do jednej instancji postępowań niesądowych kończonych aktami podlegającymi wykonaniu. W sprawach indywidualnych wykonalność decyzji powiązано z jej ostatecznością (tj. wyczerpaniem toku instancji), natomiast wykonalność aktów nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego powiązано z ich prawomocnością. NSA przypominał także, iż pojęcie prawomocności orzeczenia ukształtowało się na gruncie procedur sądowych. W sensie formalnym oznacza brak możliwości złożenia odwołania lub innego środka zaskarżenia w toku instancji, natomiast w rozumieniu materialnym oznacza powagę rzeczy osądzonej wskutek ostatecznego zakończenia sporu między stronami i wykluczenie możliwości rozpoznania tej samej sprawy przez sąd. Wprowadzenie do obiegu prawnego różnych pod względem nazewnictwa orzeczeń ostatecznych i prawomocnych zawsze miało na celu wyodrębnienie orzeczeń podlegających już wykonaniu. Ponadto w przepisach ustawy o samorządzie gminnym występują wyraźnie unormowania, potwierdzające brak wywoływania skutków prawnych przez nieprawomocne rozstrzygnięcia. Na przykład, skargę do NSA mogą wnieść

zawieszone organy gminy czy rozwiązany zarząd gminy, jak wynika wprost z art. 96 ust. 2 i art. 97 w związku z art. 98, co byłoby niemożliwe gdyby rozstrzygnięcie nadzorcze było wykonalne z dniem jego wydania. Ponadto w art. 92 tej ustawy przewidziano jedyny wyjątek od reguły wykonywania tylko rozstrzygnięć prawomocnych, gdy stwierdzono nieważność uchwały budżetowej. Dopełnieniem powyższej regulacji jest art. 78 Konstytucji gwarantujący stronom możliwość skorzystania z dwuinstancyjnego postępowania w procedurach odlegających od kodeksu postępowania administracyjnego. Wreszcie sformułowana w art. 165 ust. 2 Konstytucji zasada objęcia ochroną sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest instytucjonalnym zapewnieniem tym jednostkom ochrony tymczasowej przed ingerencją organów nadzoru do czasu upływu terminu zaskarżenia ich aktów bądź oddalenia lub odrzucenia skargi przez Sąd. Ta zasada musi być traktowana jako wskazówka interpretacyjna przepisów dotyczących wykonalności aktów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Podobne zainteresowanie towarzyszyło sprawie ze skargi Rady Gminy Warszawa-Centrum na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Mazowieckiego stwierdzające nieważność jej uchwał w sprawie odwołania wicyprezwodniczącego rady gminy, ustalenia liczby członków zarządu gminy oraz wyboru burmistrza i pięciu jego zastępców. Sprawa ta dostarczyła przykładów niezgodnego z prawem wykorzystywania funkcji sprawowanych w radzie gminy. Wyrokiem wydanym w sprawie II SA 1246-1253/00 NSA uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dotyczące odwołania wicyprezwodniczącego rady gminy, a w pozostałym zakresie skargę oddalił. W pierwszym wypadku chodziło o to, że wojewoda z naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uznał za niedopuszczalne

kontynuowanie sesji, gdy prowadzący obrady wiceprzewodniczący - naruszając wyłączne uprawnienia rady - przerwał je bez wyznaczenia terminu do ich wznowienia po to, aby nie dopuścić do rozpatrzenia punktu dotyczącego odwołania go z tej funkcji. NSA uznał, że w takiej sytuacji obrady sesji prowadzone przez innego wiceprzewodniczącego wskazanego przez radę gminy, były legalne. W drugim natomiast przypadku doszło do podjęcia pozostałych uchwał z naruszeniem przepisów normujących tryb zwoływania sesji i ustalania porządku obrad, ze szczególnym uwzględnieniem jawności życia publicznego oraz bez dostosowania - w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów - dotychczasowego statutu gminy do ustawy z 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 92, poz. 1044). Według tej ustawy, rozdzielenie funkcji Gminy Warszawa-Centrum i wybór zarządu tej gminy musiały nastąpić w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Z dniem wydania wspomnianego wyroku NSA stały się prawomocne rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność siedmiu uchwał. Oznaczało to, że z braku dokonania wyboru zarządu gminy w terminie 6 miesięcy, liczonych od dnia 17 listopada 1999 r., Rada Gminy Warszawa-Centrum uległa z mocy prawa rozwiązaniu z dniem 18 listopada 2000 r. stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy z 18 marca 1999 r. w związku z art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Po wydaniu tego wyroku przeprowadzono przedterminowe wybory do Rady Gminy Warszawa-Centrum. Do tego czasu Prezes Rady Ministrów wyznaczył osobę do pełnienia funkcji organów gminy i uchylił swoje rozstrzygnięcie nadzorcze z 17 maja 2000 r., a NSA umorzył postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego z tej daty.

Odnolowania wymaga także ewolucja orzecznictwa NSA dotyczącego zaskarżania do Sądu uchwał organów jednostek pomocniczych gmin, a

ścisłej - dzielnic. Początkowo NSA nie dopuszczał takiej możliwości. Próbe objęcia tych uchwał trybem nadzoru i tzw. skargą powszechną z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, podjęto w sprawie II SA 1075-1078/99, gdzie w uzasadnieniu postanowienia NSA zwrócił je z uchwałami organów gmin ale tylko podjętymi w sprawach z zakresu administracji publicznej przekazanych przez radę gminy do właściwości jednostek pomocniczych. Ostatnio w wyroku NSA z dnia 6 listopada 2000 r. wydanym w składzie powiększonym (OSA 2/00), wychodząc z istoty i zakresu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, wskazano, że utworzenie dzielnic w gminie jest związane z przekazaniem dzielnicom określonych zadań i kompetencji należących do właściwości gminy, a wobec tego w zakresie tego przekazania do organów dzielnic ma zastosowanie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996 Nr 13 poz. 74 ze zm.) o zaskarżaniu uchwał organów samorządu gminnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W omawianym zakresie warto także zwrócić uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 października 2000 r. (OPS 13/00), w której stwierdzono, że uchwałę rady gminy w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z przyczyny określonej w art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95 poz. 602 ze zm.) można zaskarżyć do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996 Nr 13 poz. 74 ze zm.) oraz że upływ trzydniowego terminu, o którym mowa w art. 190 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. nie pozbawia rady możliwości podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego.

Wskazać trzeba również na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 19 czerwca 2000 r. (OPS 10/00), w której Sąd stanął na stanowisku, iż sejmik

województwa może określać zasady dotyczące wysokości i trybu wypłacania radnym zwrotu kosztów podróży służbowych (art. 24 ust. 3 i art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - Dz.U. Nr 91 poz. 576 ze zm.), oraz że zwrot kosztów podróży służbowych radnego może być ustalony w formie ryczałtu.

#### **Sprawy z zakresu prawa prasowego**

W sprawach z zakresu prawa prasowego występował przeważnie problem ustalenia granic dostępu prasy do informacji. W wyroku II SA 2230/00 NSA oddalił skargę wydawnictwa prasowego na odmowę udzielenia informacji, polegającą na niedostępności protokołu z posiedzenia zarządu miasta i gminy. Sąd podzielił argumentację przewodniczącego rady co do tego, że protokół nie może być ujawniony prasie, ponieważ pochodzi z zamkniętego posiedzenia organu gminy. Tym samym zawarte w nim informacje są niejawne. Zdaniem Sądu jego kompetencje nie obejmują zobowiązania kogokolwiek do ujawnienia dokumentu niejawnego.

Wyrok został uchylony przez Sąd Najwyższy w trybie rewizji nadzwyczajnej, wniesionej przez Prezesa NSA. Sąd Najwyższy powołując się na konstytucyjne zasady jawności życia publicznego, wolności prasy oraz konstytucyjne prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów administracji publicznej, zarzucił NSA, że ten bezpodstawnie uznał protokół pochodzący z „zamkniętego” posiedzenia zarządu miasta i gminy za dokument zawierający informacje niejawne, nie badając czy zachodziły przesłanki nadania temu protokołowi klauzuli dokumentu niejawnego. Zdaniem Sądu Najwyższego (wyrok III RN 64/00) uznanie posiedzenia zarządu za „zamknięte” nie jest równoznaczne z utajnieniem wszystkich, powstałych na nim dokumentów i nie pozbawia sądu administracyjnego uprawnienia do badania legalności takiego

uznania w kontekście odmowy organów gminy udostępnienia prasy protokołu z takiego posiedzenia.

W wyroku II SA 414/00 NSA zajmował się problemem udostępnienia prasy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych informacji dotyczących podmiotów – płatników składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, zalegających wobec ZUS z opłaceniem tych składek. ZUS odmówił udostępnienia wykazu tych dłużników utrzymując, że są one objęte tajemnicą służbową. Jednakże NSA nie dopatrywał się w ustawie z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) żadnych podstaw prawnych do traktowania tych informacji jako niejawnych. W związku z tym, powołując się na art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) według którego odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą, uwzględnił skargę.

#### **IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA**

W 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął wyrokiem 30.911 skarg na akty i czynności administracyjne. Z tego uwzględnionych zostało 32,1% skarg a oddalonych 67,9%.

