

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 1998**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, kwiecień 1999 r.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	str. 1
I. WPLYW SKARG	str. 2
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE	str. 10
III. ORZECZNICTWO NSA	str. 13
Działalność Izby Finansowej	str. 14
Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej	str. 22
Sprawy z zakresu działalności gospodarczej	str. 28
Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego	str. 37
Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych	str. 39
Sprawy celne	str. 68
Gospodarka gruntami	str. 80
Sprawy szczególne dotyczące nieruchomości	str. 85
Sprawy z zakresu geodezji i kartografii	str. 88
Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa	str. 90
Sprawy z zakresu ochrony środowiska	str. 95
Sprawy z zakresu prawa wodnego	str. 99
Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego	str. 103
Sprawy z zakresu prawa budowlanego	str. 107
Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz dróg publicznych	str. 110
Sprawy z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć	str. 114
Sprawy wynikające ze stosunku pracy	str. 120
Sprawy dotyczące stosunków służbowych	str. 123
Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia	str. 126
Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów, obywatelstwa i cudzoziemców	str. 127
Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony	str. 136
Sprawy kombatanckie	str. 138
Ochrona zdrowia	str. 145
Sprawy mieszkaniowe	str. 147
Pomoc społeczna	str. 151
Sprawy powodziowe	str. 155
Sprawy samorządowe	str. 156
Sprawy różne	str. 161
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA	str. 162

V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NSA.....	str. 169
VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANANMI I INSTYTUCJAMI.....	str. 170
VII. PROBLEMATYKA KADROWA.....	str. 173
VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA.....	str. 174
IX. WNIOSKI.....	str. 177

Załączniki:

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

WPROWADZENIE

W roku 1998 Naczelny Sąd Administracyjny (dalej w skrócie NSA) działał w Warszawie oraz nadal w dziesięciu Ośrodkach Zamiejscowych: w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach z siedzibą w Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu - przy nie zmienionej właściwości miejscowej i rzeczowej.

Informacja niniejsza dotyczy roku 1998, a zatem uwzględnia ówczesny podział administracyjny kraju na 49 województw.

Wydziały NSA w Warszawie obejmowały swoją właściwością sprawy z zakresu działania organów administracji publicznej z województw: warszawskiego, ciechanowskiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego i siedleckiego oraz naczelnych i centralnych organów administracji rządowej z określonymi wyjątkami, dotyczącymi spraw z zakresu działania Prezesa Głównego Urzędu Cel oraz Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Poszczególne Ośrodki Zamiejscowe NSA obejmowały swoją właściwością następujące województwa:

- OZ w Białymstoku: białostockie, łomżyńskie, suwalskie;
- OZ w Gdańsku: bydgoskie, elbląskie, gdańskie, słupskie, toruńskie;
- OZ w Katowicach: bielskie, częstochowskie, katowickie;
- OZ w Krakowie: kieleckie, krakowskie, nowosądeckie, tarnowskie;
- OZ w Lublinie: białkopodlaskie, chełmskie, lubelskie, radomskie, zamojskie;
- OZ w Łodzi: kaliskie, łódzkie, piotrkowskie, płockie, sieradzkie, skierniewickie, włocławskie;
- OZ w Poznaniu: konińskie, leszczyńskie, piłskie, poznańskie, zielonogórskie, gorzowskie;
- OZ w Rzeszowie: kroszeńskie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie;

- OZ w Szczecinie: koszalińskie, szczecińskie;
- OZ we Wrocławiu: jeleniogórskie, legnickie, opolskie, wałbrzyskie, wrocławskie.

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

I. WPŁYW SKARG

1. W roku 1998 nastąpił dalszy wzrost wpływu skarg do NSA. Wpłynęło ogółem 62.297 skarg, wobec 59.765 skarg w 1997 r., tj. o 2.532 skargi więcej, co stanowi wzrost o 4,2%. Średni miesięczny wpływ wyniósł 5.191 skarg (w 1997 r. - 4.980 skarg). Na akty i inne czynności administracyjne wpłynęło 60.448 skarg (o 2.253 więcej niż w 1997 r., tj. o 3,9%). Średni miesięczny wpływ tych skarg wyniósł 5.037 (w 1997 r. - 4.850). Na bezczynność organów administracji wpłynęło 1.849 skarg (o 279 więcej niż w 1997 r. - o 17,8%). Średni miesięczny wpływ wyniósł 154 skargi.

Podobnie jak w latach poprzednich również w 1998 r. skargi wnoszone były w zdecydowanej większości przez osoby fizyczne - 48.946 skarg, tj. 78,6%

ogólnej liczby skarg (w 1996 r. - 68,9%, w 1997 r. - 77,2%). Prokuratorzy wnieśli 105 skarg, organizacje społeczne - 132, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 3 skargi.

2. Wskazany wyżej wzrost liczby skarg na akty i inne czynności administracyjne (pomija się tu skargi na bezczynność, gdyż stanowiły one tylko 3,0% ogólnego wpływu) dotyczył organów terenowych (rządowych i samorządowych). Najwięcej skarg wpłynęło na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej - wpłynęło ich 41.119 wobec 39.696 w 1997 r. (wzrost o 1.423 skargi, tj. o 3,5%), stanowiąc 68,0% ogólnego wpływu takich skarg. Znalazł natomiast wpływ skarg na akty i czynności organów samorządu gminnego - wpłynęło ich 6.891 wobec 7.468 w 1997 r. (spadek o 577 skarg, tj. o 8,48%), co stanowi 11,4% ogólnego wpływu takich skarg.

Wystąpił wzrost wpływu skarg na akty i czynności naczelnych i centralnych organów. Liczba takich skarg wyniosła 12.438 wobec 11.031 w 1997 r. (wzrost o 1.407 skarg, tj. o 13,1%), stanowiąc 20,6% ogólnego wpływu takich skarg (19,0% w 1997 r., ale 29,8% w 1996 r.).

3. Najliczniejsze grupy skarg na akty i czynności, jakie wpłynęły do NSA w 1998 r. stanowiły, podobnie jak w roku 1997, skargi w sprawach: podatkowych - wpłynęło ich 20.698; w sprawach kapitałowych (głównie dotyczące uprawnień do nabycia tzw. uprzywilejowanych akcji pracowniczych) - 5.382 oraz w sprawach budowlanych - 6.289 i celnych - 5.024 skargi. Kolejnymi o znacznym co do rozmiarów wpływie były skargi w sprawach: z zakresu pomocy społecznej - 2.807; zagospodarowania przestrzennego - 2.493; kombatanckich - 1.733; bezrobocia - 1.704; mieszkaniowych (w tym głównie dodatków mieszkaniowych) - 1.678; z zakresu spraw wewnętrznych (głównie ewidencji ludności) - 1.644; dotyczących gospodarki gruntami i

nieruchomościami nierolnymi - 1.354; dróg publicznych - 1.088 oraz zdrowia i nadzoru sanitarnego - 1.020.

Największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności nastąpił w sprawach podatkowych: z 14.789 w 1997 r. do 20.698 w 1998 r., tj. o 5.909 skarg więcej, co stanowi wzrost o 40%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie tego rodzaju skarg (na akty i czynności) wyniósł 34,2% (w 1996 r. - 29%, w 1997 r. - 25,5%).

Kolejną grupą spraw o najliczniejszym wzroście skarg tego rodzaju były sprawy kombatanckie - wzrost z 1.137 w 1997 r. do 1.733 w 1998 r., tj. o 596 skarg więcej - wzrost o 52,4%. Wskaźnik udziału tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 2,9% (w 1996 r. - 2,7%, w 1997 r. - 2,0%).

Znaczny wzrost wpływu skarg na akty i czynności, kolejny rok z rzędu, nastąpił też w sprawach budowlanych - wpłynęło ich 6.289, o 593 więcej niż w 1997 r., co stanowi wzrost o 10,4%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 10,4% (w 1996 r. - 10,6%, w 1997 r. - 9,8%).

Kolejny rok z rzędu wzrósł też wpływ skarg omawianego rodzaju w sprawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego - wpłynęło ich 2.493, o 257 więcej niż w 1997 r. i jest to wzrost o 11,5%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie wyniósł 4,1% (w 1996 r. - 3,8%, w 1997 r. - 3,8%).

Wyraźny ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności, kolejny rok z rzędu, nastąpił też w sprawach z zakresu pomocy społecznej - z 2.316 w 1997 r. do 2.807 w 1998 r., tj. o 497 skarg więcej, co stanowi wzrost o 21,5%. Wskaźnik udziału tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 4,6% (w 1996 r. - 2,0%, w 1997 r. - 4,0%).

Widoczny i kolejny z rzędu wzrost nastąpił też w sprawach z zakresu dróg publicznych i ruchu drogowego - z 796 w 1997 r. do 1.088 w 1998 r., tj. o 292 skargi, co stanowi wzrost o 36,7%. Udział tych skarg w ogólnym wpływie w 1998 r. wyniósł 1,8%.

Zwiększyły się również wyraźnie wpływy skarg w sprawach: cudzoziemców - o 278 więcej niż w 1997 r., jest to wzrost o 94,4%, aczkolwiek ich udział w ogólnym wpływie wyniósł 0,7%, z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami nierolnymi - o 123 sprawy więcej niż w 1997 r., a ich udział w ogólnym wpływie skarg wyniósł - 2,2% (w 1996 r. - 2,7%, w 1997 r. - 2,1%); z zakresu spraw wewnętrznych (głównie ewidencji ludności) - o 103 więcej niż w 1997 r., ich udział w ogólnym wpływie wyniósł 2,7% (w 1997 r. - 2,6%); mieszkaniowych (głównie dodatków mieszkaniowych) - o 101 więcej niż w 1997 r., a ich udział w ogólnym wpływie wyniósł 2,8% (w 1997 r. - 2,7%).

Największy ilościowy spadek wpływu skarg na akty i czynności wystąpił w sprawach kapitałowych - z 10.163 w 1997 r. do 5.382 w 1998 r. Była to jednak w istocie pozostałość po „problemie akcji pracowniczych Telekomunikacji Polskiej S.A.”, który wystąpił pod koniec 1997 r.

Znaczny spadek wpływu skarg w stosunku do roku 1997 wystąpił w sprawach: dotyczących bezrobocia - z 2.227 w 1997 r. do 1.704 w 1998 r., o 523 mniej - udział tych spraw w ogólnym wpływie wyniósł 2,8% (w 1996 r. - 5,4%, w 1997 r. - 3,8%); wywłaszczeniowych o 369 mniej, ich udział w ogólnym wpływie wyniósł 1,0% (w 1996 r. - 2,3%, w 1997 r. - 1,7%); ze stosunku pracy i stosunku służbowego o 310 skarg mniej, ich udział w ogólnym wpływie skarg na akty i czynności wyniósł 1,3% (w 1997 r. - 1,9%); z zakresu ochrony środowiska i przyrody o 145 skarg mniej, ich udział w ogólnym wpływie wyniósł tylko 0,5% (w 1997 r. - 0,8%).

W pozostałych grupach spraw wpływ skarg był zbliżony do poziomu z roku 1997.

4. Wyraźny, powyżej 100 skarg na akty i czynności, wzrost wpływu w stosunku do 1997 r., nastąpił w 26 województwach: krosnieńskim (o 564 skargi), olsztyńskim (o 559 skarg), krakowskim (o 480 skarg), bydgoskim (o 451 skarg), łódzkim (o 335 skarg), kieleckim (o 333 skargi), piotrkowskim (o 298 skarg).

walbrzyskim (o 242 skargi), nowosądeckim (o 241 skargi), gorzowskim (o 203 skargi), zielonogórskim (o 201 skargi), wrocławskim (o 197 skargi), poznańskim (o 192 skargi), wrocławskim (o 192 skargi), leszczyńskim (o 185 skargi), rzeszowskim (o 183 skargi), lubelskim (o 179 skargi), opolskim (o 173 skargi), bielskim (o 165 skargi), suwalskim (o 140 skargi), legnickim (o 134 skargi), łomżyńskim (o 128 skargi), zamojskim (o 124 skargi), białskopodlaskim (o 122 skargi), gdańskim (o 116 skargi).

Spośród tych województw stały, coroczny od 1996 r., wyraźny wzrost wpływu skarg wystąpił w województwach: krakowskim, kieleckim, zielonogórskim, lubelskim, opolskim, legnickim, zamojskim, gdańskim.

Największy ilościowy spadek wpływu skarg w 1998 r. nastąpił w województwie warszawskim (o 5.593 skargi mniej niż w 1997 r. - jest to jednak przejściowa sytuacja związana ze skargami w sprawach kapitałowych, dotyczącymi uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji Telekomunikacji Polskiej S.A., jakie wpłynęły do Wydziału III w Warszawie w 1997 r. - 10.935 i w 1998 r. - 5.300 takich skarg). Wyraźny spadek wpływu skarg w stosunku do 1997 r. wystąpił też w województwie koszalińskim (o 160 skargi).

W pozostałych 21 województwach wpływ skarg w 1998 r. kształtował się na poziomie zbliżonym do wpływu odnotowanego w 1997 r. Jednakże spośród tych województw zauważalny, coroczny, systematyczny od 1996 r. wzrost wpływu skarg wystąpił w województwach: częstochowskim, elbląskim, ostrołęckim, przemyskim, skierniewickim, toruńskim.

5. W 1998 r. nastąpił wyraźny wzrost skarg na bezczynność organów administracji - wpłynęło ich 1.849 i jest to kolejny z rzędu wzrost ich wpływu (w 1996 r. - 1.498, w 1997 r. - 1.570). Udział tych skarg w ogólnym wpływie skarg do NSA jest niewielki - 3,0% w 1998 r. (w 1996 r. - 3,3%, w 1997 r. - 2,6%).

Najwięcej skarg tego rodzaju wpłynęło w sprawach: budowlanych - 272, podatkowych - 264, gospodarki gruntami i nieruchomościami nierolnymi - 142, wywłaszczeniowych - 110, mieszkaniowych - 106, kombatanckich - 104.

6. W 1998 r. do Wydziałów NSA w Warszawie wpłynęło łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 18.655 skarg (o 3.609 mniej niż w 1997 r. - jednak przypomnieć należy, że ten tak duży spadek związany był z bardzo dużym wpływem do Wydziału III w 1997 r. jednorodnych skarg dotyczących „akcji pracowniczych TP S.A.”). Wpływ ten stanowił łącznie 29,9% ogólnego wpływu skarg do NSA (w 1996 r. - 28%, w 1997 r. - 37,3%). Z tego wpłynęło skarg do:

- Wydziału I - 2.450, tj. 3,9% (w 1997 r. - 2.396 - 4,0%),
- Wydziału II - 2.102, tj. 3,4% (w 1997 r. - 1.894 - 3,2%),
- Wydziału III - 8.492, tj. 13,6% (w 1997 r. - 13.245 - 22,2%),
- Wydziału IV - 3.081, tj. 4,9% (w 1997 r. - 2.845 - 4,8%),
- Wydziału V - 2.530, tj. 4,1% (w 1997 r. - 1.884 - 3,2%).

Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 43.642 (o 6.141 więcej niż w 1997 r.), co stanowiło 70,1% ogólnego wpływu skarg do NSA (w 1997 r. - 62,7%). Z tego do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych wpłynęło skarg:

- OZ w Białymstoku - 2.130, tj. 3,4% (w 1997 r. - 1.985 - 3,3%),
- OZ w Gdańsku - 5.507, tj. 8,8% (w 1997 r. - 4.788 - 8,0%),
- OZ w Katowicach - 5.204, tj. 8,4% (w 1997 r. - 5.081 - 8,5%),
- OZ w Krakowie - 5.298, tj. 8,5% (w 1997 r. - 4.247 - 7,1%),
- OZ w Lublinie - 3.707, tj. 6,0% (w 1997 r. - 3.187 - 5,3%),
- OZ w Łodzi - 5.589, tj. 9,0% (w 1997 r. - 4.585 - 7,7%),
- OZ w Poznaniu - 5.402, tj. 8,7% (w 1997 r. - 4.298 - 7,1%),
- OZ w Rzeszowie - 3.014, tj. 4,8% (w 1997 r. - 2.091 - 3,5%),
- OZ w Szczecinie - 2.228, tj. 3,6% (w 1997 r. - 2.550 - 4,3%),
- OZ we Wrocławiu - 5.563, tj. 8,9% (w 1997 r. - 4.694 - 7,9%).

7. Wśród 48 010 skarg, jakie w 1998 r. wpłynęły na akty i czynności organów terenowych, wniesiono 5.237 skarg na orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych, co stanowi 11,0% łącznego wpływu skarg na akty i czynności organów terenowych (w 1996 r. - 4 611 - 14,0%, w 1997 r. - 6.046 - 12,8%). Wpływ ten był większy od wpływu w 1996 r. o 626 skarg a mniejszy od wpływu w 1997 r. o 809 skarg.

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

- Wydziału I - 218, tj. 4,2% (w 1997 r. - 229 - 3,8%),
- Wydziału II - 97, tj. 1,9% (w 1997 r. - 26 - 0,4%),
- Wydziału III - 0,
- Wydziału IV - 34, tj. 0,6% (w 1997 r. - 332 - 5,5%),
- Wydziału V - 0.

Wpływ takich skarg do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych NSA

wyniósł:

- OZ w Białymstoku - 291, tj. 5,6% (w 1997 r. - 339 - 5,6%),
- OZ w Gdańsku - 454, tj. 8,7% (w 1997 r. - 522 - 8,6%),
- OZ w Katowicach - 669, tj. 12,8% (w 1997 r. - 738 - 12,2%),
- OZ w Krakowie - 550, tj. 10,5% (w 1997 r. - 618 - 10,2%),
- OZ w Lublinie - 429, tj. 8,2% (w 1997 r. - 473 - 7,8%),
- OZ w Łodzi - 814, tj. 15,5% (w 1997 r. - 649 - 10,7%),
- OZ w Poznaniu - 648, tj. 12,4% (w 1997 r. - 767 - 12,5%),
- OZ w Rzeszowie - 396, tj. 7,6% (w 1997 r. - 324 - 5,3%),
- OZ w Szczecinie - 299, tj. 5,7% (w 1997 r. - 267 - 4,4%),
- OZ we Wrocławiu - 487, tj. 9,3% (w 1997 r. - 549 - 9,0%).

8. W 1998 r. wśród 6.891 skarg na akty i czynności organów gmin wpłynęły do NSA 1.654 skargi dotyczące lub związane z uchwałodawczą działalnością organów gmin. Były to skargi osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały tych organów składane na podstawie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym (wpłynęło ich 1.351, w 1997 r. - 1.100), skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin (99 takich skarg, w 1997 r. - 74) oraz skargi organów gmin na rozstrzygnięcia organów nadzorczych (204 skargi, w 1997 r. - 214).

Wpływ skarg tego rodzaju systematycznie rośnie (wpłynęło ich: w 1994 r. - 629, w 1995 r. - 1089, w 1996 r. - 1.117, w 1997 r. - 1.388, w 1998 r. - 1.654). Jest to głównie wzrost wpływu skarg wnoszonych na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Do Wydziałów NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg 359, co stanowi 21,7% ich ogólnego wpływu (w 1997 r. - 177 - 12,8%).

Do poszczególnych Wydziałów w Warszawie wpłynęło takich skarg:

- Wydział I - 60, tj. 3,6%,
- Wydział II - 9, tj. 0,5%,
- Wydział III - 28, tj. 1,7%,
- Wydział IV - 262, tj. 15,8%,
- Wydział V - 0.

Do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych NSA wpływ takich skarg

wyniósł:

- OZ Białystok - 49, tj. 3,0% (w 1997 r. - 32 - 2,7%),
- OZ Gdańsk - 126, tj. 7,6% (w 1997 r. - 112 - 8,1%),
- OZ Katowice - 190, tj. 11,5% (w 1997 r. - 91 - 6,5%),
- OZ Kraków - 137, tj. 8,3% (w 1997 r. - 111 - 8,0%),
- OZ Lublin - 75, tj. 4,5% (w 1997 r. - 49 - 3,5%),
- OZ Łódź - 215, tj. 13,0% (w 1997 r. - 390 - 28,1%).

- OZ Poznań - 245, tj. 14,8% (w 1997 r. - 138 - 9,9%),
- OZ Rzeszów - 84, tj. 5,1% (w 1997 r. - 47 - 3,4%),
- OZ Szczecin - 55, tj. 3,3% (w 1997 r. - 93 - 6,7%),
- OZ Wrocław - 119, tj. 7,2% (w 1997 r. - 143 - 10,3%).

Szczegółowa problematyka skarg związanych z uchwałodawczą działalnością organów samorządu gminnego omówiona jest w dalszej części „Informacji” w rozdziale III „Orzecznictwo NSA”.

II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 1998 r. załatwionych zostało ogółem 61.768 skarg (w 1996 r. - 38.600, w 1997 r. - 42.776). Jest to wzrost załatwień w stosunku do 1996 r. o 23.168 skarg, tj. o 60,0%, a w stosunku do 1997 r. o 18.992 skargi, tj. o 44,4%.

Na koniec 1998 r. pozostało do załatwienia 53.518 skarg, w tym 28.969 ponad 6 miesięcy od daty wpływu (54,1% pozostałości). Pozostałość zwiększyła się tylko o 529 skarg w stosunku do pozostałości na koniec 1997 r. Przypomnieć należy, że wpływ skarg w 1998 r. zwiększył się o 2.532 w stosunku do 1997 r. Wskaźnik pozostałości na koniec 1998 r. uległ zmniejszeniu i wyniósł 10,3 miesięcznego wpływu skarg wobec 10,6 za rok 1997. Nastąpiła zatem nieznaczna poprawa wskaźnika szybkości postępowania.

Na akty i czynności załatwiono 60.006 skarg. Pozostało do załatwienia na koniec 1998 r. 52.679, co odpowiada 10,5 miesięcznego wpływu tych skarg. Pozostałość tych skarg wzrosła tylko o 442 skargi, mimo wzrostu ich wpływu o 2.253 skargi. Wśród 52.679 tych skarg pozostających na koniec 1998 r., znajduje się 28.736 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu, co stanowi 54,5% pozostałości tych skarg.

Załatwionych zostało 1.762 skargi na bezczynność organów. Pozostało ich na następny okres 839, co odpowiada 5,4 miesięcznego ich wpływu w 1998 r. Pozostałość ta zwiększyła się o 87 skarg, przy wzroście ich wpływu o 279 skarg. Wśród tej pozostałości znajdują się 233 skargi ponad 6 miesięcy od daty wpływu, tj. 27,8% tej pozostałości.

W 1998 r. na 1 sędzię (w/w pełnego etatu i odliczając wymiar urlopu wypoczynkowego) przypało średnio 298 załatwionych spraw rocznie, tj. 28 spraw miesięcznie (w 1997 r. 209 spraw rocznie, tj. 20 miesięcznie).

Coroczny wzrost wpływu skarg przekracza możliwości wzrostu załatwień przez liczbę sędziów zatrudnionych w danym roku.

2. Podobnie jak w latach poprzednich wystąpiły liczne wypadki znacznego 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 naruszenie tego terminu ilustrują następujące przykłady:

- w sprawie III SA 8052/98 Ministerstwo Finansów - po upływie prawie 3,5 roku,
- w sprawie IV SA 1268/96 Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - w ciągu 2 lat,
- w sprawach IV SA 2251/96, IV SA 847/97, IV SA 685/97 Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - po upływie 1,5 roku,
- w sprawie IV SA 466/97 Główny Inspektorat Ochrony Środowiska - w ciągu 15 miesięcy,
- w sprawie IV SA 1733/97 Rada i Zarząd Gminy Halinów - 14 miesięcy,
- w sprawie IV SA 384/97 Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - 1 rok,
- w sprawach II SA/Ka 1139/97, II SA/Ka 1265/97 Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Katowicach - 17 miesięcy, w sprawach II SA/Ka 1516/97 i II SA/Ka 1602/97 - ponad 14 miesięcy, a w sprawach II SA/Ka 2076/97 i

- II SA/Ka 2118/97 - 1 rok,
 - w sprawach I SA/Gd 1980/97 i I SA/Gd 2030/97 Izba Skarbowa w Gdańsku -
 prawie I rok,
 - I SA/Gd 1770/97, I SA/Gd 1904/97, I SA/Gd 2090/97, I SA/Ka 2119/97,
 I SA/Ka 2434/96, I SA/Lu 1030/97 Główny Urząd Cel - 1 rok.

Przypomnieć tutaj należy, że według art. 40 ust. 2 ustawy o NSA niemieskanie przez organ odpowiedzi na skargę i akt sprawy w terminie 30 dni od doręczenia organowi przez NSA odpisu skargi powoduje z mocy prawa wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności.

W 1998 r. NSA w 16 sprawach zastosował art. 39 ust. 1 ustawy o NSA (w 1997 r. - w 3 sprawach), wydając wyroki na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze. Ten tryb zastosowano w: Wydziale IV w Warszawie (w 10 sprawach), Wydziale V w Warszawie (w 2 sprawach), Ośrodku Zamiejscowym w Lublinie (w 3 sprawach) i w Ośrodku Zamiejscowym w Łodzi (w 1 sprawie).

3. Na ogólną liczbę 61.768 skarg załatwionych w 1998 r. przypada 27.946 skarg załatwionych na rozprawach, t.j. 45,2% ogółu załatwień (w 1997 r. - 42.776 - 26,050 - 60,9%) oraz 33.822 skargi załatwione na posiedzeniach niejawnych, t.j. 54,8% załatwień (w 1997 r. - 16.726 - 39,1%).

Przez wydanie wyroku załatwionych zostało 25.032 skargi na działania i bezczynność organów administracji, t.j. 40,5% ogółu załatwień (w 1997 r. - 23.115 - 54,0%). Z tego 1 skarga załatwiona została na posiedzeniu niejawnym przez zastosowanie art. 47 ust. 2 ustawy o NSA - wydanie wyroku stwierdzającego nieważność decyzji (ten tryb zastosowano w Wydziale V w sprawie celnej). Z powołaniem się na art. 47 ust. 2 ustawy o NSA wydany został jeszcze jeden wyrok, lecz nie uprawomocnił się on wskutek wniesienia sprzeciwu (art. 47 ust. 4 tej ustawy).

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę załatwionych zostało 12.222 skargi, t.j. 19,8% ogółu załatwień (w 1997 r. - 12.823 - 30,0%).

W inny sposób, w tym przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego (przed NSA) załatwionych zostało 24.457 skarg, t.j. 39,6% ogółu załatwień (w 1997 r. - 6.838 - 16%).

4. W 1998 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 13.539 sprawach, co stanowi 48,4% spraw załatwionych na rozprawach (w 1996 r. - 47,8%, w 1997 r. - 46,7%).

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

Udział adwokatów jako pełnomocników stron miał miejsce w 3.745 sprawach - 13,4% (w 1996 r. - w 4.660 - 19,6%, w 1997 r. - w 3.451 - 13,2%).

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

Doradcy podatkowi, nie będący adwokatami ani radcami prawnymi, uczestniczyli w 129 sprawach (w 1997 r. - w 61 sprawach).

III. ORZECZNICTWO NSA

W orzeczeniach wydawanych w 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny, sprawując wymiar sprawiedliwości w zakresie kontroli legalności działań administracji publicznej, kierował się, podobnie jak w latach poprzednich, następującymi zasadami:

- podstawą zewnętrznej działalności organów administracji publicznej mogą być wyłącznie akty prawne powszechnie obowiązujące,
- wykładnia aktów normatywnych i wyjaśnianie przepisów prawa powinny być

- dokonywane z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych i w kierunku ich najpełniejszej realizacji,
- interpretowanie prawa powinno uwzględniać także regulacje przyjęte w ratyfikowanych umowach międzynarodowych,
 - organy administracji publicznej w toku rozpatrywania spraw powinny respektować prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu, do rzetelnej i sprawiedliwej procedury,
 - realizowanie uznania administracyjnego nie może przekształcać się w dowolność działań administracji.

Działalność Izby Finansowej

W 1998 r. do Izby Finansowej wpłynęło 21 wniosków składów orzekających NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów istotnych wątpliwości prawnych w trybie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

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

W osmiu wypadkach z wnioskiem o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych wystąpiły składy orzekające OZ NSA w Szczecinie, w czterech wypadkach składy orzekające OZ NSA w Białymstoku, w dwóch wypadkach składy orzekające OZ NSA w Łodzi, we Wrocławiu i Sąd w Warszawie, a w pozostałych wypadkach - składy orzekające OZ NSA w Gdańsku, Poznaniu i Rzeszowie.

W 1998 r. składy siedmiu sędziów Izby Finansowej podjęły 20 uchwał wyjaśniających zgłoszone wątpliwości prawne (1 rozpoznana sprawa wpłynęła w 1997 r.). W sprawach o sygn. FPS 1/98 i FPS 2/98 uchwały zostały podjęte

przez sędziów Izby Finansowej i Ogólnoadministracyjnej, gdyż przedstawione wątpliwości prawne dotyczyły zagadnień będących przedmiotem zainteresowania obu Izb (por. § 51 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działalności - Dz. U. Nr 112, poz. 540).

Skład siedmiu sędziów Izby nie podejmował uchwał o odmowie wyjaśnienia wątpliwości prawnych.

W jednym wypadku skład orzekający OZ NSA w Łodzi zwrócił się do Prezesa NSA z wnioskiem o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów Izby Finansowej z uwagi na występujące w niej istotne wątpliwości prawne (art. 49 ust. 1 ustawy o NSA). Skład siedmiu sędziów rozpoznał i rozstrzygnął w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA dwie sprawy (w tym 1 skierowaną do Izby w 1997 r.).

W 1998 r. do Izby Finansowej wpłynęło 18 pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych. Skład pięciu sędziów Izby rozpoznał w tym okresie 20 pytań prawnych (15 zatwierdzonych spraw wpłynęło 1997r.). W 2 wypadkach podjęto uchwały zawierające odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne, w 4 wypadkach odmówiono udzielenia odpowiedzi, a w 14 wypadkach zatwierdzono sprawy „ w inny sposób ”.

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. Wskazać tu należy przede wszystkim na uchwałę z dnia 4 maja 1998 r., sygn. FPS 2/98 (ONSA, 1998, nr 3, poz. 79), dotyczącą szczególnie ważnego zagadnienia, a mianowicie zakresu przewidzianego w art. 139 k.p.a. zakazu reformationis in peius. Przekazane do wyjaśnienia wątpliwości prawne sprowadzały się do tego, czy wspomniany zakaz dotyczy również organu pierwszej instancji, któremu sprawa została

przekazana do ponownego rozpatrzenia w trybie art. 138 § 2 k.p.a. W uchwale przyjęto, że art. 139 k.p.a. nie ma zastosowania przy rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji w postępowaniu toczącym się w następstwie kasacyjnej decyzji organu odwoławczego, wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skład siedmiu sędziów wskazał m.in., że z art. 139 k.p.a. jednoznacznie wynika, iż sformułowany w nim zakaz dotyczy tylko decyzji wydawanych przez organ odwoławczy. Wymieniony przepis ani inne urommowania k.p.a. nie zawierają żadnych postanowień, które rozszerzałyby zakres obowiązującego zakazu reformationis in peius na postępowanie administracyjne przed organem pierwszej instancji toczące się po wydaniu wspomnianej decyzji kasacyjnej. Oznacza to, że brak jest podstaw normatywnych do przyjęcia, iż art. 139 k.p.a. ma zastosowanie w wymienionym ostatnio postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Ważna materia była przedmiotem uchwały z dnia 7 grudnia 1998 r., sygn. FPS 18/98 (dotychczas nie publik.). Przedstawione do wyjaśnienia wątpliwości dotyczyły charakteru prawnego wyniku kontroli skarbowej, wydanego na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. Nr 100, poz. 442 z późn. zm.), a przede wszystkim tego, czy ów wynik jest czynnością w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W uchwale wyjaśniono, że wydanie wyniku kontroli wskazującego nieprawidłowości jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy z dnia 11 maja 1995 r., w związku z czym podlega kontroli sądu administracyjnego. Według uchwały, nie może budzić wątpliwości, iż art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA odnosi się do czynności materialno technicznej administracji, a tak oceniane jest w doktrynie wydanie wyniku kontroli. Ustawodawca konstruując art. 16 ust. 1 pkt 4 kierował się niewątpliwie potrzebą zagwarantowania realnej ochrony zainteresowanym podmiotom. Rodzące się wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego

określonego aktu lub czynności na podstawie wymienionego przepisu nie powinny zatem być rozstrzygane na niekorzyść wnoszącego skargę. W uchwale wyjaśniono, że tylko taki sposób wykładni art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA pozostaje w zgodzie z zawartą w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zasada prawa do sądu oraz postanowieniami ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego, kreującymi to prawo art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Treścią uchwały z dnia 22 czerwca 1998 r., sygn. FPS 9/97 (ONSA 1998, nr 4, poz. 110) była problematyka związana z przepisami ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, a mianowicie kwestia możliwości obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w sytuacji, gdy podatnik naruszy obowiązek złożenia deklaracji podatkowej w terminie określonym w tej ustawie. Skład siedmiu sędziów wyjaśnił w niej, że naruszenie przez podatnika obowiązku złożenia deklaracji podatkowej dla podatku od towarów i usług VAT - 7 w terminie ustalonym w art. 10 ust. 1 w związku z art. 26 powołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. i określenie przez urząd skarbowy zobowiązania w podatku od towaru i usług powoduje utratę przewidzianego w art. 19 ust. 1 tej ustawy prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego.

Pozostałe uchwały dotyczyły również domniemych zagadnień prawnych. Przedmiotem wykładni składu siedmiu sędziów NSA była m.in. pozycja procesowa Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, jako podmiotu poręczającego uszczerzka należnych opłat i podatków przewozowych lub wywozowych za przewoźnika dokonującego przewozu z zastosowaniem karnetu TIR w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym przeciwko temu przewoźnikowi w sprawie wymiaru należności celnych, kwestia sankcji przewidzianej w art. 27 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 z

późn. zm.) oraz warunków uznania za koszty uzyskania przychodów odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych w 11 wypadkach dotyczyły problematyki prawnej, która wystąpiła w związku ze stosowaniem ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 123, poz. 781). Istotne wątpliwości prawne związane były z przepisami dotyczącymi opłat pobieranych w związku ze wspomnianym przekształceniem. W trakcie toczącego się w powyższych sprawach postępowania przed Naczelnym Sadem Administracyjnym zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do nowelizacji powołanej ustawy z dnia 4 września 1997 r. Resultatem tych prac było uchwalenie w dnia 3 grudnia 1998 r. ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 156, poz. 1020). Ustawa ta uzupełniła między innymi przepisy dotyczące wspomnianych opłat. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1998 r., do spraw wszczętych lecz nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się jej przepisy. Oznacza to więc, że przepisy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, w brzmieniu nadanym jej ustawą z dnia 3 grudnia 1998 r., znajdują także zastosowanie w sprawach, w związku z którymi zostały wniesione wspomniane pytania prawne. W tej sytuacji odstąpiono od rozpoznania tych pytań przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 1998 r. Zgodnie z art. 4 wymienionej ostatnio ustawy, weszła ona w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, a więc 5 stycznia 1999 r.