*Dane liczbowe w tym zakresie wskazane są w Tabeli Nr 18.*

*Dane co do odsetka uwzględnionych skarg w poszczególnego rodzaju sprawach (wskaznik skuteczności skarg) zawarte są w Tabeli Nr 2.*

1. Wśród powyższej liczby 30.911 skarg na akty i czynności rozstrzygniętych wyrokami:

- 17.371 skarg dotyczyło terenowych organów administracji rządowej, z czego uwzględnionych zostało 5.994 skargi, tj. 34,5% tych skarg,
- 8.608 skarg dotyczyło ministrów i organów centralnych, z czego uwzględniono 2.513, tj. 29,2% tych skarg,
- 4.038 skarg dotyczyło samorządowych kolegiów odwoławczych, z czego uwzględnionych zostało 1.070, tj. 26,5% tych skarg,
- 847 skarg związanych z działalnością uchwałodawczą organów jednostek samorządu terytorialnego, z czego uwzględniono 314, tj. 37,1% tych skarg zatwierdzonych wyrokiem.

*Powyższe dane ilustrują Tabele Nr 19, 20, 21.*

*Wskaźniki skuteczności skarg (odsetek skarg uwzględnionych) na akty i czynności ministrów i centralnych organów według resortów obejmuje Tabela Nr 20.*

2. W 2000 r. zatwierdzonych zostało wyrokami ogółem 435 skarg na bezczynność organów administracji, tj. 16,1% zatwierżeń takich skarg, z czego uwzględnionych zostało 237 skarg, tj. 54,5% takich zatwierżeń. Przez odrzucenie skargi zatwierdzonych zostało takich skarg 936, tj. 34,7% a w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego - 1.327 skarg, tj. 49,2% zatwierżeń takich skarg.

*Dane liczbowe w tym zakresie zawarte są w Tabeli Nr 24 i 25.*

3. W 2000 r. NSA w 1.801 sprawach umorzył postępowanie sądowe w związku z zastosowaniem przez organy administracji art. 38 ust. 2 ustawy o NSA (dopuszczalność uwzględnienia w całości przez sam organ skargi wniesionej do NSA). Stanowi to 2,8% ogółu skarg wniesionych do NSA na akty i czynności oraz na bezczynność (w 1995 r. - 90 skarg - 0,2%, w 1996 r. - 1.061 - 2,4%, w 1997 r. - 1.501 - 2,5%, w 1998 r. - 1.682 - 2,7%, w 1999 r. - 1.674 - 3,0%).

Wzrost ilości zatwierdzonych skarg w tym trybie, w ramach autokontroli dokonywanej przez sam organ administracji przed nadesłaniem do Sądu odpowiedzi na skargę i akt sprawy, jest jak najbardziej pożądanym. Ten środek autokontroli, przewidziany w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA powinien być coraz szerzej wykorzystywany przez organy administracji.

Istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej w powyższym zakresie mają dwie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 5 lipca 1999 r. FPS 20/98 (opublikowana w ONSA 1999 r., nr 4, poz. 120), według której organ odwoławczy, na którego decyzję wniesiono skargę do NSA, uprawniony jest na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA także do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji własnej jak i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, oraz z dnia 20 marca 2000 r. OPS 16/99 (opublikowana w ONSA 2000 r., nr 3, poz. 94), według której na orzeczenie administracyjne wydane w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA uwzględniające skargę, przysługuje skarga bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego, bez uprzedniego wnoszenia środka odwoławczego lub wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

4. Analiza wydanych przez NSA orzeczeń wskazuje, że do najczęściej występujących przyczyn uwzględnienia skarg przez NSA należały następujące naruszenia prawa:

- a) w zakresie przepisów postępowania administracyjnego:
  - nieneależyte wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i niestalenie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie, bezpodstawne zaniechanie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, niewyczerpujące zebranie materiału dowodowego, pomijanie dowodów wskazujących przez strony, zaniechanie przesłuchania strony przy braku innych dowodów w sprawie; niezapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu, niezawładnięcie nie wszystkich stron o toczącym się postępowaniu, niepowiadanie stron o terminach czynności postępowania i nieinformowanie ich o konieczności

zgłoszenia dowodów na określone okoliczności, nienależyte ustosunkowywanie się do wniosków stron w toku postępowania, niezapewnienie stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego, niewyjaśnienie istoty żądania strony, niezapewnienie stronie udziału w przeprowadzaniu dowodów z zeznań świadków, opinii biegłych oraz oględzin, niezapewnienie stronie możliwości udziału w postępowaniu odwoławczym, wadliwe doręczanie wiadomości, wezwań oraz decyzji;

- brak oceny całokształtu materiału dowodowego, niewyjaśnienie sprzeczności w materiale dowodowym sprawy, wydawanie decyzji w oparciu o niepełną opinię lub bez wyjaśnienia sprzeczności zachodzących między opiniami składanymi w sprawie, sprzeczność rozstrzygnięcia zawartego w decyzji z zebrany materiał dowodowym, dokonywanie ustaleń na podstawie tylko części materiału sprawy, niezasięganie wymaganego prawem stanowiska innego organu (art. 106 k.p.a.);

- bezpodstawne odstępowanie od uzasadnienia decyzji, sporządzanie uzasadnień bez wskazania i omówienia elementów wymienionych w art. 107 § 3 k.p.a., zwłaszcza bez wskazania dlaczego odmówiono wiarygodności określonym dowodom, nieustosunkowanie się w uzasadnieniu decyzji do poszczególnych dowodów, nieomówienie podstawowych zagadnień mających zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy;

- nieustosunkowanie się przez organ drugiej instancji do zarzutów strony zawartych w odwołaniu, niezasadne przekazywanie sprawy przez organ odwoławczy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji mimo, że zebrany materiał dawał podstawę do definitywnego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy, niewskazywanie przez organ drugiej instancji jakie okoliczności trzeba wyjaśnić i rozważyć przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, orzekanie na niekorzyść strony odwołującej się bez omówienia przesłanek określonych w art. 139 k.p.a.;

- naruszenie art. 30 ustawy o NSA przez niezastosowanie się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku sądu.

b) w zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały: niewłaściwe zastosowanie przepisów jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia, brak podstawy prawnej do wydania określonego rozstrzygnięcia, w tym orzekanie na podstawie przepisów, które utraciły moc wskutek zmian ustawodawczych lub wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, błędna interpretacja przepisów.

## V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO.

1. W roku 2000 wielu sędziów, jak co roku, prowadziło zajęcia szkoleniowe w różnych formach, wykłady, seminaria, konferencje, referaty, odczyty dla: pracowników administracji rządowej i samorządowej, pracowników izb i urzędów skarbowych, pracowników i inspektorów nadzoru budowlanego, pracowników ośrodków pomocy społecznej, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, aplikantów radcowskich, sądowych i prokuratorских.

Sędziowie uczestniczyli w naradach i konferencjach problemowych oraz sympozjach i seminariach naukowych.

Tematami szkoleń, porad, konferencji, seminariów i sympozjów były m.in. zagadnienia: postępowania administracyjnego i podatkowego, zobowiązań podatkowych i poszczególnego rodzaju podatków, z zakresu prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, z zakresu gospodarki nieruchomościami i wywłaszczeń, ewidencji ludności, pomocy społecznej, dodatków mieszkaniowych, problematyki integracji europejskiej oraz dotyczącej cudzoziemców i uchodźców.

2. Poza powyższą działalnością 35 sędziów NSA prowadziło stałe lub okresowe zajęcia dydaktyczne na wyższych uczelniach uniwersyteckich, studiach poddyplomowych oraz w innych szkołach wyższych.

## VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI.

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

W 2000 r. wniesionych zostało do Sądu Najwyższego 219 rewizji nadzwyczajnych. Stanowi to 0,4 % liczby spraw zaklatwionych w 2000 r. przez NSA wyrokami i postanowieniami na działania i bezczynność organów administracji. Ta zaskarżalność utrzymuje się od lat na takim samym poziomie (w 1997 r. - 0,4%, w 1998 r. - 0,3%, w 1999 r. - 0,4%).

Minister Sprawiedliwości wniósł 113 rewizji nadzwyczajnych (w 1997 r. - 59, w 1998 r. - 91, w 1999 r. - 123), Prokurator Generalny - 1 (w 1997 r. - 7, w 1998 r. - 0, w 1999 r. - 4), Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 39 (w 1997 r. - 28, w 1998 r. - 41, w 1999 r. - 28), Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - 43 (w 1997 r. - 26, w 1998 r. - 44, w 1999 r. - 32), Rzecznik Praw Obywatelskich - 22 (w 1997 r. - 10, w 1998 r. - 12, w 1999 r. - 17), Minister Pracy i Polityki Społecznej - 1 (poprzednio nie były wnoszone).

2. W 2000 r. składy orzekające NSA wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z 4 pytaniami prawnymi co do zgodności prawa.

Pytania te dotyczyły:

- zgodności § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 1997 r. w sprawie określenia warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszom służby więziennej (Dz. Urz. Min. Spraw. Nr 4, poz. 37) z art. 29 ust. 7 i art. 106 ust. 1 i 3 ustawy z dnia

26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- zgodności art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) z przepisem art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- zgodności art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 16 ze zm.) z art. 32 ust. 1, 71 ust. 1 i 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- zgodności § 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przemysłu i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46 ze zm.) w zakresie dopuszczalności sytuowania budynków bezpośrednio przy granicy działki budowlanej oraz wymogu uzyskania pisemnej zgody właściciela działki sąsiedniej - z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126).

To ostatnie pytanie rozstrzygnięte zostało przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P. 11/2000, stwierdzającym niezgodność kwestionowanego przepisu § 12 ust. 6 powołanego rozporządzenia w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej z art. 7 ust. 2 Prawa budowlanego.

3. NSA utrzymywał współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Umożliwiał im wgląd do orzeczeń NSA i dokonywanie ich analiz dla celów naukowo badawczych i dydaktycznych. W 2000 r. NSA zamówił u przedstawicieli nauki prawa 23 glosy - do orzeczeń Sądu. Do końca 2000 r.

opublikowanych zostało w miesięczniku „Orzecznictwo Sądów Polskich” 41 glos do orzeczeń NSA, w tym 20 glos zamówionych przez NSA.

#### 4. Współpraca z zagranicą.

W 2000 r. członkowie kierownictwa NSA przyjęli w siedzibie Sądu w Warszawie delegacje Sądu Najwyższego Szwecji, Sądu Konstytucyjnego Bułgarii, przedstawiciela sądownictwa administracyjnego we Francji, grupę prawników z Ukrainy, delegacje prawników z Litwy. Ponadto utrzymywane były całoroczne kontakty z członkami Niemieckiej Fundacji do Spraw Międzynarodowej Współpracy Prawniczej i sędziami niemieckich sądów administracyjnych.

Ośrodek Zamiejscowy NSA w Katowicach z siedzibą w Gliwicach zorganizował konferencję z sędziami Sądu Finansowego w Cottbus dotyczącą tematyki podatkowej w orzecznictwie sądownoadministracyjnym polskim i niemieckim w ujęciu porównawczym.

Siedmiu sędziów NSA wzięło udział w IV Międzynarodowych Symulacjach Procesowych w Dreźnie na zaproszenie Saksońskiego Ministra Sprawiedliwości skierowane do Prezesa NSA. Zostały one zorganizowane w ramach tzw. Programu Grotiusa Unii Europejskiej przez Krajowe Ministerstwo Sprawiedliwości Saksonii na temat funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w krajach europejskich.

Oprócz delegacji polskiej w Symulacjach uczestniczyły delegacja Republiki Czeskiej, delegacja Francji i niemiecka z Kraju Związkowego Saksonii.

Sędziowie Ośrodka Zamiejscowego NSA w Łodzi kontynuowali coroczne kontakty z sędziami administracyjnymi Francji - czterech sędziów NSA przebywało z wizytą w Lyonie, gdzie spotkali się z kierownictwem Trybunału Administracyjnego i Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Lyonie oraz wzięli

udział w rozprawach i naradach sędziowskich. Spotkali się także z władzami miasta Lyonu oraz z Konsulem Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Współpracę z prawnikami niemieckimi kontynuowali sędziowie Ośrodka Zamiejscowego NSA w Poznaniu. Prezes Ośrodka podejmował grupę prawników z Dolnej Saksonii, w tym kilku sędziów sądów administracyjnych oraz gościł grupę sędziów Wyższego Sądu Administracyjnego we Frankfurcie nad Odrą.

#### VII. PROBLEMATYKA KADROWA

Na koniec 2000 r. w NSA funkcjonowało 238 sędziów (na koniec 1996 r. było 182 sędziów, na koniec 1997 r. - 211, na koniec 1998 r. - 214, na koniec 1999 r. - 224 sędziów).

W niepełnym wymiarze czasu pracy pracowało 10 sędziów (profesorowie prawa zatrudnieni w pełnym wymiarze w szkołach wyższych).

W ciągu 2000 r. powołanych zostało 20 nowych sędziów NSA. W ciągu tego roku odeszło natomiast 6 sędziów. Efektywny wzrost obsady sędziowskiej na koniec 2000 r. wyniósł 14 sędziów.

Spośród 238 sędziów NSA, na koniec 2000 r. zatrudnionych było: w Warszawie - 76 (w 1999 r. - 70), w Ośrodkach Zamiejscowych:

w Białymstoku - 11 (w 1999 r. - 11),
w Gdańsku - 17 (w 1999 r. - 17),
w Katowicach - 23 (w 1999 r. - 20),
w Krakowie - 15 (w 1999 r. - 16),
w Lublinie - 15 (w 1999 r. - 15),
w Łodzi - 18 (w 1999 r. - 18),
w Poznaniu - 19 (w 1999 r. - 17),
w Rzeszowie - 13 (w 1999 r. - 11),

w Szczecinie - 11 (w 1999 r. - 11),  
w Wrocławiu - 20 (w 1999 r. - 18).

Liczba pracowników administracyjnych i obsługi zwiększyła się do 458 osób (wobec 405 osób na koniec 1999 r., w tym 389 pracowników administracyjnych (na koniec 1999 r. - 312) oraz 69 pracowników pomocniczych i obsługi (na koniec 1999 r. - 61).

## VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA

### I FINANSOWA

1. W roku 2000 kontynuowano w Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach prace remontowe związane z zagospodarowaniem przejętego w 1997 r., będącego siedzibą Sądu, budynku w Gliwicach. Zakończenie tych prac przewidziane jest na rok 2001.

W Ośrodku Zamiejscowym w Krakowie zakończono rozpoczęte w 1999 r. - prace remontowe w nowej siedzibie Sądu oraz przeniesiono agendy sądowe do nowej siedziby.

W Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku zakończono dobudowę nowego skrzydła budynku, realizując I etap inwestycji. Przeniesiono agendy sądowe do nowej siedziby. Przygotowano dokumentację techniczną na realizację II etapu inwestycji, kończącego rozbudowę i modernizację tego Sądu.

W Ośrodku Zamiejscowym we Wrocławiu przeprowadzono rozbudowę wraz z modernizacją budynku przejętego w 1999 r. na siedzibę Sądu. Przeniesiono agendy do nowej siedziby. Oficjalne otwarcie nowej siedziby nastąpiło w marcu 2001 r.

W budynku - siedzibie NSA w Warszawie prowadzono ciągłe prace remontowe i modernizacyjne związane z eksploatacją budynku. Rozbudowywano sieć komputerową w ramach istniejących potrzeb. Opracowano dokumentację

techniczną na przyszłościowe wykonanie niezbędnych remontów, w tym sieci hydrantowej przeciwpożarowej, przyłącza wody zimnej ze stacją uzdatniania oraz instalacji centralnego ogrzewania.

W celu poprawy trudnych warunków lokalowych - niewystarczająca powierzchnia użytkowa w dotychczasowej siedzibie Sądu - przejęto w trybie najmu i urządzono dodatkowe powierzchnie biurowe w sąsiednim budynku przy ul. Jasnej 2/4.

W związku ze zbliżającym się terminem konstytucyjnym wprowadzenia dwinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (17 października 2002 r.), kontynuowano działania w celu przygotowania odpowiednich dla tego celu warunków, przede wszystkim zabezpieczenia właściwych siedzib dla sądu administracyjnego pierwszej instancji w Warszawie oraz NSA, jako sądu drugiej instancji, a także dla sądów administracyjnych pierwszej instancji w Olstynie (właściwego dla województwa warmińsko-mazurskiego), w Opolu (dla województwa opolskiego) oraz siedziby sądu pierwszej instancji obejmującego województwo kujawsko-pomorskie.

2. W 2000 r. dokonano dalszych uzupełnień sprzętowych (stanowiska robocze, drukarki, UPS) w NSA w Warszawie oraz w Ośrodkach Zamiejscowych (86 stanowisk roboczych).

W Ośrodkach Zamiejscowych w Katowicach i we Wrocławiu wykonano sieci strukturalne, w miejsce poprzednich prowizorycznych, w związku z zakończeniem remontów nowych siedzib Ośrodków.

W 2000 r. wykonano szereg poprawek i usprawnień w Systemie Obsługi Naczelnego Sądu Administracyjnego - SONSA, które zostały zgłoszone przez użytkowników systemu. Opracowano projekt zmian i rozszerzeń Systemu oraz modernizację wynikającą z uwag użytkowników.

W dalszym ciągu prowadzono prace związane z własną bazą orzeczeń zrealizowaną przez Biuro Orzecznictwa w 1995 r. Wprowadzono około 1.640 nowych orzeczeń, dokonano uzupełnień orzeczeń będących już w bazie o informacje dotyczące miejsca ich publikacji, głos, komentarzy, a także o uzasadnienia.

Wprowadzono do bazy około 1.000 uzasadnień do orzeczeń będących w bazie.

Ponadto nowe orzeczenia wprowadzane były przeważnie z uzasadnieniami.

Na dzień 31 grudnia 2000 r. baza zawierała 16.152 orzeczeń (w 1999 r. 14.517),

w tym:

- 2.558 orzeczeń opublikowanych w zbiorze urzędowym ONSA za lata 1981 - 2000 (w 1999 r. - 2.380),
- 5.588 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych (w 1999 r. - 4.947),
- 6.642 orzeczeń tezowych nie publikowanych, skierowanych do kartoteki ogólnodostępnej (w 1999 r. - 5.930),
- 1.364 orzeczeń dostępnych do użytku wewnętrznego (w 1999 r. - 1.260).