W „Informacji o działalności Izby Finansowej w 1997 r.” podano m.in., że w praktyce organów podatkowych wystąpiły trudności przy stosowaniu art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984r o podatku rolnym (Dz. U. Nr 52,

poz. 268 z późn. zm.), w związku z brzmieniem tego przepisu ustalonym art. 4 ustawy z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409). Wymieniona ustawa wprowadziła dość istotne zmiany w regulacji zawartej w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym polegające m. in. na ograniczeniu stosowania przewidzianego w tym przepisie zwolnienia od podatku rolnego do gruntów o powierzchni nie przekraczającej 100 ha. Wytłaniające się na tym tle wątpliwości prawne były przedmiotem kilku uchwał podjętych przez NSA w 1997 r. Wspomnianej problematyki dotyczyło także pytanie prawne skierowane do NSA w sprawie FPK 9/98. Przekazane do wyjaśnienia wątpliwości prawne sprowadzały się do kwestii, czy znovehizowany przepis art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r., który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 1997 r., ma zastosowanie do gruntów nabytych przed tym dniem w drodze kupna na utworzenie nowego lub powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego. NSA w uchwale z dnia 25 marca 1998 r. sygn. FPK 1/98 (ONSA 1998, nr 3, poz. 80) wyjaśnił, że w sytuacji przedstawionej w pytaniu prawnym wspomniane grunty podlegają zwolnieniu od podatku rolnego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 15 listopada 1984 r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1996 r. Wprawdzie art. 12 ust. 2 cyt. ustawy stanowił, że okres zwolnienia liczy się od roku podatkowego następującego po roku, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów lub przejęcia gruntów w trwałe zagospodarowanie, jednakże przepis ten nie statutował zwolnienia podatkowego, lecz tylko wskazywał termin, od którego należy liczyć okres zwolnienia. W uchwale wskazano, że zdarzeniem, z którym ustawa z dnia 15 listopada 1984 r., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1996 r. wiązała powstanie zwolnienia, był zakup gruntu, a zatem z dniem przeniesienia własności gruntu nabywca uzyskiwał zwolnienie gruntu od podatku rolnego.

NSA w uchwale z dnia 22 czerwca 1998 r. sygn. FPK 26/97 odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie: „Czy wartość początkowa budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.) powinna być obliczona w okresie do końca 1996 r. z uwzględnieniem przewidzianej prawem aktualizacji wyceny środków trwałych” stwierdzając, że zastosowana redakcja pytania prawnego, a zwłaszcza użyty w nim zwrot „przewidzianej prawem aktualizacji wyceny środków trwałych”, praktycznie wyklucza możliwość podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na nie. To, że wartość początkowa budowli powinna być obliczana z uwzględnieniem „przewidzianej prawem aktualizacji wyceny środków trwałych”, jest oczywiste, nie wymaga więc wyjaśnienia w drodze uchwały. Nie może także budzić wątpliwości, że podstawą owej oceny powinny być odpowiednie rangi przepisów prawne. NSA przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach konsekwentnie zajmował stanowisko, że uinormowanie obowiązków podatkowych należy wyłączenie do ustaw, uznając, że wszystkie sprawy dotyczące regulacji obowiązków obywateli wobec państwa stanowią materię ustawową. W uchwale wskazano, że powyższa zasada została przyjęta wprost w Konstytucji RP z 1997 r. Według art. 217 Konstytucji „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”.

Podjęcie uchwały wyjaśniającej istotne wątpliwości prawne przedstawiane przez składy orzekające NSA oraz zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych nie wyczerpuje wszystkich form działania Izby Finansowej. Wyjaśnianie wątpliwości prawnych występujących w orzecznictwie sądowym było także przedmiotem porad sędziowskich. W 1998 r. w Izbie Finansowej odbyły się trzy narady; jedna całej

Izby, a dwie - z udziałem sędziów Izby reprezentujących wszystkie OZ NSA oraz wydziały III i V. Przedmiotem dyskusji na naradzie z udziałem wszystkich sędziów Izby było opracowanie: sędziów A. Mudreckiego i R. Peka pt. „Opodatkowanie leasingu w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego” oraz sędziego L. Gmytrasiewicza pt. „Ordynacja podatkowa (zagadnienia wybrane)”. Przedstawione referaty zawierały gruntowną analizę badanego materiału i stanowią w związku z tym dobrą podstawę do wymiany poglądów między innymi w kwestiach, w których w orzecznictwie NSA wystąpiły rozbieżności.

Tematem pozostających porad sędziów Izby Finansowej, zorganizowanych w 1998r., były wybrane zagadnienia prawne pojawiające się na tle przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.) i ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. - kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 z późn. zm.). Podstawę dyskusji stanowiły referaty opracowane przez sędziów Izby dotyczące następujących zagadnień: urzędowej interpretacji prawa podatkowego (ref. sędzia L. Gmytrasiewicz), sukcesji w prawie podatkowym (ref. sędzia J. Malecki), odpowiedzialności podatkowej osób trzecich (ref. sędzia G. Borkowski), nadpłaty (ref. sędzia E. Madej), wiążącej informacji taryfowej (ref. sędzia J. Chlebu) oraz problematyki aktów podejmowanych w postępowaniu celnym (ref. sędzia J. Chromicki). Narada umożliwiła wymianę poglądów w spornych kwestiach prawnych pojawiających się na tle przepisów wymienionych wyżej ustaw, a więc aktów prawnych, które obowiązują od dnia 1 stycznia 1998 r. Wnioski wypływające z porad zostały przekazane wszystkim sędziom Izby Finansowej.

W Izbie Finansowej działła Zespół powołany dostępnej kwalifikacji orzeczeń NSA do ogłoszenia w zbiorze urzędowym. W skład Zespołu wchodzi sędziowie Izby; powoływani na okres sześciu miesięcy. W 1998 r. Zespół odbył 8 posiedzeń. Przedmiotem oceny było 160 wyroków NSA; 63 orzeczenia

przedstawiono Prezesowi NSA z wnioskiem o skierowanie do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej

Składy orzekające NSA w 1998 r. wystąpiły w 19 sprawach o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, a w 6 sprawach (5 spraw zostało połączonych w celu łącznego rozstrzygnięcia) o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA. Uwzględniając sprawy, które wpłynęły w 1997 r. skład siedmiu sędziów podjął uchwały w 20 sprawach i 1 sprawę zakończył wyrokiem.

Samorządowe kolegia odwoławcze przedstawiły w 1998 r. w trybie art. 22 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych pytania prawne w 20 sprawach. Uwzględniając pytania prawne przedstawione w 1997 r. skład pięciu sędziów podjął uchwały w 15 sprawach.

Wątpliwości prawne przedstawione do wyjaśnienia przez składy orzekające NSA i pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych dotyczyły przede wszystkim zagadnień prawnych z zakresu prawa materialnego (uchwały w tych sprawach zostały przytoczone w omówieniu orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw) oraz z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.

W sprawie OPS 2/97 w uchwale z dnia 16 marca 1998 r. skład siedmiu sędziów wyjaśnił, iż w sytuacji, gdy przepis prawa miejscowego (w rozporządzeniu wojewody) utracił moc przed wydaniem wyroku, Sąd nie może stwierdzić nieważności tego przepisu na podstawie art. 25 a ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 1990 r. o terenowych organach administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 125 ze zm.), ani też w innej formie w sentencji orzeczenia stwierdzić, iż przepis ten jest niezgodny z prawem. Wątpliwości prawne powstały na skutek

tego, że powołana ustawa o terenowych organach administracji ogólnej stanowiła wyrażnie, że w określonych przypadkach, między innymi w razie gdy przepis prawa miejscowego utracił moc przed wydaniem wyroku przez Sąd, nie stwierdza się nieważności przepisu prawa miejscowego. Oznacza to, że z woli ustawodawcy w takim przypadku wyłączone zostało orzekanie przez Sąd o nieważności takiego aktu normatywnego. Wyjaśniane przepisy utraciły moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 577).

W uchwale siedmiu sędziów z dnia 23 marca 1998 r., OPS 9/97 wyjaśniono, że gmina przed wniesieniem skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie jest zobowiązana do wezwania wojewody do usunięcia naruszenia prawa w trybie określonym w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. Problem prawny dotyczył kontrowersyjnej kwestii wzajemnej relacji między przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 76 ze zm.) regulującymi tryb wydawania rozstrzygnięć nadzorczych i ich zaskarżenia do Sądu a przepisami ustawy o NSA. W ocenie Sądu późniejsza ustawa o NSA, która zawiera ogólne zasady proceduralne określające warunki dopuszczalności skargi, nie zmienia szczególnych zasad zaskarżenia przez gminę rozstrzygnięć nadzorczych określonych w ustawie o samorządzie terytorialnym, które stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o NSA. Za takim stanowiskiem przemawia szereg argumentów przytoczonych w uzasadnieniu uchwały. Takie stanowisko jak w uchwale wyraził w innej sprawie także Sąd Najwyższy (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 1998 r., III ZP 43/97).

Wątpliwości prawne przedstawione do wyjaśnienia w sprawie OPS 10/97 dotyczyły charakteru prawnego postępowania na podstawie Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956r. Problem prawny sprowadzał się do tego, czy sprawa

zakończona na podstawie tej Konwencji przez prezesa sądu wojewódzkiego jest sprawą administracyjną, w której postępowanie regulują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. O wyjaśnienie tego zagadnienia wystąpił skład orzekający w toku rozpoznania skargi na decyzję prezesa sądu apelacyjnego, który działając jako organ odwoławczy, na podstawie przepisów k.p.a., utrzymał w mocy decyzję prezesa sądu wojewódzkiego o umorzeniu postępowania o wyegzekwowanie alimentów od obywatela greckiego, prowadzonego na podstawie konwencji. W uchwale z dnia 23 marca 1998 r. skład siedmiu sędziów wyjaśnił, że sprawa o przekazanie przez polski organ przesyłający (sąd wojewódzki) organowi przyjmującemu innego państwa wniosku osoby uprawnionej, w którym domaga się ona od zobowiązanego dostarczenia utrzymania, na podstawie art. 3 i 4 Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą i oświadczenia rządowego z dnia 7 stycznia 1961 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę tej Konwencji, jest zakończona w postępowaniu administracyjnym, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono, że z analizy postanowień Konwencji wynika, iż jakkolwiek ostatecznym celem osoby uprawnionej jest dochodzenie roszczenia alimentacyjnego, to działania organu przesyłającego wniosek osoby uprawnionej prowadzą się jedynie do ułatwienia tej osobie dochodzenia roszczenia, które to ułatwienie polega na przyjęciu wniosku i stosownych dokumentów oraz ich przekazaniu właściwemu organowi innego państwa. Nie jest to więc rozpoznawanie sprawy cywilnej, ale podejmowanie działań w ramach stosunku administracyjnego przez prezesa sądu wojewódzkiego. Z Konwencji nie można jednak wywieść, iż działania te stanowią zakończenie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej a wobec tego Konwencja, jako umowa międzynarodowa i ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP stanowi wyłączną podstawę określającą postępowanie w takiej sprawie (art. 91 ust. 1 i art. 241 ust. 1 Konstytucji RP). Przedstawione w

uzasadnieniu uchwały rozważania doprowadziły do wniosku, że wydawanie w takiej sprawie rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, z powołaniem się na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego jest niedopuszczalne. Akty lub czynności podejmowane w takiej sprawie mogą być aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, z tym że mogą być zaskarżone do NSA, jeżeli dotyczą przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku.

W uchwale z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98 skład siedmiu sędziów wyjaśnił, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a. narusza przepis art. 106 § 1 k.p.a. Uchwala ta stanowi wyjaśnienie kolejnych problemów prawnych, które nasuwają się w praktyce w związku ze stosowaniem instytucji współdziałania organów w toku zakończenia sprawy administracyjnej. W uzasadnieniu uchwały nie podzielono poglądu, że z uwagi na przepis art. 143 k.p.a. postanowienie, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a. jest natychmiast wykonalne, a wobec tego okoliczność, iż strona wniosła zażalenie na to postanowienie, nie stanowi przeszkody do wydania decyzji przed rozpoznaniem zażalenia. Odwołując się do zasad ogólnych postępowania administracyjnego skład siedmiu sędziów przyjął, że stanowisko innego organu, które zostało wyrażone w formie postanowienia, staje się podstawowym materiałem dowodowym w sprawie, przesądzającym lub wprost determinującym jej rozstrzygnięcie, a wobec tego organ wydający decyzję może korzystać z tego materiału dopiero wtedy, gdy nie ma wątpliwości jaka jest treść stanowiska. Dopóki postanowienie zawierające stanowisko innego organu nie jest ostateczne nie ma pewności w tym zakresie. Wniesienie zażalenia na takie postanowienie powoduje ten skutek, że to organ wyższego stopnia uzyskuje kompetencję do zajęcia stanowiska, od którego przepis uzależnia wydanie decyzji.

Wątpliwość prawna wyjaśniona w uchwale z dnia 9 listopada 1998 r. OPS 4/98 dotyczyła dopuszczalności skargi na postanowienie Prezydenta RP o odmowie nadania obywatelstwa polskiego, według stanu prawnego przed wejściem w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W uchwale tej wyjaśniono, że na zarządzenie (postanowienie) Prezydenta RP o odmowie nadania obywatelstwa polskiego (art. 41 i 45 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm. oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim - Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) skarga do Naczelnego Sadu Administracyjnego jest niedopuszczalna.

W jednej ze spraw, OPS 11/98 skład siedmiu sędziów odmówił wyjaśnienia przedstawionych wątpliwości prawnych, podzielając stanowisko wyrażone we wcześniejszych uchwałach składu siedmiu sędziów co do przesłanek występowania przez składy orzekające o wyjaśnienie wątpliwości prawnych w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA. Zwrócono bowiem uwagę, że rozstrzygnięcie sprawy nie zależy od wyjaśnienia przedstawionej wątpliwości prawnej dotyczącej prawa materialnego, ponieważ zaskarżona decyzja dotknięta jest nieważnością z tego powodu, iż została wydana w postępowaniu odwoławczym, pomimo, że decyzja pierwszoinstancyjna była ostateczna, ponieważ nie zostało wniesione odwołanie.

Co do pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych należy odnotować coraz wyższy poziom występów, a w szczególności przedstawianie nasuwających się wątpliwości w sposób szeroko umotywowany, z powołaniem się na orzecznictwo sądowe i literaturę prawniczą. Nadal występują jednak sytuacje, że po przedstawieniu pytania prawnego a przed udzieleniem odpowiedzi przez Sąd następuje zmiana stanu prawnego, która powoduje, że wyjaśnienie treści przepisów już nieobowiązujących staje się bezprzedmiotowe.

W 1998 r. dotyczyło to pytań prawnych zmierzających do wyjaśnienia przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.), która utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741). Podobny problem dotyczył pytań prawnych zmierzających do wyjaśnienia przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 123, poz. 781), przedstawionych przed nowelizacją tej ustawy ustawą z dnia 3 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 156, poz. 1020). NSA konsekwentnie zajmuje stanowisko, że skoro samorządowe kolegium odwoławcze rozpoznając odwołanie stosuje przepisy według stanu prawnego obowiązującego w dacie orzekania przez organ odwoławczy, to od wyjaśnienia treści poprzednio obowiązujących przepisów prawnych nie zależy rozstrzygnięcie sprawy. Nie można zaś z góry zakładać, iż pomimo zmiany stanu prawnego zachodzi tożsamość pytania prawnego. Sąd nie może wkraczać w kompetencje kolegium, do którego należy ocena, czy w określonym stanie prawnym przepisy prawne wymagają wyjaśnienia w drodze pytania prawnego.

Spośród uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie kwestii procesowych należy wskazać uchwałę z dnia 1 czerwca 1998 r. OPK 9/98, w której Sąd wyjaśnił, że samorządowe kolegium odwoławcze nie jest organem właściwym do zmiany w trybie art. 155 k.p.a. wydanej przez to kolegium w postępowaniu odwoławczym decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. W uchwale tej Sąd podzielił stanowisko wyrażone we wcześniejszej uchwale pięciu sędziów NSA z dnia 19 czerwca 1996 r., FPK 2/96 (ONSA z 1996 r., z. 3, poz. 104), że

samorządowe kolegium odwoławcze nie jest uprawnione do uchylecia lub zmiany na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji organu gminy.

W uchwale z dnia 1 czerwca 1998 r., OPK 8/98, Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące określenia organu właściwego do rozpatrzenia odwołania od decyzji prezydenta miasta o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, wydanej przed wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że pytanie prawne może dotyczyć wyjaśnienia przepisów prawnych, od których wyjaśnienia zależy rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy, a wobec tego przedmiotem pytania nie może być wyprzedzające rozstrzygnięcie ewentualnego sporu kompetencyjnego między organem samorządu terytorialnego a terenowym organem administracji rządowej, albowiem dla rozstrzygnięcia takich sporów został określony odrębny tryb postępowania.

Przedmiotem działalności Izby było także wstępne kwalifikowanie orzeczeń NSA do publikacji w zbiorze urzędowym oraz narady specjalistyczne poświęcone omówieniu zagadnień prawnych budzących wątpliwości.

Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

1. Koncesje na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

W sprawach o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych kontynuowano linię orzecznictwa zwracającą uwagę na konieczność ścisłego przestrzegania rygorów prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.) oraz w kodeksie postępowania administracyjnego.

W swoich orzeczeniach NSA zwracał uwagę na konieczność wyraźnego i jednoznacznie określania w prasie przedmiotu postępowania koncesyjnego, a

także informacji o możliwościach uzyskania koncesji (art. 34 ust. 1 powołanej ustawy). Wyklucza to, w świetle orzecznictwa NSA, dokonywanie przez organ koncesyjny ogłoszeń w inny niejasno określony sposób.

W orzecznictwie zwracano również uwagę, że określönemu przedmiotowi postępowania koncesyjnego musi odpowiadać związany z nim wniosek. A zatem jeden wniosek nie może dotyczyć jednocześnie kilku koncesji lub zawierać żądań alternatywnych (co do przedmiotu koncesji). Prezentowano także stanowisko, że skoro wydanie decyzji przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji - zależy od porozumienia z Ministrem Łączności w zakresie warunków technicznych nadawania programów (art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy), to zgodnie z art. 106 § 5 kpa, zajęcie stanowiska przez tego Ministra powinno nastąpić w formie postanowienia. Zatem brak stanowiska Ministra Łączności w tego rodzaju sprawach (w prawem przewidzianej formie) będzie powodował określone skutki wobec wydanej decyzji.

NSA podkreślał wielokrotnie, iż wszystkie wnioski dotyczące starań o określoną koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, powinny być rozpatrywane w ramach jednego (tego samego) postępowania administracyjnego.

W orzeczeniach związanych z wydawaniem koncesji na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji zarysowała się jednakże niejednołitość orzecznictwa w kwestii - czy NSA powinien ograniczać się tylko do kontroli decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, czy również do, poprzedzających te decyzje, uchwał Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W orzeczeniach NSA wydanych w okresie sprawozdawczym zarysowały się dwa nurty. Jeden uznający, że skarga dotyczy tylko decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (wydawanych zgodnie z wcześniejszymi uchwałami KRRiT) i drugi uznający, że NSA kontroluje nie

tylko decyzje Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ale i, poprzedzające te decyzje, uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Wydaje się, że przeważa ten drugi pogląd.

Wspomniana niejednołność zarysowała się także na tle stosowania art. 35 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji co do rozumienia udziału podmiotów zagranicznych w kapitale zakładowym spółki.

W jednej ze spraw (II SA 1540/97) NSA w istocie stanął na stanowisku, że o udziale podmiotów polskich spółek prawa handlowego w kapitale zakładowym spółki zabiegającej o koncesję decyduje także skład kapitałowy tych podmiotów. W każdej zatem sprawie należy, w ocenie NSA, szczegółowo określać zależności powiązanych ze sobą spółek i dopiero ostateczny (łączny) efekt tych ustaleń pozwala na właściwe zastosowanie wspomnianego art. 35 ust. 2.

Stanowiska powyższego nie podzielił NSA w innej sprawie (II SA 916/97 i 920/97). Rozbieżność ta stanowiła powód do wystąpienia Prokuratora Generalnego do Sądu Najwyższego ze stosownym wnioskiem mającym na celu wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych w tym zakresie.

2. Usługi telekomunikacyjne.

W zakresie dotyczącym usług telekomunikacyjnych Naczelny Sąd Administracyjny kontynuował dotychczasową linię orzecznictwa. Przedmiotem skarg do NSA były decyzje Ministra Łączności w sprawach przydziału kanałów częstotliwości, budowy systemów radiowych i telewizyjnych, ustalania mocy nadajników, instalowania i demontowania anten, zaleceń pokontrolnych co do systemów antenowych itp.

W grupie spraw związanych z dostosowywaniem koncesji do „nowych” przepisów w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 60, poz. 310) NSA wskazywał, że istnieją dwa sposoby dostosowania koncesji do nowych przepisów - tj. albo decyzja uzupełniająca (zmieniająca) dotychczasową koncesję, albo wydanie decyzji koncesyjnej uwzględniającej zarówno postanowienia, które zachowały moc, jak i zmiany (nowe obowiązki, terminologie, konieczne doprecyzowania) wynikające z nowego ustawodawstwa, jednakże bez możliwości nakładania obowiązków i rygorów, które w tym ustawodawstwie nie mieszczą się (II SA 1512/97).

W 1998 r. kontynuowana była także dotychczasowa linia orzecznictwa w sprawach doreczania rachunków telefonicznych do abonentów uznająca, że są to usługi pocztowe objęte monopolem Poczty Polskiej.

W zakresie koncesji telefonii komórkowej zwracano uwagę, aby wydawane decyzje koncesyjne o charakterze uznaniowym były oparte na obiektywnej ocenie wyczerpująco zebranych dowodów, dla których pełna dokumentacja powinna być zawarta w aktach sprawy. NSA zwracał uwagę, aby decyzje te należały wywazały zarówno interes społeczny, jak i szerszy interes strony.

3. Gry losowe.

W zakresie gier losowych podjęto w orzecznictwie próby rozróżnienia pojęcia gry losowej, o której mówi art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz.U. Nr 68, poz. 341 ze zm.), od gier zręcznościowych, których wynik nie zależy od przypadku, a od umiejętności i zręczności grających. Te ostatnie gry nie są objęte działaniem wspomnianej ustawy, a więc i wszystkich związanych z nią rygorów. Problematyka ta nabierała szczególnego znaczenia w związku z objęciem reżimem prawnym ustawy o grach

losowych i zakładach wzajemnych różnego rodzaju gier, zmierzających do promocji towarów sprzedawanych w warunkach konkurencji rynkowej.

Zarysowały się dwa nurtu orzecznictwa co do istoty gier losowych. Jeden stwierdzający, że nie można prowadzić gier losowych innych niż określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-9 omawianej ustawy (stwierdzenie więc, że coś jest grą losową, ale nie mieści się w ustawowym katalogu gier losowych oznacza zakaz prowadzenia gry) i drugi nurt, dopuszczający możliwość prowadzenia gier innych niż wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 1 - 9 (ale mieszczących się w ustawowej definicji gier losowych), a więc dopuszczający również możliwość gier mieszanych, tj. takich, które zawierałyby w sobie rozmaite cechy różnych gier losowych zdefiniowanych w ustawie.

Możliwość jednakże dopuszczenia do obrotu gier mieszanych została w jednej ze spraw zakwestionowana przez NSA (II SA 1243/98). NSA wskazał, że legalizacja gier mieszanych spowodowałaby między innymi: trudności w określeniu, jaki podatek pobrać od różnych części gry (mamy bowiem istotne różnice w opodatkowaniu poszczególnych gier wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-9 ustawy), oraz trudności w zdefiniowaniu monopolu państwa w zakresie gier liczbowych i loterii pieniężnych (art. 4 ust. 1).

4. Działalność w zakresie ochrony osób i mienia

Najczęstszym przypadkiem cofnięcia koncesji w omawianym zakresie było udowodnione zatrudnianie w agencjach ochrony osób karanych za przestępstwa umyślne przeciwko zdrowiu lub mieniu.

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. Nr 114, poz. 740) podstawę do cofnięcia koncesji we wskazanej sytuacji stanowił przede wszystkim art. 22a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 20 ust. 5 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), który uprawniał organ koncesyjny do cofnięcia lub

ograniczenia koncesji w przypadku „zagrożenia bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli”. Natomiast po dniu 27 marca 1998 r. do koncesji dotyczącej ochrony osób i mienia w analogicznych sytuacjach miał zastosowanie art. 22 ust. 1 pkt 1 lit. a („zagrożenie bezpieczeństwa i dóbr osobistych obywateli”) oraz art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia („utrata zdolności należytego wykonywania działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia”).

W poszczególnych orzeczeniach w tej materii wnikliwie kontrolowano, czy zostały zachowane w postępowaniu wszystkie rygory kpa, a w szczególności, czy wyczerpująco został zebrany i udokumentowany materiał dowodowy i czy poszczególne ustalenia oparto na obiektywnej ocenie całokształtu materiału dowodowego. Zazwyczaj skargi w tych sprawach były oddalane. Niektóre jednakże uchylenia zaskarżonych decyzji w omawianym zakresie, nastąpiły tylko z powodu naruszeń przepisów postępowania administracyjnego, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

5. Koncesje na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego.

W zakresie międzynarodowego transportu drogowego NSA prezentował pogląd, że rozwiązanie spółki i rozwiązanie innej (nawet z udziałem tych samych osób) wyklucza przeniesienie koncesji na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego transportu drogowego z pierwszej spółki na drugą.

NSA podkreślił także, iż koncesja taka obejmuje określoną osobę, która dysponuje konkretnym pojazdem odpowiadającym warunkom technicznym wymaganym przepisami o ruchu drogowym. A zatem brak wymaganých okresowych badań technicznych może być przyczyną cofnięcia koncesji (art. 13 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego).

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że decyzja o odmowie przyznania koncesji na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego transportu drogowego nie może ograniczać motywów rozstrzygnięcia jedynie do przytoczenia treści przepisu, według którego organ koncesyjny ma prawo odmowy udzielenia koncesji "w razie braku możliwości zapewnienia wystarczającej liczby zezwoleń zagranicznych". Brzmienie przepisu musi być odniesione do konkretnego stanu faktycznego ustalonego zgodnie z wymaganiami art. 77-80 kpa, zaś uzasadnienie faktyczne decyzji musi spełniać wymogi określone w art. 107 § 3 kpa. Należy więc - zdaniem NSA - rozstrzyganą sprawę odnieść do liczby przyznaných zezwoleń oraz do zasad ich przydziału i dopiero ocenić taki stan rzeczy na tle przepisu określającego przyczynę odmowy koncesji.

6. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W sprawach dotyczących udzielenia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad cofania zezwoleń w tym zakresie kontynuowano w istocie dotychczasową linię orzecznictwa.

W ramach tego rodzaju spraw NSA rozstrzygał m. in., czy do wydania przez właściwą komisję rady gminy opinii, o jakiej mowa w art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.), stosuje się przepisy art. 106 k.p.a. oraz czy ewentualne postanowienie takiej komisji rady gminy powinno podpisać wszyscy jej członkowie, którzy brali udział w posiedzeniu, na którym zostało wydane określone postanowienie. W tej kwestii NSA zajął stanowisko w uchwałach z dnia 11 maja 1998 r. OPK 3/98 (ONSA 1998 r. Nr 4, poz. 114), stwierdzając, że do wydania opinii, o której mowa w art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stosuje się przepis art. 106 kpa, oraz że postanowienie właściwej

komisji rady gminy w przedmiocie opinii w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych powinno być, zgodnie z art. 124 Kpa, podpisane przez wszystkich członków komisji biorących udział w wydaniu tego postanowienia.

W zakresie spraw dotyczących odmowy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych NSA stwierdzał, że sprzedaż tych napojów nie jest objęta zasadą swobody działalności gospodarczej. Z mocy art. 1 ust. 1, art. 12 ust. 4 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi podlega ona reglamentacji, której założeniem jest ograniczanie spożycia napojów alkoholowych i dostępności do alkoholu. Oznacza to, że podjęcie działalności gospodarczej w zakresie handlu przez określony podmiot nie stwarza podstaw roszczeniowych do wydania mu przez właściwy organ zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Decyzja organu w tym zakresie ma charakter uznaniowy (II SA/Wr 1217/97).

NSA - w zakresie omawianych spraw - rozstrzygał także zagadnienie prawne, czy zmiana składu spółki cywilnej przez wystąpienie z niej jednego ze współników powoduje, iż dotychczasowy podmiot przestaje istnieć. A zatem, czy taka zmiana składu osobowego spółki jest "zmianą przedsiębiorcy, któremu udzielono zezwolenia" w rozumieniu art. 18 ust. 8 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i czy w związku z tym, taka zmiana stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o którym mowa w art. 18 ust. 1 powołanej ustawy. Ustosunkowując się do tej kwestii NSA stwierdził (II SA/Wr 1056/97), że podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.) jest w konkretnym przypadku spółka cywilna jako jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, a nie osoby fizyczne, które ją tworzą. Nie dochodzi do rozwiązania

spółki cywilnej w sytuacji, gdy spółka ta obejmuje więcej niż dwóch wspólników, a występuje z niej jeden wspólnik. W takim przypadku umowa spółki zachowuje swój byt prawny, wiążąc pozostałych wspólników. Mając to na uwadze NSA wyraził pogląd, że organ, który udzielił zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych spółce cywilnej obejmującej więcej niż dwóch wspólników i wpisanej do ewidencji działalności gospodarczej, jako podmiot prowadzący taką działalność, nie może na zasadzie art.18 ust. 8 pkt 4 powoływanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi orzec o wygaśnięciu wydanego zezwolenia z powodu zmian podmiotu gospodarczego, jeżeli ze spółki wystąpił jeden ze wspólników, a umowa spółki wiąże nadal pozostałych wspólników i spółka w dalszym ciągu prowadzi swoją działalność jako podmiot wpisany do ewidencji działalności gospodarczej.

Orzecznictwo NSA akceptowało cofnięcie koncesji na prowadzenie w kraju obrotu (skupu i sprzedaży) surowców wtórnych metali nieżelaznych z powodu udowodnionego fałszowania dowodów skupu albo niewywiązywania się z obowiązku żądania od sprzedających złom dowodów tożsamości oraz ewidencjonowania źródła pochodzenia złomu (art.22 a/ ust. 1 pkt 4 w związku z art. 24 a/ ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej). Uchylenie decyzji cofających koncesje miało miejsce tylko w przypadku stwierdzenia przez Sąd naruszenia norm procesowych w postępowaniu dowodowym zmierzającym do ustalenia przyczyn cofnięcia koncesji.

W sprawach dotyczących wpisu do ewidencji działalności gospodarczej utrzymano dotychczasową linię orzecznictwa, że w razie kontynuowania po śmierci osoby fizycznej (podmiotu gospodarczego) jej działalności gospodarczej przez członka rodziny, należy wykreślić cały dotychczasowy wpis i dokonać zupełnie nowego wpisu.

Sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego

W 1998 r. rozpatrywano sprawy dotyczące koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kruszyw naturalnych oraz na wydobywanie kopalin. W tym zakresie NSA wyraził pogląd, że złoża znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości są ich częściami składowymi (IISA 1695/97, II SA 384/98). Prawem własności gruntowej objęte są zarówno złoża znajdujące się na powierzchni czy tuż pod nią, ale także złoża występujące na głębokości kilkunastu lub więcej metrów. Kopaliny, które mogą być wydobywane metodą odkrywkową, jako części składowe nieruchomości nie stanowią zatem własności Skarbu Państwa (art.7 ust.1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze - Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.). Do takich kopalin nie ma więc zastosowania instytucja użytkowania górniczego. W rezultacie prowadzi to do wniosku, iż koncesje na wydobywanie kopalin stanowiących części składowe danej nieruchomości nie mogą być udzielane wbrew woli właściciela tej nieruchomości.

Ponadto NSA zajął stanowisko, iż wyczerpanie zasobów złoża oznacza, że koncesja, na podstawie której złożo było eksploatowane, wywołała nieodwracalne skutki prawne (IISA 384/98). W takiej bowiem sytuacji przestał istnieć przedmiot koncesji i nie ma w związku z tym możliwości doprowadzenia dobychczasowego złoża pod względem prawnym i faktycznym do stanu poprzedniego.

Znaczną liczbę spraw stanowiły skargi na decyzje wymierzające kary pieniężne za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. Przy ich rozpatrywaniu NSA zwracał uwagę, że w świetle art. 6 pkt 1 prawa geologicznego i górniczego, złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie różnego rodzaju substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Takie wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji zawsze zobowiązuje organ koncesyjny do wymierzenia kary pieniężnej (art.128 ustawy).

Dla wymierzenia tej kary nie ma znaczenia czy kopalina została wydobyta w celu jej sprzedaży, czy też na potrzeby własne wydobywającego lub na cele społeczne (II SA 364/98, II SA 337/98). Podstawą obliczenia kary musi być jednak bezpieczna (ustalona przez organ) ilość wydobytego surowca. Organ powinien ponadto podać metodę obliczenia wielkości wydobytej kopaliny. Wadliwą jest zatem decyzja wymierzająca karę na podstawie przybliżonych danych dotyczących wydobycia surowca (II SA 885/98).

W omawianej kategorii spraw odrębną grupę stanowiły skargi na decyzje Prezesa Rady Ministrów rozstrzygające o podziale wpływów z zaległych opłat eksploatacyjnych. Na przykład w wyrokach wydanych w sprawach II SA 526/98 i II SA 260/98 NSA przypominał, że opłata eksploatacyjna ustalana jest w zależności od ilości wydobytej kopaliny, wielkości powierzchni objętej koncesją i przy uwzględnieniu stopnia szkodliwości prowadzonej działalności dla środowiska (art.84 i art.85 ustawy prawo geologiczne i górnictwo). Opłata eksploatacyjna ma zatem stanowić w pewnym sensie również rekompensatę za szkody, jakie eksploatacja kopalni wywołuje w naturalnym środowisku. W przypadku sporu nowo utworzonych gmin, w zakresie wspomnianych opłat eksploatacyjnych (w sytuacji, gdy opłata eksploatacyjna została uregulowana po podziale jednej gminy na kilka), decydujące znaczenie może mieć - w ocenie NSA - miejsce wydobycia kopaliny, od której opłata ta została naliczona.

Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

Podobnie jak w latach ubiegłych, utrzymał się dominujący udział tej kategorii spraw w ogólnym wpływie skarg wnoszonych do NSA. I tak przykładowo, gdy sprawy te w 1994 r. stanowiły 21% ogólnego wpływu spraw, to w latach 1995-1998 udział ten wynosił kolejno: 28,7; 29,0; 25,4 i 34,2. Tak znaczna liczba skarg w omawianej kategorii spraw spowodowana była - podobnie jak w latach ubiegłych - zarówno rozwijającą się gospodarką wolnorynkową i związaną z tym wzmożoną aktywnością niepaństwowych przedsiębiorców, jak i nie zawsze jasnymi i stabilnymi przepisami prawnymi, co znacznie utrudnia ich praktyczne stosowanie. Przyczynia się do tego również, co podnoszą niekiedy w postępowaniu sądowym zarówno przedstawiciele organów podatkowych, jak i podatnicy, nie zawsze jednolite i w porę upubliczniane w ramach ogólnego nadzoru (art. 4 ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych - Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 z późn. zm. oraz art. 14 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.) stanowisko Ministra Finansów, dotyczące wyjaśniania poszczególnych przepisów prawa podatkowego. W konsekwencji przedstawiony stan rzeczy powoduje zrozumiętą tendencję stron do poszukiwania ochrony swych uzasadnionych interesów w postępowaniu przed NSA i prowadzi niejednokrotnie do konieczności wznieszenia w tym postępowaniu decyzji podatkowych. Nadmienić należy, że odsetek uwzględnionych skarg w postępowaniu sądowym w sprawach zobowiązań podatkowych należy do jednego z wyższych i w latach 1995-1998 wynosił kolejno: 35,3; 35,9; 35,1 i 30,1.

W 1998 r. kontynuowano główne kierunki orzecznictwa sądowego w sprawach zobowiązań podatkowych, zmierzające zarówno do ochrony słusznych interesów podatników, jak i fiskalnych potrzeb Skarbu Państwa niezbędnych dla pokrycia wydatków na cele publiczne.

Sposród wielu zagadnień prawnych, które wystąpiły w minionym roku w postępowaniu sądowym w omawianej kategorii spraw, znaczna ich część sygnalizowana była w poprzednich latach. W większości jednakże są to zagadnienia nowe, bądź takie, które z uwagi na ich społeczną doniosłość wymagają ponownej analizy, co powinno przyczynić się do polepszenia orzecznictwa w sprawach zobowiązań podatkowych. Do najważniejszych z wymienionych wyżej problemów, występujących w poszczególnych rodzajach spraw, zaliczyć należy:

1. W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych:

W wielu wyrokach podtrzymano poglądy prawne dotyczące takich podstawowych zagadnień w tej grupie spraw, jak np. koszty uzyskania przychodów, ustalanie podstawy opodatkowania, zwolnienia przedmiotowe oraz ulgi podatkowe, o których mowa w art. 26 ustawy z dnia 26 lipca 1991. r. o podatku dochodowym osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 z późn. zm.). Tak, w zakresie kosztów uzyskania przychodów wyrażano konsekwentnie stanowisko, że skoro art. 22 ust. 1 tej ustawy zalicza do kosztów uzyskania przychodów z poszczególnego źródła „wszelkie koszty” poniesione w celu osiągnięcia przychodów (z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 23), to wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że podatnik ma możliwość odliczenia od przychodów wszelkich kosztów, z tym jednakże, że mają one bezpośredni związek z prowadzoną działalnością gospodarczą, zaś ich pomieszczenie ma, bądź może mieć, wpływ na wielkość osiągniętego przychodu. W sprawach natomiast dotyczących zwolnień przedmiotowych i ulg podatkowych podtrzymano jednolicie wyrażony w orzecznictwie NSA pogląd, że wszelkie przywileje podatkowe, będące odstępstwem od zasady powszechności i równości podatkowej, powinny być wyjaśniane przede wszystkim przy zastosowaniu zasad wykładni gramatycznej.

Ilustracją zarysowanych wyżej ogólnych tendencji orzecznictwa NSA w sprawach, dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być przykładowo następujące wyroki zapadłe w 1998 r.

W jednej ze spraw organy podatkowe przyjęły, że kwoty oprocentowania wkładów pieniężnych, wniesionych do spółdzielni przez jej członków, nie są kosztami uzyskania przychodów tej spółdzielni jako osoby prawnej i podlegają opodatkowaniu - jako przychody z tytułu udziału w zyskach osoby prawnej - na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Sąd nie podzielił tego poglądu. Zdaniem Sądu bowiem, w świetle oczywistej treści art. 17 pkt 1 ustawy, uznającego za przychody z kapitałów pieniężnych wyjącznie odsetki od pożyczek oraz od wkładów oszczędnościowych i środków na rachunkach bankowych - odsetki od środków gromadzonych przez członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na imiennych rachunkach w funduszu oszczędnościowo-pożyczkowym nie stanowią przychodu z kapitałów pieniężnych i nie zostały objęte, przewidzianym w art. 21 ust. 1 pkt 5, zwolnieniem od podatku dochodowego. Skoro więc naliczane odsetki od pożyczek udzielanych przez kasę z tych środków stanowiły przychód kasy - jako odrębnej osoby prawnej - to wypłacane członkom kasy odsetki od zgromadzonych oszczędności były kosztami uzyskania przychodów (I SA/Ka 1208/96).

Sporny jest niekiedy w praktyce problem kwalifikacji prawnej wydatków związanych z dowozem pracowników do miejsca pracy i z powrotem, wynajętymi środkami transportowymi. Organy podatkowe konsekwentnie stoją na stanowisku, że w świetle art. 12 ust. 1 i 3 pkt 2 ustawy, tego rodzaju wydatki stanowią przychód pracowników, co zobowiązuje płatnika do naliczania i odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Pogląd ten jest kwestionowany. Niektórzy płatnicy bowiem stoją na stanowisku, że opodatkowanie podatkiem dochodowym świadczeń na rzecz pracowników jest

możliwe tylko wówczas, gdy świadczenia te zostaną im imiennie udzielone. Sąd podzielił pogląd organów podatkowych. Z treści powołanych wyżej przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, stwierdził Sąd w rozpatrywanej sprawie, świadczenia ponoszone za pracowników są ich przychodem. Ewentualne zaś trudności z dokonaniem podziału (indywidualizacją) dokonanych świadczeń mają charakter techniczny, który oczywiście nie może wpływać na byt i zakres obowiązku podatkowego. W konsekwencji więc Sąd przyjął, że świadczenia ponoszone przez skarżącą Spółkę i polegające na ponoszeniu kosztów dowozu pracowników do miejsca pracy i z powrotem - stanowią przychód tych pracowników ze stosunku pracy podlegający opodatkowaniu (I SA/Ka 1719/96).

Kolejnym, istotnym dla praktyki orzeczniczej, problemem jest odpowiedź na pytanie, czy przychód ze sprzedaży lokalu mieszkalnego należało - jak domagali się skarżący w rozpatrywanej sprawie - obliczyć według jego wartości czystej, tj. pomniejszonej o wartość długów i ciężarów obciążających lokal, czy też - jak przyjęły organy podatkowe - przychodem jest wartość tego lokalu wyrażona w cenie podanej w umowie, pomniejszonej o koszty sprzedaży. Zdaniem Sądu, powyższy problem rozstrzyga w sposób jednoznaczny art. 19 ust. 1 omawianej ustawy. W świetle tego uormowania, długi i ciężary obciążające sprzedaną rzecz nie mają wpływu na ustalenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Fakt więc, że sprzedający lokal nie otrzymali całej ceny uzgodnionej w umowie, gdyż jej część została wpłacona przez kupującego gminie na pokrycie zobowiązań związanych z pierwotnym nabyciem lokalu - nie ma znaczenia dla wymiaru podatku (I SA/Ka 265/97).

Po raz kolejny zwrócono uwagę na istotne znaczenie prawidłowej wykładni przepisów, zapobiegających przesuwaniu dochodów (zysków) w celu zmniejszenia (uniknięcia) opodatkowania. Doceniając społeczne skutki tych uormowań, wskazywano jednak równocześnie na konieczność dokonywania

szczegółowych ustaleń faktycznych w tego rodzaju sprawach. Do zastosowania bowiem art. 25 ust. 2 ustawy niezbędne jest wykazanie, że podatek wykorzystywał swój związek gospodarczy z inną osobą, której przysługiwały ulgi podatkowe albo też wykonywał świadczenie na rzecz innego podatnika na warunkach rażąco korzystniejszych i odbiegających od ogólnie stosowanych norm w czasie i miejscu wykonywania świadczenia i przetrwał w ten sposób całość lub część swego dochodu na inną osobę, sam zaś wykazywał dochód niższy niż należałoby oczekiwać. Niezbędne jest w tych sprawach m.in. dokonanie prawidłowej oceny prawnopodatkowych skutków zawieranych umów oraz ich wpływu na kształtowanie się cen produktów i usług (np. I SA/Lu 567/97).

Stosunkowo znaczną grupę stanowią sprawy dotyczące ryczałtowego opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej. Odnotować tu należy co najmniej dwa poglądy prawne Sądu, które mają istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej organów podatkowych. I tak, zdaniem Sądu, pomimo uchybień podatnika w zakresie prowadzenia ewidencji przychodów - brak było podstaw do ustalenia podatku w wysokości 20%. Skoro bowiem nie zaewidencjonowany przychód można było ustalić na podstawie dokumentacji źródłowej znajdującej się w posiadaniu podatnika, to nie zachodziła potrzeba szacowania przychodów, o której mowa w art. 30 ust. 7 ustawy i w konsekwencji ustalenia podatku w wysokości 20% (np. I SA/Ld 1652/96).

W jednej z rozpatrywanych spraw powstała wątpliwość związana ze stosowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie zyczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 148, poz. 719). Podatek spełniał bowiem równocześnie przesłanki przewidziane w rozdziale I i II tego rozporządzenia, z którymi wiąże się odmienny sposób naliczania podatku. Podatek, będący osobą fizyczną,

prowadził działalność gospodarczą i opodatkowany był zryczałtowanym podatkiem dochodowym od każdej dokonanej transakcji. Organy podatkowe uznały go jednak za rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne i jednocześnie dokonującego sprzedaży minerałów wydobywanych z gruntów wchodzących w skład tego gospodarstwa. W takim przypadku podmioty, dokonujące zakupu, zgodnie z § 21 ust. 1 powołanego rozporządzenia, dokonywały obliczenia i poboru zryczałtowanego podatku dochodowego przy każdorazowej wypłacie należności. W tym stanie rzeczy doszło, zdaniem Sądu, do dwukrotnego opodatkowania tych samych transakcji - u podatnika i jego kontrahentów, co w konsekwencji spowodowało uchylene zaskarżonej decyzji (I SA/Ld 1308/96).

Nadal w orzecznictwie organów podatkowych występowały różnice poglądów w przedmiocie wykładni art. 22 ust. 9 ustawy, określającego wysokość kosztów uzyskania przychodów w stosunku do niektórych uzyskanych przychodów, o czym już sygnalizowano w Informacji o działalności NSA za 1997 r. W tej kwestii Sąd w uchwale z dnia 12 października 1998 r., podjętej w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), wyjaśnił, że w stanie prawnym obowiązującym w 1995 r., do tłumacza mogła mieć zastosowanie ryczałtowa forma kosztów uzyskania przychodów, określona w art. 22 ust. 9 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jeżeli w świetle przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. Nr 24, poz. 83 z późn. zm.), podatnik ten był twórcą korzystającym z praw autorskich (FPS 6/98). W kolejnej sprawie dotyczącej kosztów uzyskania przychodów (20, czy też 50%), Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, przyjął, że od wynagrodzenia otrzymanego przez podatnika za opracowanie raportów i opinii dotyczących sprawozdań finansowych, koszty uzyskania przychodów powinny być określane w stosunku do uzyskanych przychodów w wysokości 20%. Opracowania te

bowiem - jako nie mające cech działalności twórczej o indywidualnym charakterze - nie mogą być zaliczone do praw autorskich (SA/Rz 1025/97).

Istotne wątpliwości prawne, zarówno w orzecznictwie organów podatkowych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wywołało stosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 35, poz. 173 ze zm.) w zakresie dotyczącym ulg w podatku dochodowym z tytułu nauki zawodu. Z przepisów tego rozporządzenia wynika, że prawo do powyższej ulgi nie powstaje z mocy prawa nawet wówczas, gdy podatnik spełnia warunki do jej uzyskania. Prawo do ulgi nabywa się na podstawie decyzji właściwego urzędu skarbowego, wydanej na wniosek podatnika, złożony w terminie jednego miesiąca od daty zdania przez pracownika egzaminu, kończącego naukę zawodu lub od daty zakończenia przez ucznia odbywania praktycznej nauki zawodu (§ 14 rozporządzenia). Rozbieżności w orzecznictwie dotyczyły oceny charakteru prawnego powyższego terminu do złożenia wniosku o przyznanie ulgi. W większości rozstrzyganych spraw, zarówno organy podatkowe, jak i poszczególne sądy orzekające NSA stały na stanowisku, że termin ten jest terminem prawa materialnego (nieprzywzracalnym), do którego nie mają zastosowania art. 58-60 Kpa (por. np. wyrok w sprawie I SA/Ka 874/96). W orzecznictwie NSA wyrażane były również poglądy odmienne, a mianowicie, że wymieniony wyżej termin jest terminem procesowym, który w warunkach przewidzianych w art. 58 Kpa ulega przywróceniu (wyrok w sprawie I SA/Lu 386/96). Nadmienić jednocześnie należy, że Minister Finansów zmienił ostatnio swój pogląd w przedmiocie charakteru prawnego powyższego terminu i w ramach przysługującego mu ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych wypowiedział się, na podstawie art. 14 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, za jego procesowym charakterem (pismo Ministra Finansów z dnia 1 października 1998 r. skierowane do wszystkich izb

skarbowych). W tym stanie rzeczy, celowe będzie rozważenie przez skład orzekający wystąpienia do prezesa NSA o wyjaśnienie omawianej wyżej istotnej wątpliwości prawnej, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Nadmienić należy, że w 1998 r. wniesiono do NSA kilkaset skarg, kwestionujących legalność decyzji organów podatkowych, odmawiających zwrotu nadpłaconego podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 1992-1994. Autorzy tych skarg, funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej, twierdzili, że przepisy, zwalniające ich wynagrodzenie od podatku dochodowego od osób fizycznych, przestały obowiązywać dopiero od 1 stycznia 1995 r. Pobieranie więc od nich podatku dochodowego w powyższym okresie było sprzeczne z prawem. Skargi te były oddalane. Zdaniem sądu bowiem ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z 1991 r. ma charakter kompleksowy, regulujący opodatkowanie wszystkich osób fizycznych (z wyjątkami określonymi w tej ustawie oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych). Wprowadzenie jednolitości opodatkowania spowodowało więc uchylenie, zarówno dotychczasowych ustaw regulujących opodatkowanie wynagrodzeń, jak i ustaw szczególnych w części, zawierającej przedmiotowe lub podmiotowe zwolnienie od podatku.

2. W zakresie podatku od osób prawnych:

W tej grupie spraw nadal aktualna była problematyka kosztów uzyskania przychodów, wpływająca w sposób bezpośredni na podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym. Spośród wielu spraw dotyczących powyższych zagadnień, wskazać należy przykładowo na takie, w których wyrażone poglądy prawne mogą mieć zastosowanie w większej liczbie przypadków.

Interesujący i aktualny jest problem zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wydatków ponoszonych przez spółdzielnie rolnicze z tytułu zwrotu

kwot zwaloryzowanych wkładów pieniężnych. W jednej ze spraw tego typu spółdzielnia rolnicza wypłaciła w 1994 r. swym członkom należności z tytułu zwaloryzowanych dodatkowych (nadobowiązkowych) wkładów pieniężnych. Wydatki te w części stanowiącej różnicę pomiędzy nominalną wartością wkładów z lat 1991 i 1994 spowodowaną zmianą cen żyta - spółdzielnia zaliczyła do kosztów uzyskania przychodów 1994 r. Zdaniem Sądu, zwrot nadobowiązkowych wkładów pieniężnych, wyrażony w kwocie nominalnej - nie zalicza się do kosztów uzyskania przychodów. Nie dotyczy to jednak korekty pierwotnej wartości wkładów, wynikającej z zastosowania klauzuli waloryzacyjnej. Wynikają one bowiem ze stanu należności i zobowiązań wyrażonych w innym niż pieniądź mierniku wartości i z chwilą wypłaty stają się elementem przychodu. Jeśli więc pomiędzy dniem przyjęcia wkładu pieniężnego a dniem jego zwrotu nastąpiła zmiana ceny przyjętego miernika wartości (żyta), to wynikająca stąd różnica powiększa koszty uzyskania przychodów 1994 r. (art. 15 ust. 1 i 4 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. oraz art. 152 § 2 i 154 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze - Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 z późn. zm.). Koszty te są potrącalne w roku, w którym zostały poniesione, a ich wysokość powinna być ustalona w takim stosunku, w jakim pozostają przychody z działalności opodatkowanej do ogólnych przychodów spółdzielni (I SA/Ka 1100/96).