Baza 16.152 orzeczeń składa się z orzeczeń:

- 13.920 NSA (w 1999 r. - 12.484), w tym:
  - 6.343 - z Wydziałów w Warszawie (w 1999 r. - 5.771),
  - 276 - z OZ w Białymstoku (w 1999 r. - 226),
  - 1.087 - z OZ w Gdańsku (w 1999 r. - 959),
  - 834 - z OZ w Katowicach (w 1999 r. - 799),
  - 849 - z OZ w Krakowie (w 1999 r. - 791),
  - 612 - z OZ w Lublinie (w 1999 r. - 554),
  - 595 - z OZ w Łodzi (w 1999 r. - 481),
  - 1.006 - z OZ w Poznaniu (w 1999 r. - 889),
  - 231 - z OZ w Rzeszowie (w 1999 r. - 183),
  - 318 - z OZ w Szczecinie (w 1999 r. - 255),

- 1.769 - z OZ we Wrocławiu (w 1999 r. - 1.645),
- 1.827 - Sądu Najwyższego (w 1999 r. - 1.628),
- 405 - Trybunału Konstytucyjnego (w 1999 r. - 405).

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa (w 1999 r. - 405).

NSA w Warszawie wzbogaciła się w 2000 r. o około 10.500 sztuk i na koniec roku zawierała prawie 33 tys. kartotek.

3. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części budżetu państwa. W 2000 r. wydatki budżetowe ogółem wyniosły 78.311 tys. zł., w tym 13.826 tys. zł. wydatki inwestycyjne oraz 64.485 tys. zł. wydatki bieżące.

W grupie wydatków bieżących na wynagrodzenia z pochodnymi oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku wydatkowana została kwota 46.181 tys. zł., stanowiąca 72% poniesionych wydatków bieżących i 59% wydatków ogólnych.

Z kwoty 46.181 tys. zł. wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia przypadło na:

- wynagrodzenia sędziów - 26.140 tys. zł.,
- wynagrodzenia z pochodnymi pracowników administracyjnych i obsługi - 16.635 tys. zł.,
- uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne - 3.406 tys. zł.

W 2000 roku Naczelny Sąd Administracyjny uzyskał dochody budżetowe w wysokości 13.338 tys. zł., z tego z tytułu opłat sądowych - 12.301 tys. zł.

## IX. WNIOSKI

Najważniejsze zadania jakie stoją przed Naczelnym Sądem Administracyjnym to dbałość o wysoki poziom orzecznictwa Sądu, usuwanie powstających w nim rozbieżności oraz bacznie na problem sprawności postępowania sądowego.

1. Istotną rolę w doskonaleniu poziomu orzecznictwa oraz wypracowywania jednolitości stosowania prawa w orzecznictwie NSA, a tym samym w działalności organów administracji publicznej w dalszym ciągu spełniają: wyjaśnianie wątpliwości prawnych w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA oraz odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych w trybie art. 50 tej ustawy - przez składy powiększone NSA.

2. Na poziom orzecznictwa oraz na powstawanie rozbieżności w orzecznictwie wpływ ma także jakość obowiązującego prawa, w tym zgodność przepisów z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Pożądane jest zatem aby takie niezgodności prawa, w zakresie prawa publicznego, były skutecznie eliminowane z porządku prawnego, gdyż tylko w ten sposób przestaną one wiązać organy administracji publicznej. Generalne usunięcie z obrotu prawnego takiej niezgodności może być zaś dokonane przez Trybunał Konstytucyjny. Środkiem prawnym służącym temu celowi są m.in. pytania prawne składów orzekających Sądu kierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Wskazane byłoby zatem zwiększenie aktywności składów orzekających NSA w tym zakresie.

3. W bieżącej wewnętrznej działalności NSA niezbędne jest w szczególności:

- systematyczne odbywanie roboczych porad sędziowskich w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Sądu,
- inicjowanie przez prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów przeprowadzenia porad specjalistycznych na określone tematy w ramach Izb NSA,
- wnioskowanie przez składy orzekające skierowania określonych orzeczeń do publikacji w zbiorze urzędowym NSA i do bazy komputerowej NSA,

- przesyłanie do Biura Orzecznictwa NSA na bieżąco odpisów postanowień o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności prawa,
- przesyłanie do Biura Orzecznictwa NSA odpisów orzeczeń w terminach nie dłuższych niż 2-3 miesiące od daty ogłoszenia (doręczenia) orzeczenia.

4. Oddziaływaniu przez NSA na działalność organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem służyć powinny, poza podstawową funkcją orzekania, także:

- wystąpienia sygnalizacyjne składów orzekających na podstawie art. 32 ustawy o NSA (odpisy tych wystąpień oraz odpowiedzi na nie należy na bieżąco przesyłać do Biura Orzecznictwa NSA),
- uczestnictwo sędziów w konferencjach, poradach, seminariach, szkoleniach dotyczących problematyki praworządnego działania organów administracji publicznej, wynikającej z orzecznictwa NSA.

5. Dbalność o wysoki poziom orzecznictwa wymaga także inicjowania i utrzymywania współpracy z przedstawicielami nauki prawa - w szczególności kierowanie orzeczeń do głosowania, umożliwianie dostępu do orzecznictwa NSA dla celów naukowych, badawczych i dydaktycznych oraz współuczestnictwo sędziów w konferencjach i sympozjach naukowych i problemowych.

6. Dla przeciwdziałania spadkowi sprawności postępowania sądowego, wydłużaniu się czasu jego trwania, należy wykorzystać w możliwie największym stopniu środki określone w ustawie o NSA:

- w art. 39 ust. 1 (możliwość wyznaczenia rozprawy mimo nienadania przez organ w ustawowym terminie odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy),

- w art. 47 ust. 2 (możliwość skierowania sprawy do wyrokowania na posiedzeniu niejawnym),  
 - w art. 56, w szczególności poprzez wydawanie postanowień Sądu określających dla organu definitywne terminy wykonania obowiązków procesowych, w tym obowiązku określonego w art. 39 ust. 1 ustawy o NSA.

7. Waznym czynnikiem usprawniającym działalność NSA jest komputeryzacja i informatyzacja, zwłaszcza stałe rozszerzanie własnej bazy orzeczeń sądowych a także korzystanie z innych prawniczych programów komputerowych o wysokim profesjonalizmie. Konieczne jest także uruchomienie własnej strony internetowej NSA.

8. Dobra działalność Sądu, w tym w zakresie sprawności postępowania zależna jest w dużym stopniu od bazy lokalowej. Najpilniejszym obecnie zadaniem w tym zakresie jest zabezpieczenie tych potrzeb w siedzibie NSA w Warszawie oraz dla przyszłego (w bliższej już perspektywie) sądu administracyjnego pierwszej instancji obejmującego swoją właściwością województwo mazowieckie.

T a b e l a N r 1.

Wpływ skarg do NSA w latach 1998 - 2000.

R o k	Pozostało z poprzedniego okresu	W p ł y n ę ł o s k a r g				
		Ogółem	w t y m		na beczynność organu	
			na akty i inne czynności			
			l.b.	%	l.b.	%
1998	52. 989	62. 297	60. 448	97,0	1. 849	3,0
1999	53. 518	54. 943	52. 672	95,9	2. 271	4,1
2000	59. 268	65. 054	62. 260	95,7	2. 794	4,3

Skarżki na akty administracyjne i inne czynności według rodzajów spraw w latach 1998 - 2000.

Lp.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ			Uwzględniono wyrokiem
			Lb.	% ogółu wpływu		
1		3	4	5	6	
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	1998 1999 2000	6.289 5.490 6.717	10,4 10,4 10,8	34,8 37,2 35,2	
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1998 1999 2000	53 32 32	0,1 0,1 0,1	11,8 90,9 25,6	
3	Drugi, koleje, lotnictwo cywilne, spedycja, żegluga /603/	1998 1999 2000	1.088 787 746	1,8 1,5 1,2	42,5 31,2 35,2	
4	Diatalność gospodarstwa, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	1998 1999 2000	876 561 687	1,4 1,1 1,1	25,1 40,6 22,6	
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	1998 1999 2000	1.644 1.346 1.378	2,7 2,6 2,2	21,7 24,8 18,4	
6	Geologia i górnictwo /606/	1998 1999 2000	86 86 86	0,2 0,2 0,1	25,0 25,0 34,8	
7	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, gruntami nierolnymi /607/	1998 1999 2000	1.354 1.555 1.530	2,2 3,0 2,5	24,9 29,9 20,0	
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	1998 1999 2000	6 16 4	0,0 0,0 0,0	100,0 42,4 51,1	
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1998 1999 2000	473 223 300	0,8 0,4 0,5	36,1 28,3 30,2	
10	Komunalizacja mienia /610/	1998 1999 2000	223 114 150	0,4 0,2 0,2	38,2 30,1 29,0	
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umarzenie należności /611/	1998 1999 2000	20.698 18.102 19.838	34,2 34,4 31,9	28,1	

Lp.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	3	4	5	6
12	Geodezja i kartografia /612/	1998 1999 2000	311 278 371	0,6 0,5 0,6	24,7 37,6 28,1	
13	Ochrona środowiska, ochrona przyrody /613/	1998 1999 2000	318 402 357	0,5 0,8 0,6	34,8 40,1 27,3	
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność bad.-rozw., archiwa /614/	1998 1999 2000	239 359 377	0,4 0,7 0,6	41,3 25,4 25,0	
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	1998 1999 2000	2.493 2.518 3.044	4,1 4,8 4,9	25,5 27,1 24,9	
16	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo, weterynaria (...)/616/	1998 1999 2000	446 473 446	0,7 0,9 0,7	27,0 26,6 33,0	
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	1998 1999 2000	200 179 221	0,3 0,3 0,4	30,0 25,6 44,0	
18	Wywłaszczanie nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1998 1999 2000	599 925 1.361	1,0 1,8 2,2	34,4 40,6 34,5	
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1998 1999 2000	769 903 1.263	1,3 1,7 2,0	37,4 43,2 44,6	
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	1998 1999 2000	1.020 1.067 1.305	1,7 2,0 2,1	35,3 45,3 48,5	
21	Sprawy miszkanlowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	1998 1999 2000	1.678 999 1.133	2,8 1,9 1,8	34,0 36,1 35,4	
22	Instytucje ubezpieczeniowe, dział. ubezp., bankowość, sprawy dewiz. /622/	1998 1999 2000	68 56 66	0,1 0,1 0,1	35,3 28,0 28,6	
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1998 1999 2000	28 35 60	0,0 0,1 0,1	25,0 27,6 27,6	
24	Powozeczny obowiązek obrony /624/	1998 1999 2000	662 560 689	1,1 1,1 1,1	27,6 31,6 31,2	
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	1998 1999 2000	43 39 13	0,1 0,1 0,0	21,3 14,3 11,1	
26	Usługi samorządu terytorialnego, referendum gminne /626/	1998 1999 2000	165 511 349	0,3 1,0 0,6	43,8 23,1 24,3	

1	2	3	4	5	6
27	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	1998 421 1999 966 2000 1.275	421 966 1.275	0,7 1,9 2,0	46,8 41,2 28,3
28	Status kościołów i związków wyznaniowych /628/	1998 12 1999 12 2000 12	12 12 12	0,0 0,0 0,0	100,0 100,0 100,0
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	1998 175 1999 172 2000 191	175 172 191	0,3 0,3 0,3	27,7 42,9 46,2
30	Cia /630/	1998 5.024 1999 5.593 2000 6.284	5.024 5.593 6.284	8,3 10,6 10,1	31,8 27,2 25,0
31	Zezwolenie na posiadanie broni /631/	1998 234 1999 348 2000 326	234 348 326	0,4 0,7 0,5	23,6 25,5 25,3
32	Pomoc społeczna /632/	1998 2.807 1999 2.744 2000 3.012	2.807 2.744 3.012	4,6 5,2 4,8	33,2 25,4 26,3
33	Bezrobocie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	1998 1.704 1999 1.343 2000 1.362	1.704 1.343 1.362	2,8 2,5 2,2	34,1 31,1 31,8
34	Kombatanad /634	1998 1.733 1999 2.624 2000 5.338	1.733 2.624 5.338	2,9 5,0 8,6	31,5 38,5 29,8
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	1998 10 1999 5 2000 38	10 5 38	0,0 0,0 0,1	33,3 16,7 82,4
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1998 39 1999 26 2000 38	39 26 38	0,1 0,0 0,1	37,5 34,5 40,0
37	Papierzy wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	1998 11 1999 13 2000 13	11 13 13	0,0 0,0 0,0	11,1 11,1 11,1
38	Sprawy inne nie związane z symbolami 601 - 644	1998 892 1999 1.179 2000 1.848	892 1.179 1.848	1,5 2,2 3,0	39,0 29,4 24,3
33	RAZEM NSA	1998 60.448 1999 52.622 2000 62.260	60.448 52.622 62.260	100 100 100	31,5 31,1 29,5

Tabela Nr 3.

Wpływ skarg na akty i czynności oraz bezczynność organu do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie i Oddziałów Zamiejscowych w latach 1998 - 2000.

L.p.	Nazwa Wydziału/Oddziału	Rok	W p l y w s k a r g w t y m				razem	
			na akty i czynności		na bezczynność organu		I.b.	% do ogółu
			I.b.	% do ogółu	I.b.	% do ogółu		
1	Wydział I	1998	2.280	3,8	170	9,2	2.450	3,9
		1999	2.605	4,9	262	11,5	2.867	5,2
		2000	2.783	4,5	272	9,7	3.055	4,7
2	Wydział II	1998	1.936	3,2	166	9,0	2.102	3,4
		1999	2.753	5,2	277	12,2	3.030	5,5
		2000	3.409	5,5	333	11,9	3.742	5,8
3	Wydział III	1998	8.370	13,8	122	6,6	8.492	13,6
		1999	3.416	6,5	112	4,9	3.528	6,4
		2000	3.675	5,9	113	4,0	3.788	5,8
4	Wydział IV	1998	2.788	4,6	293	15,8	3.081	4,9
		1999	2.411	4,6	238	10,5	2.649	4,8
		2000	2.908	4,7	271	9,7	3.179	4,9
5	Wydział V	1998	2.462	4,1	68	3,7	2.530	4,1
		1999	3.116	5,9	289	12,7	3.405	6,2
		2000	3.986	6,4	381	13,6	4.367	6,7
6	OZ Białystok	1998	2.103	3,5	27	1,5	2.130	3,4
		1999	1.721	3,3	42	1,8	1.763	3,2
		2000	1.696	2,7	48	1,7	1.744	2,7
7	OZ Gdańsk	1998	5.348	8,8	159	8,6	5.507	8,8
		1999	5.140	9,8	180	7,9	5.320	9,7
		2000	6.217	10,0	226	8,1	6.443	9,9
8	OZ Katowice	1998	5.093	8,4	111	6,0	5.204	8,4
		1999	4.986	9,5	88	3,9	5.074	9,2
		2000	5.833	9,4	123	4,4	5.956	9,2

9	OZ Kraków	1998	5.171	8,6	127	6,9	5.298	8,5
		1999	5.148	9,8	146	6,4	5.294	9,6
		2000	5.845	9,4	166	5,9	6.011	9,2
10	OZ Lublin	1998	3.645	6,0	62	3,4	3.707	6,0
		1999	2.747	5,2	56	2,5	2.803	5,1
		2000	2.833	4,6	100	3,6	2.933	4,5
11	OZ Łódź	1998	5.467	9,0	122	6,6	5.589	9,0
		1999	3.716	7,1	107	4,7	3.823	7,0
		2000	4.427	7,1	109	3,9	4.536	7,0
12	OZ Poznań	1998	5.239	8,7	163	8,8	5.402	8,7
		1999	5.026	9,5	166	7,3	5.192	9,4
		2000	6.777	10,9	253	9,1	7.030	10,8
13	OZ Rzeszów	1998	2.967	4,9	47	2,5	3.014	4,8
		1999	2.324	4,4	58	2,6	2.382	4,3
		2000	2.475	4,0	79	2,8	2.554	3,9
14	OZ Szczecin	1998	2.142	3,5	86	4,7	2.228	3,6
		1999	2.364	4,5	88	3,9	2.452	4,5
		2000	3.200	5,1	161	5,8	3.361	5,2
15	OZ Wrocław	1998	5.437	9,0	126	6,8	5.563	8,9
		1999	5.199	9,9	162	7,1	5.361	9,8
		2000	6.196	10,0	159	5,7	6.355	9,8
16	Razem Wydziały	1998	17.836	29,5	819	44,3	18.655	29,9
		1999	14.301	27,2	1.178	51,9	15.479	28,2
		2000	16.761	26,9	1.370	49,0	18.131	27,9
17	Razem OZ	1998	42.612	70,5	1.030	55,7	43.642	70,1
		1999	38.371	72,8	1.093	48,1	39.464	71,8
		2000	45.499	73,1	1.424	51,0	46.923	72,1
18	Razem NSA	1998	60.448	100	1.899	100	62.297	100
		1999	52.672	100	2.271	100	54.943	100
		2000	62.260	100	2.794	100	65.054	100

Tabela Nr 4.

Skargi na bezczynność organu według rodzajów spraw w latach 1998 - 2000.