W kolejnej sprawie przedmiotem sporu była kwestia, czy wynagrodzenia należne prezesowi spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącego jednocześnie jej udziałowcem, z tytułu umów zleceń zawartych w 1994 r., powinny być zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Analizując to zagadnienie, w odniesieniu do roku podatkowego 1994, NSA zwrócił uwagę, iż stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, nie uważa się za koszty uzyskania przychodów wydatków dwóch grup

podmiotów. Do pierwszej zaliczeni zostali udziałowcy (akcjonariusze), do drugiej natomiast osoby wchodzące w skład organów osób prawnych, nie będące jednak zarazem udziałowcami (akcjonariuszami) tych osób prawnych. W konsekwencji Sąd uznał, iż wydatki ponoszone przez osobę prawną na rzecz jej udziałowców (akcjonariuszy), mogły zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodu, osiągniętego przez tę osobę, o tyle o ile były one wynagrodzeniami wypłacanymi na rzecz pracowników, przez których rozumieć należy - zgodnie z art. 2 Kodeksu pracy - osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Nie mieściły się zatem w tym pojęciu osoby, świadczące usługi na podstawie umowy zlecenia. Z ustalonego w sprawie stanu faktycznego wynikało jednak, że chodziło o świadczenia spółki na rzecz jej udziałowca, co oznacza, że okoliczność, czy był on członkiem zarządu - w świetle faktu, że nie był on bezspornie pracownikiem spółki - pozostawiona była istotniejszego znaczenia (I SA/Ka 1561/96).

Wiele interesujących i doniosłych społecznie zagadnień wyłoniło się w sprawach, dotyczących podatników pozostających w związku gospodarczym z zagranicą oraz osobami, którym przysługują ulgi w podatku dochodowym. I tak, w jednej z takich spraw organy podatkowe przyjęły, że spółka z o.o. mająca siedzibę na terytorium RP, zawyżyła koszty uzyskania przychodów na skutek dokonania nieuzasadnionych wypłat członkom zarządu przebywającym za granicą. Zdaniem tych organów, związki gospodarcze łączące spółkę z tymi osobami wypełniają dyspozycję art. 11 ust. 1 i 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, co w konsekwencji uzasadniało skorygowanie obliczonego podatku dochodowego. Sąd nie podzielił tego stanowiska i wyraził pogląd, że ust. 1 art. 11 cytowanej ustawy w brzmieniu obowiązującym w 1994 r. dotyczy innych stanów faktycznych niż ust. 4 tego artykułu. Art. 11 ust. 4 dotyczy bowiem - jak to wynika z jego treści - związków istniejących pomiędzy podatnikami (podmiotami polskimi) o charakterze rodzinnym, kapitałowym,

najątkowym lub wynikających ze stosunku pracy. W przypadku natomiast, gdy pomiędzy podatnikiem (podmiotem polskiego prawa podatkowego) a osobą zagraniczną występują powiązania, o których mowa w art. 11 ust. 1, to organ podatkowy musi wykazać istnienie takiego związku, którego celem jest niewykazywanie dochodu bądź też wykazywanie dochodu mniejszego od tego, jakiego należałoby oczekiwać, gdyby takiego związku nie było. Brak ustaleń faktycznych w tym przedmiocie spowodował uchylene decyzji organów podatkowych obu instancji (SA/Sz 1296/97).

W kolejnych sprawach dotyczących tej problematyki, Sąd uchylając zaskarżone decyzje wskazał na potrzebę dokonania prawidłowych ustaleń co do istnienia związku gospodarczego, o którym mowa w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy, jak również wykazania, że podatnik wykorzystuje ten związek w celu przerwania swych dochodów w całości lub w części na inną osobę. Sąd wyjaśnił jednocześnie, że pojęcia dochodu ustalonego „w drodze szacunku” oraz dochodu „jakiego należałoby oczekiwać”, nie są tożsame. Ustalenie dochodu w drodze oszacowania następuje bowiem w przypadkach wymienionych w ustawie w wysokości najbardziej zbliżonej do rzeczywistości. Dochód zaś „jakiego należałoby oczekiwać” jest dochodem hipotetycznym (SA/Rz 1637/96 i SA/Rz 198/97).

Zagadnienia szacunkowej metody ustalania podstawy opodatkowania wystąpiły również w innych wyrokach NSA. Podtrzymano w nich generalnie dotychczasowe orzecznictwo dotyczące tej problematyki, z równoczesnym jednakże podkreśleniem potrzeby podejmowania wszelkich czynności w toku postępowania podatkowego, a w tym w szczególności wyboru właściwej metody szacowania dochodu, w celu zbliżenia podstawy opodatkowania do stanu rzeczywistości. I tak np. szacując dochód metodą porównawczą należy uwzględniać nie tylko wyniki finansowe porównywanego podmiotu, lecz również

jego formę organizacyjno-prawną oraz czas i obszar działania (SA/Rz 1792/96 i SA/Rz 1529/97).

W omawianej kategorii spraw sformułowano ponadto szereg istotnych dla praktyki orzeczniczej poglądów, które - jak należy sądzić - przyczynią się do prawidłowego stosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. I tak na przykład:

Jeżeli podatnik, wykorzystując związek gospodarczy z inną osobą, przetrzącał na nią część swego dochodu w celu zaniżenia podatku, lecz ta druga osoba nie wykazała ze szczególnych ulg w podatku dochodowym, zaś organ podatkowy nie wykazał, że świadczenia były wykonywane w warunkach rzadko korzystniejszych i odbiegających od ogólnie stosowanych, to art. 11 ust. 2 ustawy nie może mieć zastosowania (III SA 1124/97).

Dodatnie różnice kursowe, powstałe w związku z utworzeniem lub powiększeniem kapitału akcyjnego, nie stanowią przychodu spółki, podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych, co wynika z art. 12 ust. 4 pkt 4 ustawy (I SA/Gd 654/96).

Możliwość określenia wysokości cen za wykonane świadczenia pomiędzy podatnikami na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy, wymaga ustalenia i wykazania przez organy podatkowe istnienia powiązań o charakterze rodzinnym, kapitałowym, majątkowym lub wynikającym ze stosunku pracy pomiędzy osobami pełniącymi funkcje zarządzające, nadzorcze lub kontrolne u kontrahentów oraz wykazania, że związek ten ma wpływ na ustalenie cen (SA/Sz 647/97).

Dokumenty potwierdzające dokonanie określonych transakcji, nie spełniające wszystkich wymogów określonych w przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.), mogą być uznane za dowody świadczące o poniesionych kosztach tylko wówczas, gdy uchybienia te dotyczą kwestii formalnych, które mogą być uzupełnione, zaś fakt

zrealizowania określonej transakcji może być potwierdzony u kontrahenta (I SA/Ld 1056/97).

Opłaty wnoszone przez członków spółdzielni mieszkaniowej, które zostały przeznaczane na pokrycie montażu grzejnikowych zaworów termostatycznych w lokalach mieszkalnych oraz instalacji liczników ciepła w węzłach ciepłych budynków stanowiących własność spółdzielni, nie mają wpływu na wysokość dotacji z budżetu państwa (§ 2 pkt 2 i 4 w związku z § 3 ust. 5 pkt 3 i 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przesłanniczej i Budownictwa z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie sposobu podziału oraz zasad udzielania i rozliczania dotacji... -Dz.U. Nr 73, poz. 329) - I SA/Ka 1490/96.

Zwolnienie od podatku odszkodowań otrzymanych na podstawie przepisów prawa cywilnego, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, obejmuje zarówno odszkodowanie ex delicto, jak i odszkodowanie ex contractu (III SA 5536/98).

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1992 r., Nr 6, poz. 27 ze zm.), przedsiębiorstwa państwowe są obowiązkane do dokonywania wpłat z zysku na rzecz budżetu państwa po opodatkowaniu podatkiem dochodowym, obliczonym zgodnie z art. 19 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, z zastosowaniem jej art. 21 i 22 (III SA 1709/97).

3. W zakresie podatku od towarów i usług:

W ogólnym wpływie spraw dotyczących zobowiązań podatkowych - przewidzianych liczbę stanowią sprawy, w których podatnicy kwestionowali wymiar podatku od towarów i usług. Znaczną liczbą skarg na tego rodzaju decyzje spowodowana jest - o czym sygnalizowano już w Informacji o działalności NSA za 1997 r. - znacznymi trudnościami w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług Dz.U. Nr 11,

podatkowym podatku VAT, to ewidencja powinna zawierać dane uzasadniające zastosowanie stawki innej, aniżeli stawka podstawowa. Skoro w podatku od towarów i usług stawki preferencyjne mają charakter wyjątku od reguły, to na każdym podatniku, a więc także na podatniku wykonującym zawód adwokata, ciąży obowiązek wykazania podstawy stosowania danej stawki. Sąd ustosunkował się też do problemu wpływu tajemnicy adwokackiej na publiczno-prawne obowiązki podatnika będącego adwokatem, w konkluzji których - powołując się na orzecznictwo sądów dyscyplinarnych i sądów powszechnych - stwierdził, iż tajemnicą adwokacką nie są objęte dane personalne klienta i ogólna informacja (wiedza) o rodzaju świadczonej na jego rzecz usługi prawnej. Ratio legis przepisu art. 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124 z późn. zm.) sprowadza się bowiem do tego, aby tajemnicą objęte były wszystkie te okoliczności sprawy, które mogą wyrządzić klientowi adwokata szkodę a nie sam fakt korzystania z pomocy prawnej. W związku z tym Sąd uznał, że odmowa ujawnienia dokumentów źródłowych na potrzeby kontroli podatkowej - była nieuzasadniona. Podsumowując powyższe wywoły Sąd sformułował następujące tezy:

- obowiązkiem każdego podatnika, w tym także wykonującego zawód adwokata, jest prowadzenie ewidencji podatkowej w podatku VAT w taki sposób, aby można było ustalić podstawy stosowania preferencyjnej stawki podatkowej;
- każdy podatnik podatku od towarów i usług, a więc także adwokat, obowiązany jest wykazać podstawy, dla których świadczone przez niego usługi podlegają preferencyjnej stawce podatkowej w podatku od towarów i usług;
- tajemnica adwokacka nie obejmuje danych, które umieszczają należy na dokumentach finansowych (faktury, rachunki itp.), w związku z czym, podatnik wykonujący zawód adwokata nie ma podstawy do odmowy okazania takich dokumentów uprawnionym do tego organom, w tym także organom skarbowym (I SA/Ka 2214-2223/96).

Podtrzymano w 1998 r. pogląd, że przysługujące podatnikowi podatku VAT prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, realizowane może być w terminie ściśle określonym przez art. 19 ust. 3 i 3a ustawy (np. wyroki w sprawach I SA/Ka 1102/96, I SA/Ka 1574/96, I SA/Ka 1777/96, I SA/Ka 1888/96, I SA/Ka 2292/96). W sprawach tych rozważano również na podstawie jakich dokumentów dopuszczalne jest obniżenie podatku należnego. Stwierdzono, że art. 19 ust. 3 ustawy rozpatrywany musi być z uwzględnieniem regulacji zawartej w ust. 2 tego przepisu. Z tego względu nie znalazł uznania pogląd podatnika importującego towary z zagranicy, że dla zachowania terminu, o którym mowa w art. 19 ust. 3 ustawy, wystarczy otrzymanie któregokolwiek ze wskazanych w nim dokumentów w terminie zakreślonym w tym przepisie, zwłaszcza że z żadnego z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług ani też z żadnego z przepisów wykonawczych do tej ustawy nie wynika, aby do określenia terminu, w którym podatek należny można obniżyć o podatek naliczony w związku z importem towarów, konieczne było otrzymanie faktury VAT wystawionej przez podmiot zagraniczny. Sąd stwierdził, że w świetle regulacji art. 19 ust. 1, 2 i 3 ustawy, nie powinno budzić wątpliwości, iż w przypadku importu towarów podstawę obniżenia podatku należnego może stanowić wyłącznie dokument odprawy celnej. Tego rodzaju konkluzja wynika bowiem wyrażnie z treści art. 19 ust. 1 tej ustawy. Dodatkowo zaś potwierdza ją treść § 2 pkt 3 rozp. Ministra Finansów z 12 maja 1993 r. w sprawie podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 39, poz. 176 z późn. zm.) mającego zastosowanie w sprawie (I SA/Ka 1574/96).

W innym wyroku dotyczącym tego samego problemu, Sąd stwierdził, że kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku określonych w fakturach. Tak więc faktura jest dokumentem, w którym wskazana jest kwota podatku zmniejszająca podatek należny u nabywcy otrzymującego ten dokument. Nie jest natomiast takim dokumentem rachunek uproszczony. Taka jest zasada

ogólna, od której ustawodawca przewidział tylko jeden wyjątek wynikający z art. 14 ust. 3 ustawy. Redakcja art. 14 wskazuje, że przewidziana w nim możliwość zmniejszenia podatku należnego o podatek naliczony wynikający z rachunków uproszczonych, dokumentujących zakupy towarów dokonane przed dniem utraty prawa do zwolnienia, przewidziana została tylko dla tej grupy podatników i nie dotyczy tych, którzy zrezygnowali ze zwolnienia podatkowego w trybie przewidzianym w art. 14 ust. 2 ustawy. Z tego względu Sąd uznał, że twierdzenie jakoby prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego wynikającego z rachunków uproszczonych przysługiwało zarówno tym podatnikom, którzy utracili zwolnienie od podatku (art. 14 ust. 3), jak i tym, którzy z niego zrezygnowali (art. 14 ust. 2), pozbawione jest podstaw normatywnych. Skoro bowiem ustawodawca rozróżnił w art. 14 ust. 1 dwie grupy podatników, a tylko jednej z nich przyznał określone uprawnienia, to nie można w drodze zabiegów interpretacyjnych uprawnienia tego stosować wobec tych, których nie obejmuje zakres podmiotowy przepisu. Byłoby to bowiem wbrew jasno wyrażonej woli ustawodawcy (I SA/Ka 1102/96).

W kolejnej sprawie ustalono, że strona obniżyła podatek należny o kwotę podatku naliczonego wynikającego z faktury proforma, a nie z oryginału faktury VAT, którą wystawiono dopiero w miesiącu następnym. Uznano w związku z tym, że faktura proforma, jako nie spełniająca wymogów § 20 ust. 1 rozp. Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 133, poz. 688), nie dawała podstawy do obniżenia podatku należnego o wynikający z niej podatek naliczony, wobec czego jej zaewidencjonowanie uznano za nieprawidłowe, co w rozpatrywanym przypadku doprowadziło do zawyżenia kwoty podatku naliczonego (I SA/Ka 1129/96).

Inny interesujący problem wystąpił w sprawie, w której organy podatkowe uznały, że podatnik zawyżył podatek naliczony przez odliczenie podatku

związanego z zakupami usług naprawy silników i samochodów objętych ubezpieczeniem w PZU S.A. W sprawie tej ustalono, że usługi te były zlecane innemu podmiotowi gospodarczemu i zostały udokumentowane fakturami VAT z wyodrębnionym podatkiem. Jednocześnie podatnik zażądał od ubezpieczyciela zwrotu kosztów pomiesionych napraw. Żądanie takie, w ocenie organów podatkowych, nie było czynnością opodatkowaną i dlatego podatek naliczony nie podlegał odliczeniu, gdyż w myśl art. 20 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, podatnik może zmniejszyć podatek należny o kwotę podatku naliczonego związanego ze sprzedażą opodatkowaną. Zdaniem Sądu, organy podatkowe naruszyły przepis art. 20 ust. 2 ustawy. Żądanie od zakładu ubezpieczeniowego zwrotu kosztów naprawy silników i samochodów dostawczych było bowiem realizacją usługi świadczonej przez ubezpieczyciela w ramach umowy ubezpieczenia, w której podatnik występował jako jej nabywca (ubezpieczony), a nie jako sprzedawca. „Koszem” tej usługi była składka, jaką podatnik uiścił za ubezpieczenie maszyn elektrycznych oraz pojazdów. Podatnik był zatem nabywcą usług naprawy silników i samochodów udokumentowanych fakturami VAT z wyodrębnionym podatkiem naliczonym, jak również był „nabywcą” usługi ubezpieczeniowej, sklasyfikowanej według KLU w branży 94-95, zwolnionej od podatku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy i załącznik Nr 2 do tej ustawy), a świadczonej przez ubezpieczyciela przez wypłatę odszkodowania. Skoro więc w art. 20 ust. 2 ustawy jest mowa o możliwości zmniejszenia podatku należnego o kwotę podatku związaną ze sprzedażą opodatkowaną, to oczywiście jest, iż przepis ten nie może mieć zastosowania, gdy podatnik występuje jako nabywca usługi lub towaru. Z punktu widzenia powołanego przepisu istotne bowiem jest to, czy naprawione silniki i samochody były wykorzystywane (służą) do wykonywania działalności opodatkowanej. W konsekwencji, za podstawowe zagadnienie dla rozstrzygnięcia sprawy uznano ustalenie, jaki wpływ na możliwość obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego

przy nabyciu usług napraw silników i samochodów (art. 19 ust. 1 ustawy) miało odškodowanie wypłacone podatnikowi w związku z zaistniałą szkodą. Rozstrzygając to zagadnienie, za punkt wyjścia przyjęto pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale z 22 kwietnia 1997 r., sygn. III CZP 14/97 (OSNC 1997 r. nr 8, poz. 3), zgodnie z którym „odškodowanie za szkodę poniesioną przez podatnika podatku od towarów i usług, ustaloną według ceny rzeczy, nie obejmuje podatku od towarów mieszczącego się w cenie, w zakresie, w jakim poszkodowany może obniżyć należny od niego podatek o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu rzeczy”. W rezultacie ukształtowała się praktyka likwidacji szkód polegająca na tym, że zakłady ubezpieczeniowe wypłacały podatnikom podatku VAT odškodowanie w wysokości pomniejszonej o podatek naliczony w rachunkach. Stwierdzono, że powyższy pogląd, jak też kształtująca się praktyka likwidacji szkód, nie mogą mieć wprost zastosowania do przyjętych w ustawie zasad obliczania podatku należnego. Wskazując dalej na przepis art. 15 ust. 1 ustawy regulujący podstawę opodatkowania podano, że otrzymane przez podatnika odškodowanie nie było obrotem i w konsekwencji nie wchodziło do podstawy opodatkowania. Ustawa nie rozstrzyga wprost o skutkach otrzymania odškodowania za szkodę powstałą w majątku, który służy działalności opodatkowanej - w zakresie przysługującego podatnikowi uprawnienia do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony.