Lp.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ			Uwzględniono wyrokiem
			Lb.	% ogółu wpływu		
1	2	3	4	5	6	
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	1998	272	14,7	46,3	
		1999	254	11,2	42,4	
		2000	338	12,1	52,2	
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1998	2	0,1	0,0	
		1999	2	0,1	100,0	
		2000	2	0,1	100,0	
3	Drogi, koleje, lotnictwo cywilne, spedycja, żegluga /603/	1998	27	1,5	3,6	
		1999	36	1,6	41,7	
		2000	33	1,2	31,3	
4	Działalność gospodarcza, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	1998	33	1,8	29,6	
		1999	19	0,8	69,2	
		2000	53	1,9	30,0	
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	1998	27	1,5	26,7	
		1999	23	1,0	14,3	
		2000	25	0,9	29,4	
6	Geologia i górnictwo /606/	1998	5	0,3	100,0	
		1999	2	0,1	100,0	
		2000	5	0,2	0,0	
7	Gospodarka miesienniem państwowym i komunalnym, gruntami nierolnymi /607/	1998	142	7,7	37,5	
		1999	109	4,8	25,8	
		2000	149	5,3	27,3	
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	1998	1	0,1	0,0	
		1999	1	0,0	0,0	
		2000	14	0,5	0,0	
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1998	23	1,2	50,0	
		1999	19	0,8	60,0	
		2000	30	1,1	12,5	
10	Komunalizacja miesia /610/	1998	5	0,3	0,0	
		1999	5	0,2	60,0	
		2000	7	0,3	66,7	
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umarzanie należności /611/	1998	264	14,3	38,6	
		1999	193	8,5	45,7	
		2000	190	6,8	40,9	

1	2	3	4	5	6
12	Geodezja i kartografia /612/	1998 1999 2000	24 29 50	1,1 1,6 1,8	18,8 38,9 30,0
13	Ochrona środowiska, ochrona przyrody /613/	1998 1999 2000	26 39 49	1,4 1,7 1,8	40,0 50,0 87,5
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność bad.-rozw., archiwa /614/	1998 1999 2000	17 33 50	0,9 1,5 1,8	50,0 42,9 21,4
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	1998 1999 2000	80 80 74	3,5 3,5 2,6	25,0 46,4 20,0
16	Rollnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo, weterynaria (...) /616/	1998 1999 2000	36 62 96	1,9 2,7 3,4	20,0 7,7 65,0
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	1998 1999 2000	25 23 17	1,4 1,0 0,6	40,0 40,0 0,0
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1998 1999 2000	110 166 148	5,9 7,3 5,3	40,5 46,1 58,3
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1998 1999 2000	84 108 89	4,5 4,8 3,2	42,9 50,0 61,2
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	1998 1999 2000	26 24 38	1,4 1,1 1,4	38,9 25,0 50,0
21	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	1998 1999 2000	106 60 93	5,7 2,6 3,3	39,0 27,8 52,6
22	Instytucje ubezpieczeniowe, dział. ubezp., bankowość, sprawy dewiz. /622/	1998 1999 2000	5 3 12	0,3 0,1 0,4	100,0 100,0 50,0
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1998 1999 2000	0 0 1	0,0 0,0 0,0	0,0 0,0 0,0
24	Pow szechny obowiązki obrony /624/	1998 1999 2000	4 6 3	0,2 0,3 0,1	0,0 0,0 33,3
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	1998 1999 2000	15 14 12	0,8 0,6 0,4	75,0 66,7 0,0
26	Ustroj samorządu terytorialnego, referendum gminne /626/	1998 1999 2000	6 18 11	0,3 0,8 0,4	50,0 66,7 100,0

1	2	3	4	5	6
27	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	1998 1999 2000	16 5 21	0,9 0,2 0,8	40,0 54,5 16,7
28	Status kościołów i związków wyznaniowych /628/	1998 1999 2000	1 2 2	0,1 0,1 0,1	0,0 0,0 0,0
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	1998 1999 2000	77 89 91	4,2 3,9 3,3	86,8 78,9 87,5
30	Ga /630/	1998 1999 2000	86 137 86	4,7 6,0 3,1	15,8 4,2 37,5
31	Zezwolenie na posiadanie broni /631/	1998 1999 2000	1 51 4	0,1 2,2 0,1	0,0 0,0 0,0
32	Pomoc społeczna /632/	1998 1999 2000	77 98 153	4,2 4,3 5,5	32,3 26,7 56,3
33	Beratobocje i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	1998 1999 2000	9 17 6	0,5 0,7 0,2	37,5 66,7 50,0
34	Kombatanci /634/	1998 1999 2000	104 347 623	5,6 15,3 22,3	43,3 27,8 35,1
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	1998 1999 2000	8 15 1	0,4 0,7 0,0	0,0 0,0 100,0
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1998 1999 2000	1 5 2	0,1 0,2 0,1	0,0 0,0 0,0
37	Papierły wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	1998 1999 2000	7 0 0	0,4 0,0 0,0	0,0 100,0 0,0
38	Sprawy inne nie związane z symbolami 601 - 644	1998 1999 2000	111 177 216	6,0 7,8 7,7	27,3 56,7 59,1
33	R A Z E M NSA	1998 1999 2000	849 2271 2794	100 100 100	31,5 31,1 46,5

Tabela Nr 5.

Wpływ skarg na akty i czynności dotyczących terenowych organów administracji rządowej i samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1998 - 2000.

L.p.	Rok	Organy terenowe rządowe		Samorządowe Kolegia Odwoławcze	
		lb.	% ogółu	lb.	% ogółu
1	1998	41.119	68,0	5.237	8,7
2	1999	28.934	54,9	7.286	13,8
3	2000	31.181	50,1	9.777	15,7

Tabela Nr 6.

Wpływ skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie i Ośrodków Zamiejscowych w latach 1998 - 2000.

L.p.	Nazwa Wydziału/Ośrodka Zamiejscowego	Wpływ skarg		
		1998	1999	2000
1	Wydział I	3	4	5
2	Wydział II	418	333	501
3	Wydział III	413	667	639
4	Wydział IV	7.625	2.024	2.378
5	Wydział V	1.151	957	932
6	OZ w Białymstoku	257	184	60
7	OZ w Gdańsku	1.562	970	956
8	OZ w Katowicach	4.254	3.726	3.750
9	OZ w Krakowie	3.455	3.123	3.371
10	OZ w Lublinie	4.173	3.808	3.803
11	OZ w Łodzi	2.737	1.790	1.462
12	OZ w Poznaniu	3.919	2.241	2.969
13	OZ w Rzeszowie	3.261	2.561	3.254
14	OZ w Szczecinie	2.297	1.583	1.478
15	OZ we Wrocławiu	1.416	1.358	1.796
16	Razem Wydziały w Warszawie	4.181	3.609	3.832
17	Razem Ośrodki Zamiejscowe	9.864	4.165	4.510
18	Razem NSA	31.255	24.769	26.671
		41.119	28.934	31.181

Tabela Nr 7.

Wpływ skarg na akty i czynności Samorządowych Kolegiów  
Odwoławczych do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie i  
Ośrodków Zamiejscowych w latach 1998 - 2000.

L.p.	Nazwa Wydziału/Ośrodka Zamiejscowego	Wpływ skarg		
		1998	1999	2000
1	Wydział I	278	763	618
2	Wydział II	106	451	216
3	Wydział III	28	278	146
4	Wydział IV	296	362	655
5	Wydział V		54	208
6	OZ w Białymstoku	340	509	364
7	OZ w Gdańsku	580	786	1115
8	OZ w Katowicach	710	812	1008
9	OZ w Krakowie	687	860	1042
10	OZ w Lublinie	504	461	648
11	OZ w Łodzi	1029	875	681
12	OZ w Poznaniu	893	1.047	1231
13	OZ w Rzeszowie	480	415	407
14	OZ w Szczecinie	354	632	534
15	OZ we Wrocławiu	606	693	904
16	Razem Wydziały w Warszawie	708	1.908	1.843
17	Razem Ośrodki Zamiejscowe	6.183	7.090	7.934
18	Razem NSA	6.891	8.998	9.777

Tabela Nr 8

Wpływ i załatwienia skarg na akty i czynności terenowych organów  
administracji rządowej według województw w latach 1999 - 2000.

L.p.	Województwo	Rok	Wpływ	% wpływu	Uwzględniono %
1	Dolnośląskie	1999	2.382	9,7	54,3
		2000	3.277	10,1	33,2
2	Kujawsko-Pomorskie	1999	865	3,5	18,2
		2000	1.720	5,3	37,2
3	Lubelskie	1999	1.146	4,7	33,3
		2000	1.546	4,8	38,1
4	Lubuskie	1999	722	3,0	0,0
		2000	1.199	3,7	31,2
5	Łódzkie	1999	1.850	7,6	27,8
		2000	2.967	9,1	46,8
6	Małopolskie	1999	2.025	8,3	54,2
		2000	2.944	9,0	38,1
7	Mazowieckie	1999	2.953	12,1	42,5
		2000	3.040	9,3	35,2
8	Opolskie	1999	3	0,0	0,0
		2000	856	2,6	27,9
9	Podlaskie	1999	789	3,2	28,7
		2000	1.010	3,1	27,8

1	2	3	4	5	6
10	Pomorskie	1999 2000	2.267 2.288	9,3 7,0	40,0 36,4
11	Podkarpackie	1999 2000	1.495 1.566	6,1 4,8	41,2 39,5
12	Śląskie	1999 2000	2.546 3.593	10,4 11,0	66,7 30,7
13	Świętokrzyskie	1999 2000	1.099 1.103	4,5 3,4	67,9 32,2
14	Warmińsko-Mazurskie	1999 2000	859 1.283	3,5 3,9	34,7 34,7
15	Wielkopolskie	1999 2000	1.618 2.326	6,6 7,1	28,6 34,3
16	Zachodnio-Pomorskie	1999 2000	1.831 1.821	7,5 5,6	33,2 20,4
17	Razem NSA	1999 2000	24.450 32.539	100 100	37,0 34,6

Tabela Nr 9.

Wpływ i załatwienia skarg na akty administracyjne i inne czynności  
poszczególnych samorządowych Kolegiów odwoławczych według siedzib  
w roku 2000.

Lp.	Siedziba SKO	Rok	Wpływ	% wpływu	Uwzględniono %
1	2	3	4	5	6
1	Biała Podlaska	2000	91	0,9	15,2
2	Białystok	2000	229	2,3	19,8
3	Białsko-Biała	2000	166	1,7	49,3
4	Bydgoszcz	2000	239	2,4	36,8
5	Chełm	2000	106	1,1	12,2
6	Ciechanów	2000	91	0,9	18,2
7	Częstochowa	2000	208	2,1	25,4
8	Ełbląg	2000	57	0,6	24,3
9	Gdańsk	2000	267	2,7	32,4

1	2	3	4	5	6
10	Gorzów Wielkopolski	2000	99	1,0	11,1
11	Jelenia góra	2000	110	1,1	10,3
12	Kalisz	2000	258	2,6	33,7
13	Katowice	2000	635	6,5	20,4
14	Kielce	2000	345	3,5	23,5
15	Konin	2000	92	0,9	23,8
16	Koszalin	2000	707	7,2	21,6
17	Kraków	2000	2	0,0	0,0
18	Krosno	2000	112	1,1	27,9
19	Legnica	2000	106	1,1	40,7
20	Leszno	2000	91	0,9	21,1
21	Lublin	2000	342	3,5	16,2
22	Łomża	2000	94	1,0	23,1

1	2	3	4	5	6
23	Łódź	2000	404	4,1	47,9
24	Nowy Sącz	2000	144	1,5	37,0
25	Olsztyn	2000	148	1,5	24,7
26	Opole	2000	166	1,7	13,5
27	Ostrołęka	2000	111	1,1	37,5
28	Pila	2000	116	1,2	20,0
29	Piotrków Trybunalski	2000	120	1,2	15,6
30	Plock	2000	77	0,8	24,2
31	Poznań	2000	431	4,4	33,1
32	Przemysł	2000	72	0,7	32,5
33	Radom	2000	180	1,8	27,1
34	Rzeszów	2000	167	1,7	17,7
35	Siedlce	2000	119	1,2	25,6

1	2	3	4	5	6
36	Sieradz	2000	80	0,8	23,1
37	Skieriewice	2000	78	0,8	29,2
38	Ślupsk	2000	208	2,1	34,2
39	Suwalski	2000	42	0,4	15,2
40	Szczecin	2000	286	2,9	18,0
41	Tarnobrzeg	2000	57	0,6	28,9
42	Tarnów	2000	93	1,0	20,0
43	Toruń	2000	186	1,9	31,8
44	Wałbrzych	2000	235	2,4	27,9
45	Warszawa	2000	1.022	10,5	34,2
46	Włocławek	2000	237	2,4	17,9
47	Wrocław	2000	289	3,0	35,2
48	Zamość	2000	111	1,1	21,7
49	Zielona Góra	2000	151	1,5	30,8
50	Razem	1999	9.777	100	26,5

Tabela Nr 10.

Wpływ skarg dotyczących samorządu terytorialnego /z wyłączeniem SKO/  
w latach 1998 - 2000.

L.p.	Nazwa samorządu	Rok	W p ł y w s k a r g	
			l.b.	% do ogółu
1	Samorząd gminny	1998	1.658	2,74
		1999	1.541	2,93
		2000	1.783	2,86
2	Samorząd powiatowy	1998	-----	-----
		1999	95	0,18
		2000	132	0,21
3	Samorząd województwa	1998	-----	-----
		1999	95	0,18
		2000	65	0,10
4	Razem samorząd	1998	1.658	2,74
		1999	1.731	3,29
		2000	1.980	3,18

Tabela Nr 11.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu gminnego /z wyłączeniem SKO/ w latach 1998 - 2000.

L.p.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w s k a r g	
			l.b.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym	1998	1.355	2,24
		1999	1.323	2,51
		2000	1.424	2,29
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin	1998	99	0,16
		1999	68	0,13
		2000	105	0,17
3	Skargi organów gmin na rozstrzygnięcia organów nadzorczych	1998	204	0,34
		1999	150	0,28
		2000	253	0,41
4	Razem samorząd gminny	1998	1.658	2,74
		1999	1.541	2,92
		2000	1.782	2,86

Tabela Nr 12.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu powiatowego /z wyłączeniem SKO/ w latach 1999 - 2000.

L.p.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w s k a r g	
			l.b.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym	1999	45	0,09
		2000	46	0,07
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów powiatów	1999	4	0,01
		2000	16	0,03
3	Skargi organów powiatów na rozstrzygnięcia organów nadzorczych	1999	46	0,09
		2000	70	0,11
4	Razem samorząd powiatowy	1999	95	0,18
		2000	132	0,21

Tabela Nr 13.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu województwa / z  
wyłączeniem SKO/ w latach 1999 - 2000.

L.p.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w s k a r g	
			l.b.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa	1999	12	0,02
		2000	6	0,01
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów województwa	1999	1	0,00
		2000	6	0,01
3	Skargi organów województwa na rozstrzygnięcia organów nadzorczych	1999	82	0,16
		2000	53	0,09
4	Razem samorząd województwa	1999	95	0,18
		2000	65	0,10

Tabela Nr 14.

Wpływ skarg dotyczących samorządu terytorialnego /z wyłączeniem SKO/ do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie i Ośrodków Zamiejscowych w latach 1998 - 2000.

L.p.	Nazwa Wydziału/Ośrodka	Rok	Wpływ skarg	
			l.b.	% do ogółu
1	Wydział I	1998	60	3,6
		1999	80	4,6
		2000	84	4,2
2	Wydział II	1998	9	0,5
		1999	34	2,0
		2000	70	3,5
3	Wydział III	1998	28	1,7
		1999	50	2,9
		2000	50	2,5
4	Wydział IV	1998	262	15,8
		1999	165	9,5
		2000	292	14,7
5	Wydział V	1998		
		1999		
		2000		
6	OZ Białystok	1998	49	3,0
		1999	128	7,4
		2000	46	2,3
7	OZ Gdańsk	1998	126	7,6
		1999	185	10,7
		2000	216	10,9
8	OZ Katowice	1998	190	11,5
		1999	126	7,3
		2000	194	9,8
9	OZ Kraków	1998	137	8,3
		1999	181	10,5
		2000	210	10,6

10	OZ Lublin	1998	76	4,6
		1999	92	5,3
		2000	71	3,6
11	OZ Łódź	1998	215	13,0
		1999	98	5,7
		2000	66	3,3
12	OZ Poznań	1998	245	14,8
		1999	328	18,9
		2000	220	11,1
13	OZ Rzeszów	1998	84	5,1
		1999	56	3,2
		2000	71	3,6
14	OZ Szczecin	1998	55	3,3
		1999	89	5,1
		2000	129	6,5
15	OZ Wrocław	1998	122	7,4
		1999	119	6,9
		2000	261	13,2
16	Razem Wydziały	1998	359	21,7
		1999	329	19,0
		2000	496	25,1
17	Razem OZ	1998	1.299	78,3
		1999	1.402	81,0
		2000	1.484	74,9
18	Razem NSA	1998	4.658	100
		1999	1.731	100
		2000	1.980	100

Tabela Nr 15.

Wpływ skarg na akty i czynności ministerstw i centralnych organów w układzie resortowym w latach 1998 - 2000.

L.p.	R E S O R T /Działy administracji/	Wpływ według lat		
		1998 l.b.	1999 l.b.	2000 l.b.
1	Ministerstwo Edukacji Narodowej	24	36	42
2	Ministerstwo Finansów	505	850	824
3	Ministerstwo Gospodarki	66	71	91
4	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	13	5	4
5	Ministerstwo Łączności	17	25	12
6	Ministerstwo Obrony Narodowej	103	111	127
7	Ministerstwo Środowiska	279	354	214
8	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	174	94	111
9	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	230	201	233
10	Ministerstwo Skarbu Państwa	24	16	49
11	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	691	795	784
12	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	16	41	13
13	Ministerstwo Sprawiedliwości	104	115	105
14	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	340	248	78
15	Ministerstwo Zdrowia	9	25	20
16	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych			639
17	Centralna Komisja do spraw Tytułów i Stopni Naukowych			9
18	Centralny Zarząd Służby Wlezionej			9
19	Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych			9
20	Generalny Inspektorat Ochrony Danych Osobowych			108
21	Generalny Konservator Zabytków			24
22	Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej			66
23	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	453	468	548

1	2	3		
24	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	97	77	71
25	Główny Inspektorat Pracy	4	3	11
26	Główny Inspektorat Sanitarny	45	56	60
27	Główny Urząd Cei	5.026	5.596	6.285
28	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	24	15	34
29	Komenda Główna Policji	428	468	451
30	Komenda Główna Straży Granicznej	30	37	76
31	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	20	26	10
32	Krajowa Komisja Uwiaszczeniowa	150	89	65
33	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	19	15	6
34	Krajowy Urząd Pracy	106	52	24
35	Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Społeczna Komisja Rewindykacyjna	41	11	6
37	Urząd do spraw Komбатantów i Osób Represjonowanych	1.694	2.601	5.323
38	Urząd Kultury Fizycznej i Sportu	13	8	17
39	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	1.020	1.036	847
40	Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi			24
41	Urząd Ochrony Państwa	66	55	45
42	Urząd Zamówień Publicznych			7
43	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa			19
44	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	607	1.140	1.454
45	Razem	12.441	14.740	19.006

Tabela Nr 16.