W piśmiennictwie doszukiwano się takich skutków w treści art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy. W rezultacie prezentowany był pogląd, że skoro prawo do odliczenia podatku naliczonego jest ściśle związane z zaliczeniem poniesionego wydatku do kosztów uzyskania przychodów, to - po otrzymaniu odškodowania - podatnik nie może skorzystać z odliczenia i powinien skorygować podatek naliczony w miesiącu, w którym otrzymał odškodowanie. Takie stanowisko budzi jednak zastrzeżenia z uwagi na brak wyraźnych normatywnych przesłanek do jego przyjęcia, jak też na fakt, iż nie może ono dotyczyć odškodowań za

szkody powstałe w środkach trwałych. Wyjaśniając następnie swoje zastrzeżenia, Sąd po przeprowadzeniu analizy wyżej wskazanych przepisów wyraził pogląd, że: „uzyskanie przez podatnika podatku od towarów i usług odškodowania za szkodę powstałą w majątku służącym do działalności opodatkowanej nie powoduje utraty przewidzianego w art. 19 ust. 1 ustawy prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu usługi związanej z naprawieniem szkody” (I SA/Ka 2047/96).

W 1998 r. wpływały również sprawy dotyczące uprawnień i obowiązków podatników wynikających z faktu instalacji kas rejestrujących. I tak w jednej z nich doszło do sporu pomiędzy podatnikami a organami skarbowymi na tle interpretacji przepisu § 8 rozp. Ministra Finansów z 27 maja 1994 r. w sprawie kas rejestrujących (Dz.U. Nr 65, poz. 278) w zakresie w jakim przepis ten wprowadził szczególnego rodzaju ulgę podatkową. W związku z tym problemem Sąd stwierdził, że ulga ta pozostaje w ścisłym związku z obowiązkiem nałożonym na określoną grupę podatników podatku VAT, o której mowa w art. 29 ust. 1 ustawy oraz w § 1 powyższego rozporządzenia. Następnie na podstawie tych przepisów przedstawiono zasady, na jakich podatnicy obowiązani byli instalować kasy rejestrujące, po czym wskazano, że ci podatnicy, którzy rozpoczęli prowadzenie ewidencji obrotu i kwoty należnego podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących w obowiązującym ich terminie, mogą odliczyć od podatku należnego kwotę wydatkowaną na zakup każdej z kas rejestrujących w określonej w przepisie wysokości. Warunki uzyskania prawa do tej ulgi precyzuje § 7 rozporządzenia, który - w ocenie Sądu - dotyczy takich podatników, którzy wykonali nałożony na nich przepisami rozporządzenia obowiązek. Aby ustalić, czy podatnik ów obowiązek spełnił, organ podatkowy musi dysponować danymi obrazującymi czas jego powstania i zakres. Innymi słowy, konieczna jest wiedza co do ilości kas, które powinny być zainstalowane we wszystkich punktach podatnika. Uzyskaniu tej wiedzy służy zaś

oświadczenie, jakie podatek ma złożyć przed właściwym urzędem skarbowym w trybie § 8 ust. 1 rozporządzenia. Wyrażono przy tym pogląd, że skoro treść tego oświadczenia służy między innymi ustaleniu zakresu ulgi wynikającej z § 6, to treść § 8 ust. 1 rozporządzenia musi być rozumiana w ten sposób, że odliczeniem, o którym stanowi § 6, może być objęta tylko taka liczba kas rejestrujących, która nie jest większa od liczby prowadzonych punktów sprzedaży detalicznej lub stanowisk kasowych, zainstalowanych przez podatnika w miejscach prowadzenia sprzedaży detalicznej, przy czym liczba tych punktów sprzedaży lub stanowisk kasowych musi odpowiadać tej, jaka została wyznaczona przez podatnika w złożonym oświadczeniu (I SA/Ka 1940-1943/96).

W innym wyroku dotyczącym tego samego zagadnienia podano, że warunkiem skorzystania z przewidzianej w powyższym rozporządzeniu dodatkowej ulgi podatkowej był między innymi obowiązek instalacji kas w „obowiązujących terminach”. Sąd uznał w związku z tym, że warunek ten odnosi się zarówno do zachowania terminu zainstalowania pierwszej kasy, jak i terminów przewidzianych do zainstalowania kas w pozostałych punktach sprzedaży podatnika. Termin instalacji pozostałych kas określony jest przez datę faktycznego zainstalowania pierwszej kasy, gdyż za taką interpretacją § 5 ust. 2 rozporządzenia przemawia treść § 6 ust. 3, w myśl którego odliczenia od podatku wydatków poniesionych na zakup kas mogą być dokonywane w rozliczeniu za miesiące następujące po miesiącu, w którym rozpoczęto ewidencję obrotu i podatku należnego przy zastosowaniu kasy rejestrującej (I SA/Ka 2070/96).

W kolejnym wyroku dotyczącym kwestii związanych z zainstalowaniem kas rejestrujących, Sąd nie podzielił stanowiska organów podatkowych, jakoby konsekwencją niewykonania przez podatnika obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 ustawy, tj. zainstalowania kasy w terminie przewidzianym w powołanym rozporządzeniu z dnia 27 maja 1994 r., była przewidziana w art. 29 ust. 2 utrata prawa do obniżenia podatku należnego o kwotę całego podatku należnego, a

nie tylko związanego ze sprzedażą detaliczną. Sąd podkreślił, że wprawdzie z art. 29 ust. 2 nie wynika jednoznacznie w jakim zakresie następuje utrata prawa do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku należnego przy nabyciu towaru i usług, to jednak wykładnia art. 29 ustawy prowadzi do wniosku, że utrata dotyczy tylko tej części podatku należnego, która związana jest ze sprzedażą podlegającą ewidencjonowaniu przy zastosowaniu kas rejestrujących (SA/Sz 453/97). Idenywny pogląd wyrażany był również w innych wyrokach NSA.

W wielu sprawach Sąd formułował poglądy prawne wyjaśniające szczegółowe problemy związane ze stosowaniem ustawy o podatku od towarów i usług. Do najistotniejszych z nich i mających zastosowanie w większej liczbie spraw zaliczyć należy:

Możliwość skorzystania z prawa do pomniejszenia podatku należnego o podatek należony przy nabyciu towarów i usług zależy wyłączenie od woli podatnika, gdyż wynika to wprost z art. 19 ust. 1 ustawy. Podatnik może przejąć wole skorzystania z tego uprawnienia przez złożenie we właściwym terminie deklaracji podatkowej lub też deklaracji ją korygującej (I SA/Ld 873-878/96).

Podatnik powinien dokonać wszelkich poprawek w błędnych zapisach ewidencji, o której mowa w art. 27 ust. 4 ustawy, świadczących o naruszeniu obowiązków w zakresie jej prowadzenia - przed ich stwierdzeniem przez organ podatkowy (I SA/Ld 861/96).

Jeżeli korekta deklaracji podatkowej zostaje złożona w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy, to błędy, które w niej skorygowano, nie mogą być przedmiotem zarzutów kontrolującego organu, nawet wówczas, gdy kontrolę rozpoczęto przed 25 dniem tego miesiąca (I SA/Ld 1796/96).

Paragraf 46 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 133, poz. 688 ze zm.) nie ma zastosowania do otrzymanych przez podatnika zaliczek na poczet wykonania usługi budowlanej lub budowlano-montażowej, jeżeli zaliczki te nie są związane z wykonaniem przez podatnika całości lub części usługi. W takiej sytuacji zastosowanie ma zasada wyrażona w art. 6 ust. 8 ustawy, zgodnie z którą obowiązek podatkowy powstaje z chwilą przyjęcia przez podatnika zapłaty w wysokości co najmniej połowy ceny usługi (SA/Sz 2258/97).

W rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, selektywnie jest podmiotem tego podatku (SA/Rz 374/97).

Art. 15 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług może mieć zastosowanie tylko w takiej sytuacji, gdy wartość usługi wykonanej w kraju, za którą należność przekazywana jest za granicę, zwiększa wartość celną towaru. (I SA/Gd 2270/96).

Czynnikiem wyróżniającym określoną czynność, jako czynność usługową (usługę), jest przede wszystkim to, że świadczenie tej czynności zmierza do bezpośredniego zaspokojenia określonej potrzeby zamawiającego w procesie prowadzonej przezeń działalności produkcyjnej, służąc tym samym tej działalności, albo też do zaspokojenia potrzeb zamawiającego o charakterze konsumpcyjnym (SA/Sz 2479/97).

1/ Skoro usługą telekomunikacyjną w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. Nr 86, poz. 504 z późn. zm.) jest działalność gospodarza, polegająca na zapewnieniu przekazu informacji za pomocą sieci i linii telekomunikacyjnych, działania zapewniające przekaz informacji w w/w sposób, nie mające charakteru zarobkowego, a więc nie będące działalnością gospodarza - nie może być uznane za usługę telekomunikacyjną w powyższej określonym rozumieniu.

2/ Jeżeli usługa jest nieodpłatna, to stosownie do treści art. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, przy wnioskowaniu a contrario, jest to czynność nie podlegająca podatkowi od towarów i usług, jako nie wymieniona w zakresie przedmiotowym opodatkowania tym podatkiem.

Podatkiem tym opodatkowane są jedynie czynności mające ze swej istoty charakter usług odpłatnych, niezależnie od tego, czy należność za taką usługę została pobrana (I SA/Wr 1957/97).

4. W zakresie opłaty skarbowej:

W tej kategorii spraw podtrzymano generalnie kierunki orzecznictwa wypracowane w latach poprzednich i uwzględniające poglądy prawne zawarte w uchwałach Izby Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 1997 r. (I AP/US z 1997 r., nr 14, poz. 246) oraz uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 1997 r. (ONSA z 1997 r., nr 3, poz. 107). Niektóre jednakże zagadnienia dotyczące opłaty skarbowej, rozstrzygnięte w wyrokach wydanych w 1998 r. wymagają zasygnalizowania.

W kilku sprawach spór dotyczył dokonanej przez organy skarbowe kwalifikacji czynności cywilnoprawnych, co do których strony twierdziły, iż jako umowy nienazwane, a zatem nie mieszczące się w katalogu określonym w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4, poz. 23 z późn. zm.), nie podlegają opłacie skarbowej. W jednej z tych spraw strona skarżąca powoływała się na fakt, że zawarta przez nią umowa miała na celu kredytowanie prowadzonej przez nią działalności, a ponieważ nie mogła zawrzeć z bankiem umowy kredytu z powodu ograniczeń wynikających z prawa bankowego - zawarła umowę spółki cichej. Rozstrzygając tę sprawę Sąd zauważył, że doktryna prawa cywilnego stoi na stanowisku „numerus clausus” (zamkniętej listy) form spółek. Spółka cicha nie jest zaś obecnie regulowana przepisami prawa, wobec czego nie mieści się w określonym przez prawo

katalogu spółek. W konsekwencji uznano, że obowiązkiem organów w niniejszej sprawie było dokonanie oceny przedmiotowej umowy, do czego organy te są uprawnione. Nadmieniono dalej, że ocenę taką przeprowadzono i w jej efekcie wskazano na fakt, że w spornej umowie wyodrębnić można wszystkie przedmiotowo istotne elementy umowy spółki cywilnej, określone w art. 860 § 1 Kc. Uznano w związku z tym, że elementy te determinują charakter samej umowy i w rezultacie powodują, że wprowadzone przez strony tej umowy elementy charakterystyczne dla innych stosunków cywilnoprawnych mają dla niej charakter elementów przedmiotowo nieistotnych. Zatem elementy te nie mogą spowodować zmiany charakteru umowy stanowiącej przedmiot oceny. Odnosząc się zaś do argumentu, iż przedmiotowa umowa jest umową spółki cichej i nie podlega opłacie skarbowej zaakcentowano, że w doktrynie istnieje spór co do charakteru takiej umowy na gruncie aktualnego stanu prawnego. Zaznaczono jednak, iż w doktrynie akcentowany jest pogląd, że mimo występujących w spółce cichej modyfikacji, to jednak z uwagi na swój przedmiot, działanie w sposób oznaczony i wspólność celu gospodarczego - spółka taka spełnia wszystkie konieczne elementy spółki cywilnej określone w art. 860 § 1 Kc. Tym samym uznano, że podnoszony przez stronę argument nie daje podstaw do zakwestionowania przedstawionej wyżej oceny przedmiotowej umowy. W konkluzji swoich wywodów Sąd wyraził pogląd, że opłacie skarbowej podlega na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o opłacie skarbowej - czynność polegająca na zawarciu umowy nienazwanej (np. umowy spółki cichej), w której, oprócz niektórych elementów innych umów, wyodrębnić można wszystkie elementy przedmiotowo istotne umowy spółki cywilnej określone w art. 860 § 1 Kc. (I SA/Ka 1855/96).

Podobne stanowisko wyrażono na tle sporu dotyczącego klasyfikacji umowy leasingu na potrzeby wymiaru opłaty skarbowej. W sprawie tej stwierdzono, że obowiązkiem organów podatkowych jest dokonanie oceny i

kwalifikacji czynności prawnych pod kątem ustalenia, czy nie mieszczą się one w określonym w ustawie katalogu czynności podlegających opłacie skarbowej. Dokonana w tym zakresie przez organy podatkowe ocena umowy jest prawidłowa. Podkreślono przy tym, że w ocenie tej trafnie zaakcentowano, iż umowa ta zawiera wszystkie przedmiotowo istotne elementy umowy najmu. Jednocześnie uznano, że wprowadzone do niej przez strony elementy dodatkowe nie zmieniły jej zasadniczego charakteru. W rezultacie przeprowadzonych wywodów Sąd doszedł do wniosku, że nie do przyjęcia jest pogląd, zgodnie z którym dodanie do konkretnej umowy, wymienionej w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej, jak na przykład umowy najmu, dodatkowych elementów, które nie przekreślają jej charakteru jako jednej z czynności cywilnoprawnych wymienionych w tym przepisie, uwalniałoby strony takiej umowy z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej. Rozumowanie takie prowadzi bowiem w prosty sposób do obejścia przepisów tej ustawy (I SA/Ka 1215/96).

Kolejny problem dotyczył wymiaru opłaty skarbowej od podwyższenia kapitału zakładowego spółki cywilnej. W sprawie tej ustalono, że w spółce cywilnej osób fizycznych doszło do powiększenia kapitału zakładowego spółki o wartość wpłaconych kaucji leasingowych związanych z dzierżawą autobusów, pokrywanych z wypłacanego przez spółkę zysku i zaciągniętego przez nią kredytu. Rozważając to zagadnienie podniesiono, że art. 10 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej wskazuje, co jest podstawą obliczenia opłaty skarbowej od czynności cywilnoprawnych i dokumentów. Zauważono w związku z tym, że w umowie spółki, przy powiększeniu kapitału zakładowego, ową podstawę stanowi wartość wkładów (udziałów, akcji powiększających kapitał zakładowy). Uznano zatem za konieczne rozważenie, czy w przypadku spółki cywilnej może dojść do sytuacji rodzącej obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej na podstawie tego przepisu. Stwierdzono, że w celu utworzenia majątku spółki wspólnicy wnoszą wkłady, których przedmiotem jest własność lub inne prawa rzeczowe, prawa na

dobrach niematerialnych bądź świadczenie usług. Majątek spółki cywilnej nie staje się przy tym kapitałem zakładowym, gdyż w spółce cywilnej pojęcie takie nie istnieje w przeciwieństwie do innych spółek. Z tych zatem przyczyn, w przypadku spółki cywilnej, nie można pobierać opłaty skarbowej od powiększenia kapitału zakładowego a jedynie - jeśli zajdzie taka sytuacja - od powiększenia wkładów poszczególnych współników. Następnie zauważono, że rzeczy i prawa wniesione tytułem wkładu do spółki cywilnej stanowią jej majątek, ale zgodnie z art. 871 i 875 K.c. na majątek spółki cywilnej składa się nie tylko wkład, ale też pozostały wspólny majątek. Oznacza to, że na majątek spółki cywilnej składają się nie tylko rzeczy i prawa wniesione tytułem wkładu, ale także nabyte lub uzyskane dla spółki w inny sposób, w czasie jej działania. Wobec tego urozamianie majątku spółki cywilnej z wkładami nie znajduje podstaw w powołanych przepisach K.c. W konsekwencji brak jest podstaw prawnych aby traktować, jako kapitał zakładowy spółki cywilnej, majątek nie będący wkładem (I SA/Ka 2139/96 - 2141/96).