Załatwienia skarg na akty i inne czynności oraz na bezczynność przez NSA w latach 1998 - 2000.

Rok	Ilość spraw do rozpoznania	Z a ł a t w i o n o s k a r g					Pozostało na rok następny			
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym ponad 6 miesięcy od wpływu		
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym			Ogółem	w tym ponad 6 miesięcy od wpływu	
			l.b.	%	l.b.	%			l.b.	%
1998	52.989	61.768	27.946	45,2	33.822	54,8	53.518	28.969	54,1	
1999	53.518	49.193	30.721	62,4	18.472	37,6	59.268	32.803	55,3	
2000	59.268	54.230	34.587	63,8	19.643	36,2	70.092	40.400	57,6	

T a b e l a N r 17.

Załatwienia skarg na akty i inne czynności w  
latach 1998 - 2000.

Rok	Z a ł a t w i o n o s k a r g					Pozostało na następny okres
	Ogółem	w t y m				
		na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
		l.b.	%	l.b.	%	l.b.
1998	60. 006	27. 179	45,3	32. 827	54,7	52.679
1999	47. 056	29. 911	63,6	17. 145	36,4	58.295
2000	51. 532	33. 652	65,3	17. 880	34,7	69.023

262

T a b e l a N r 18.

Załatwienie wyrokiem skarg na akty i inne czynności  
w latach 1998 - 2000.

Rok	Z a ł a t w i o n o					
	Ogółem ilość		w t y m			
			przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi	
	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	%	l.b.	%
1998	24. 782	41,3	8. 550	34,5	16. 232	65,5
1999	27. 273	58,0	9. 317	34,2	17. 956	65,8
2000	30. 911	60,0	9. 933	32,1	20. 978	67,9

263

Tabela Nr 19.

Załatwienia wyrokiem skarg na akty i czynności dotyczących terenowych organów administracji rządowej i samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1998 - 2000.

L.p.	Rok	Organy terenowe rządowe				Samorządowe Kolegia Odwoławcze			
		Załatwienia wyrokiem		w tym uwzględniono		Załatwienia wyrokiem		w tym uwzględniono	
		I.b.	% ogółu	I.b.	% skuteczności	I.b.	% ogółu	I.b.	% skuteczności
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1998	15.735	63,5	5.576	35,4	2.411	9,7	643	26,7
2	1999	17.005	62,4	6.100	35,9	2.947	10,8	695	23,6
3	2000	17.371	56,2	5.994	34,5	4.038	13,1	1.070	26,5

264

Tabela Nr 20.

Załatwienia wyrokiem skarg na akty i czynności ministerstw i centralnych organów w układzie resortowym w latach 1998 - 2000.

L.p.	R E S O R T /Działy administracji/	Załatwienia wyrokiem								
		Ogółem		W tym uwzględniono		Ogółem		W tym uwzględniono		
		1998		1999		1999		2000		
		I.b.	%	I.b.	%	I.b.	%	I.b.	%	
1	Ministerstwo Edukacji Narodowej	9	55,6	5	23	8	34,8	18	9	50,0
2	Ministerstwo Finansów	254	31,5	80	346	57	16,5	323	79	24,5
3	Ministerstwo Gospodarki	36	44,4	16	18	5	27,8	26	12	46,2
4	Ministerstwo Łączności	31	19,4	6	7			26	12	46,2
5	Ministerstwo Obrony Narodowej	61	24,6	15	82	23	28,0	17	2	11,8
6	Ministerstwo Środowiska	161	39,8	64	141	75	53,2	205	50	24,4
7	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	82	26,8	22	75	20	26,7	31	12	38,7
8	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	147	25,9	38	173	48	27,7	97	45	46,4
9	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	297	35,4	105	385	155	40,3	447	254	56,8
10	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	2			25	3	12,0	27	17	63,0
11	Ministerstwo Sprawiedliwości	77	32,5	25	51	8	15,7	65	22	33,8
12	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	185	25,4	47	215	142	66,0	37	20	54,1
13	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych							479	119	24,8
14	Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych							17	9	52,9
15	Generalny Konserwator Zabytków							25	12	48,0
16	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	167	25,1	42	191	73	38,2	295	112	38,0

265

1	2	3			4			5		
17	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	64	23	35,9	55	22	40,0	85	15	17,6
18	Główny Inspektorat Sanitarny	18	5	27,8	18	5	27,8	31	13	41,9
19	Główny Urząd Cel	2.775	983	35,4	2.695	813	30,2	3.602	884	24,5
20	Komenda Główna Policji	295	73	24,7	298	88	29,5	232	71	30,6
21	Komenda Główna Straży Granicznej	11	5	45,5	15	4	26,7	20	7	35,0
22	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	18	8	44,4	14	9	64,3	12	4	33,3
23	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	215	59	27,4	85	24	28,2	51	19	37,3
24	Krajowy Urząd Pracy	82	29	35,4	35	7	20,0	33	12	36,4
25	Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	388	145	37,4	730	285	39,0	1.277	336	26,3
26	Urząd Kultury Fizycznej i Sportu	5	1	20,0	10	3	30,0	16	13	81,3
27	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	490	236	48,2	568	221	38,9	501	176	35,1
28	Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi							19	13	68,4
29	Urząd Ochrony Państwa	25	10	40,0	54	37	68,5	31	12	38,7
30	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	307	129	42,0	329	124	37,7	542	145	26,8
31	Razem	6.202	2.171	35,0	6.638	2.259	34,0	8.614	2.513	29,2

Załącznik do wyroku skargi dotyczących działalności uchwalodawczej samorządu terytorialnego w latach 1998 - 2000.

Tabela Nr 21.

L.p.	Nazwa samorządu	Rok	Załatwienia skarg w tym					
			Ogółem		uwzględniono		oddalono	
			l.b.	l.b.	l.b.	% skuteczności	l.b.	% skuteczności
1	Samorząd gminny	1998	438	160	36,5	278	63,5	
		1999	617	235	38,1	382	61,9	
		2000	733	246	33,6	487	66,4	
2	Samorząd powiatowy	1998	-----	-----	-----	-----	-----	
		1999	20	2	10,0	18	90,0	
		2000	82	51	62,2	31	37,8	
3	Samorząd województwa	1998	-----	-----	-----	-----	-----	
		1999	49	24	49,0	25	51,0	
		2000	32	17	53,1	15	46,9	
4	Razem samorząd	1998	438	160	36,5	278	63,5	
		1999	686	261	38,0	425	62,0	
		2000	847	314	37,1	533	62,9	

T a b e l a N r 22.

Załatwienie przez wydanie w sprawach skarg na akty i inne czynności postanowienia: o odrzuceniu skargi i w inny sposób w latach 1998 - 2000.

Rok	Z a ł a t w i o n o					
	Ogółem ilość		w t y m			
			przez odrzucenie skargi		w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego	
	I.b. <sup>4</sup>	% ogółu załatwień	I.b.	% ogółu załatwień	I.b.	% ogółu załatwień
1998	35. 224	58,7	11. 509	19,2	23. 715	39,5
1999	19. 785	42,0	11. 287	24,0	8. 498	18,1
2000	20. 622	40,0	11. 442	22,2	9. 180	17,8

268

T a b e l a N r 23.

Załatwienia skarg na bezczynność organu w latach 1998 - 2000.

Rok	Z a ł a t w i o n o s k a r g					Pozostało na następny okres
	Ogółem	w t y m				
		na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
		I.b.	%	I.b.	%	
1998	1. 762	767	43,5	995	56,5	839
1999	2. 137	810	37,9	1. 327	62,1	973
2000	2. 698	935	34,7	1. 763	65,3	1. 069

269

T a b e l a N r 24.

Załatwienie wyrokiem skarg na bezczynność organu  
w latach 1998 - 2000.

Rok	Załatwiono					
	Ogółem		w t y m			
	Ilość	% ogółu załatwień	przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi	
	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
1998	307	17,4	188	61,2	119	38,8
1999	321	15,0	182	56,7	139	43,3
2000	435	16,1	237	54,5	198	45,5

270

T a b e l a N r 25.

Załatwienie przez wydanie w sprawach skarg na  
bezczyńność organu postanowienia: o odrzuceniu skargi i w  
inny sposób w latach 1998 - 2000.

Rok	Załatwiono					
	Ogółem ilość		w t y m			
			przez odrzucenie skargi		w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego	
	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień
1998	1. 455	82,6	713	40,5	742	42,1
1999	1. 816	85,0	840	39,3	976	45,7
2000	2. 263	83,9	936	34,7	1. 327	49,2

271

9 2