5. Zagadnienia prawne dotyczące zobowiązań podatkowych zawarte w uchwałach NSA:

Problematyka zobowiązań podatkowych wystąpiła również w pytaniach prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych oraz w wystąpieniach poszczególnych składów orzekających o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów NSA. Oprócz uchwał wymienionych w informacji o działalności Izby Finansowej, Sąd podjął również inne uchwały, w których udzielił następujących odpowiedzi i wyjaśnień w zakresie prawa podatkowego:

1/ Wyłączenie zaniechania poboru podatku od towarów i usług określone w § 3 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 1994 roku w sprawie

zaniechania poboru podatku od towarów i usług od zakładów pracy chronionej (M.P. z 1995 r. Nr 2, poz. 27) dotyczy zakładów pracy chronionej będących podmiotami, o których mowa w art. 35 ust. 1 i 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., Nr 28, poz. 127, Nr 129, poz. 599, z 1994 r. Nr 132, poz. 670, z 1995 r. Nr 44, poz. 231) - uchwała NSA z 20 kwietnia 1998 r., sygn. akt FPS 3/98; ONSA 1998 r., z. 3, poz. 76.

2/ W 1994 r. warunkiem uznania za koszty uzyskania przychodów odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (art. 16 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych - Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.), nie było przekazanie środków pieniężnych stanowiących równowartość tych odpisów na odrębny rachunek bankowy, o którym mowa w art. 12 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. Nr 43, poz. 163 ze zm.) - uchwała NSA z 20 kwietnia 1998 r., sygn. akt FPS 4/98; ONSA 1998 r., z. 3, poz. 77.

3/ Naruszenie przez podatnika obowiązku obowiązkowego z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50) powoduje, że na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy traci on prawo do obniżenia podatku należnego o podatek należony przy zakupie towarów i usług tylko do tej części obrotu, która podlega ewidencjonowaniu przy zastosowaniu kas rejestrujących - uchwała NSA z 16 listopada 1998 r., sygn. akt FPS 7/98; ONSA 1999 r., z. 1, poz. 8.

4/ Przepis art. 23 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r., Nr 90, poz. 416 z późn. zm.) wyłącząca z kosztów uzyskania przychodu wynagrodzenie pobierane przez małżonka jednego ze współników spółki cywilnej tylko w stosunku do tego

-wspólnika, którego małżonek pobiera to wynagrodzenie na podstawie umowy o pracę zawartej z tą spółką - uchwała NSA z 27 listopada 1998 r., sygn. akti FPS 15/98 - nie publikowana.

5/ Ustuga „ochrony mienia” jest wolna od podatku obrotowego za 1992 r. zgodnie z poz. 59 pkt 43 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1991 r. - zmieniającego rozporządzenie w sprawie stawek podatku obrotowego od osób fizycznych oraz nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej osób prawnych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej, ulg, zwolnień i trybu płatności tego podatku (Dz.U. Nr 123, poz. 545 z późn. zm.) - uchwała NSA z 7 grudnia 1998 r., sygn. akt FPS 17/98 - nie publikowana.

6/ Przewidziany w art. 27 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w brzmieniu obowiązującym w 1994 r. szacunkowy sposób określenia wartości nie zaewidencjonowanej sprzedaży jest warunkiem ustalenia podatku przy zastosowaniu stawki 22% i podwyższenia ustalonej kwoty podatku o 100% - uchwała NSA z 14 grudnia 1998 r., sygn. akt FPS 19/98 - nie publikowana.

Sprawy celne

Pomimo wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1998 r. ustawy z dnia 9 stycznia 1997 roku Kodeks Celnny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.), w orzecznictwie sądowym w 1998 r. rozstrzygano wyłączenie o zgodności z prawem decyzji organów celnych wydanych na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (tekst jednolity z 1994 r. Dz. U. Nr 71, poz. 312 z późn. zm.). Dominująca grupa spraw stanowiły sprawy dotyczące wartości celnej i zagadnienia związane ze zwolnieniami celnymi. Najczęstsza przyczyna

weryfikacji decyzji celnych były uchybienia przepisów postępowania mających wpływ na treść rozstrzygnięcia. Uchybienia powyższe sprowadzały się najczęściej do niewyjaśnienia w sposób dostateczny okoliczności faktycznych, wadliwości uzasadnienia zwłaszcza w zakresie oceny materiału dowodowego.

1. Ponowny wymiar należności celnych.

Wśród spraw ze skarg na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Ceł znaczną grupę stanowiły sprawy, w których dochodziło do ponownego wymiaru należności celnych po uprzednim uchyleniu w trybie wznowienia postępowania ostatecznych decyzji w przedmiocie tych należności. Podstawą wznowienia był przede wszystkim art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Nowymi dowodami były z reguły faktury ujawniane w dokumentacji podmiotów, po dokonaniu obrotu towarowego z zagranicą, a które nie były okazywane organom celnym przy odprawie celnej towarów. Faktury te dotyczyły zapłaty na rzecz eksportera towarów-dodatkových kwot z tytułu usług, określanych najczęściej jako akwizycyjno-marketingowe (w sprawach np. I SA/Ka 68/96 z 7 października 1998 r. oraz I SA/Ka 1751-1771/96 z 29 czerwca 1998 r.), bądź też wprost dotyczyły zapłaty „drugiej części” ceny towaru (np. sprawy I SA/Ka 1451 - 1482/96 z dnia 7 kwietnia 1998 r.) lub kosztów transportu towarów (I SA/Ka 1505/96 z dnia 7 kwietnia 1998 r., SA/Rz 567/98 - SA/Rz 590/98 z dnia 10 czerwca 1998 r.). W tego typu sprawach kwestią zasadniczą dla oceny legalności zaskarżonych decyzji było zagadnienie dopuszczalności oceny przez organy celne czynności cywilnoprawnych pod kątem ich skutków, jakie miały dla obowiązków wynikających dla strony z przepisów prawa celnego oraz granic swobody w ocenie materiału dowodowego, przysługującej organom administracyjnym na mocy art. 80 kpa. W pierwszej kwestii Sąd powtórzył i przyjął do stosowania w sprawach celnych pogląd, wypowiedziany często na gruncie spraw podatkowych, zgodnie z którym konstrukcje prawa cywilnego nie

mogą eliminować rozwiązań publicznoprawnych, dotyczących danin przyjętych w ustawodawstwie i nie mogą ograniczyć stosowania prawa podatkowego (w tym przypadku prawa celnego). Organy prowadzące postępowanie celne są uprawnione do oceny treści i celu umowy cywilnoprawnej, np. ustalenia, czy nie zmierza ona do obejścia obowiązków z zakresu danin publicznych. Nie mają zatem obowiązku respektowania tych postanowień czynności prawnych, które zmiierzają do obejścia przepisów prawa celnego (I SA/Ka 1372/96 z 23 marca 1998 r.).

W kwestii oceny materiału dowodowego i zasadności poczynionych ustaleń Sąd, szczególnie w tego typu sprawach, w których strony, wykorzystując instytucje prawa cywilnego, tak układały swe stosunki z eksporterami towarów i tak kształtowały dokumentację finansową, by ukryć rzeczywistą wartość towarów, szczególnie dobitnie akcentował przysługujące organom administracji prawo do swobodnej oceny dowodów wynikające z art. 80 kpa. W orzeczeniach swoich Sąd stwierdził, że przepis ten formułuje zasadę swobodnej oceny dowodów, zgodnie z którą organ administracji państwowej nie jest skrepowany formalnymi regułami dowodowymi w ocenie materiału dowodowego, a ustaleń faktycznych dokonuje według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnie rozważonego materiału dowodowego. Dopóki granice swobodnej oceny dowodów nie zostaną przez organ orzekający przekroczone, Sąd nie ma podstaw do podważenia dokonanych w ten sposób ustaleń (I SA/Ka/2212/96 z 5 sierpnia 1998 r.).

2. Zwolnienia celne.

W sprawach ze skarg na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cel, podobnie jak w roku ubiegłym, znaczna ilość spraw dotyczyła wymiaru cła od prowadzonych samochodów osobowych w ramach mienia przemieszczenia na podstawie art. 14 ust.1 pkt 7 (po zmianie ustawy Prawo celne z dnia 22

czerwca 1995 r. - Dz. U. nr 87, poz. 434 - z podziałem na lit a/ i lit. b/). W tym zakresie kontynuowana była dotychczasowa linia orzecznicza z podkreśleniem, że dla zastosowania zwolnienia od cła rzeczy przywożonych z zagranicy przez osobę przemieszczającą się konieczne jest aby wykazała, iż prowadzane przez nią rzeczy stanowią jej mienie, oraz że służyły one przed przemieszczeniem się do celów określonych w ustawie (V SA 1465/97 z 1 kwietnia 1998 r., SA/Sz 815/96 z 18 lutego 1998 r., I SA/Gd 1955/96 z 24 czerwca 1998 r.).

Sprawy powyższe toczyły się zarówno w trybie wznowienia postępowania, jak i w zwykłym trybie odwoławczym.

W większości przypadków Sąd skargi oddalał, co świadczy o poprawie dokumentowania stanu faktycznego i uzasadniania zaskarżanych decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cel. Spory między stronami dotyczyły głównie mocy spełnienia przesłanek określonych w cytowanym wyżej przepisie. Ponieważ ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "użytku osobistego i domowego" zawartego w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit a, organy celne stosując ten przepis dokonują jego wykładni i w tym zakresie powołują się odnośnie, "rzeczy służących do użytku osobistego lub domowego" w postaci samochodu, na zwyczajowe znaczenie eksploatacji samochodu, jako polegające na możliwości legalnego poruszania się takim pojazdem po drogach publicznych. Takie postępowanie organów znajdowało potwierdzenie w linii orzeczniczej NSA w zakresie wykładni tego przepisu (SA/Sz 1883/97 z 2 kwietnia 1998 r., I SA/Ka 1863/96 z 5 czerwca 1998 r.). W celu obalenia twierdzeń skarżących o wykorzystywaniu przedmiotowych samochodów do użytku, o którym mowa w art. 14 ust. 1 pkt 7, organy celne zasięgały informacji w Krajowym Biurze do Walki z Przestępstwami Ubezpieczeniowymi w Dallas (SA/Rz 1864/96 z 3 marca 1998 r., SA/Rz 1954/96 z 19 marca 1998, SA/Rz 643/97 z 17 listopada

1998 r.), czy w Konsulacie Generalnym w Nowym Jorku (SA/Rz 565/97 z dnia 17 listopada 1998 r., SA/Rz 1213/97 z 21 kwietnia 1998 r.).

W melicznych przypadkach Sąd uwzględnił skargi i uchylił zaskarżone decyzje z uwagi na naruszenie przepisów postępowania, a w szczególności niewyjaśnienie stanu faktycznego, dowolność oceny dowodów, wady uzasadnienia decyzji (SA/Rz 1479/97, SA/Rz 316/97 z 18 czerwca 1998 r., I SA/Lu 777/97 z 7 października 1998 r., I SA/Łd 86/98 z 25 sierpnia 1998 r.).

Spośród innych kwestii należy zwrócić uwagę na pogląd, zgodnie z którym zwolnienie od cła mienia przesiedlenia uzależnione jest nie tylko od spełnienia warunków określonych w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. a/ ustawy Prawo celne. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w art. 14 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo celne, ustawodawca upoważnił Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą do określenia w drodze rozporządzenia w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych trybu, warunków, zakresu zwolnienia od cła, norm ilościowych lub wartościowych oraz dokumentów wymaganych do stwierdzenia podstawy zwolnienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 7, a także wykazu rzeczy podlegających stosownie do tego przepisu zastrzeżeniu nieodstępstwa. Rozporządzenie takie Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą wydał 4 sierpnia 1995 r., (Dz. U. z 1995 r. nr 92, poz. 463). Z §4 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że zwolnienie określone w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. a/ ustawy Prawo celne stosuje się pod warunkiem przedłożenia przy dokonywaniu zgłoszenia celnego oryginału zaświadczenia właściwego Urzędu Konsularnego, sporządzonego według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Brzmienie powyższych wyżej przepisów nie pozostawia wątpliwości co do faktu, iż przedłożenie takiego dokumentu jest warunkiem zastosowania ulgi celnej w odniesieniu do mienia przesiedleńczego, a bez jego spełnienia zastosowanie tej ulgi nie jest możliwe. Ponadto przepisy te nie przewidują możliwości zastąpienia tego dokumentu innym, choćby poświadczającym fakty wskazane w załączniku nr 1 do

rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (I SA/Ka 316/97 z 5 listopada 1998 r.).

Wątpliwości na tle stosowania § 3 pkt 2 wymienionego rozporządzenia rozstrzygał Sąd na korzyść skarżących, w sprawach w których organ celny z treści tego przepisu wywiódł wniosek, iż dokonanie zgłoszenia celnego przed początkowym zdarzeniem tj. przed datą zameldowania w Polsce na pobyt stały, jest równoznaczne z utratą uprawnień do zwolnienia od cła mienia, które służyło do celów osobistych lub domowych osobie zagranicznej przybywającej do Polski na pobyt stały. Zdaniem Sądu wskazany przepis nie daje podstaw do takiego wniosku. Z jego treści nie wynika aby regulował on kwestię utraty uprawnień do zwolnienia od cła uzależnioną od dokonania zgłoszenia celnego przed datą zameldowania. Unormowanie zawarte w tym przepisie wprowadza jedynie regułę przedstawienia do odprawy celnej w odpowiednim czasie przewozonego mienia, jeżeli dana osoba zagraniczna zamierza skorzystać z prawa do zwolnienia od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego. Wykładnia gramatyczna i celowościowa § 3 pkt 2 powołanego rozporządzenia prowadzi do wniosku, że zakreślony w nim 6-ciomiesięczny termin oznacza, iż zgłoszenie celne mienia przewozonego przez osobę wymienioną w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b/ Prawa celnego nie może nastąpić po upływie tego terminu. Przekroczenie tego terminu jest równoznaczne z niemożliwością korzystania przez tę osobę z uprawnień do zwolnienia od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego (I SA/Wr 594/97 z 9 lutego 1998 r.).

W kategorii spraw z zakresu mienia przesiedlenia często przyczyną odmowy zwolnienia od cła spowodowanych rzeczy było zarejestrowanie samochodu przez przesiedlającego się do kraju - dopiero po przesiedleniu się, a zatem brak było przesłanek do zwolnienia od cła, gdyż pojazd nie służył do użytku osobistego, domowego, lub zawodowego, albo do prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pobytu za granicą (I SA/Ka 1091/96 z 11

lutego 1998 r.). Inną często pojawiającą się przyczyną odmowy zwolnienia mienia przesiedlenia było przedstawienie podrobionych dokumentów na okoliczność, że osoby prowadzące samochody przebywały zagranicą z zamiarem stałego tam pobytu (SA/Bk 1450/97 z 9 lipca 1998 r., I SA/Wr 3340/95 z 29 stycznia 1998).

Przedmiotem rozważań Sądu w licznych sprawach była wykładnia pojęć zawartych w treści art. 14 ust. 1 pkt 16 i 17 ustawy Prawo celne. Sąd dokonał wykładni pojęcia „towary nie mające wartości handlowej”, stwierdzając, że posiadanie przez towar jakiegokolwiek wartości nie jest tożsame z przyjęciem, iż towar posiada wartość handlową. Pojęcie wartości handlowej rzeczy jako wartości rynkowej produktu, powinno być interpretowane w zależności od charakteru i rozmiaru prowadzonej działalności gospodarczej, a zatem „sprowadzenie przez importera prowadzącego szeroką działalność handlową, polegającą na sprzedaży hurtowej, pojedynczych sztuk ozdób choinkowych, mogło korzystać ze zwolnienia celnego określonego w art. 14 ust. 1 pkt 16 prawa celnego” (I SA/Ka 1534/96 z 29 czerwca 1998r.). We wcześniejszych zapadłych orzeczeniach NSA akcentował inne aspekty tego pojęcia. W wyroku z 25 maja 1994 r. SA/Wr 2152/93 stwierdzono, że „cecha braku wartości handlowej wzorów, modeli, próbek i materiałów służących do reklamy i akwizycji, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 16 ustawy Prawo celne musi występować obiektywnie, a nie jedynie w przekonaniu lub z woli podmiotu dokonującego obrotu towarowego z zagranicą, który przeznacza daną partię sprowadzonych towarów bezpośrednio do rozdańnictwa w celach reklamowych. Towary wymienione w tym artykule wówczas nie mają wartości handlowej, gdy nie nadają się do sprzedaży, bowiem ich sprzedaż w normalnych warunkach obrotu nie jest możliwa z uwagi na pozabawienie wartości użytkowej bez zniszczenia wartości towaru jako próbki. Same napisy reklamowe w języku

polskim lub obcym lub znaki firmowe nie odbierają przedmiotom ich wartości użytkowej, a w związku z tym wartości handlowej.”

Do spraw wywołujących rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego należało stosowanie art. 14 ust. 1 pkt 38 Prawa celnego, w szczególności interpretacja pojęć: „zniszczenie towaru celnego przed podjęciem do obrotu na polskim obszarze celnym” a „utrata towaru na skutek kradzieży dokonanej przed podjęciem go do obrotu”.

Powyzsza wątpliwość prawna powstała na tle rozbieżnych stanowisk Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii uznania za wolny od cła pojazd sprowadzony z zagranicy a następnie skradziony przed dostarczeniem do odprawy celnej. Organy celne zajmowały stanowisko, że przepis art. 14 ust. 1 pkt 38 - ustawy Prawo celne dotyczy towarów celnych, które przed podjęciem do obrotu na polskim obszarze celnym uległy zniszczeniu lub przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Kradzieży samochodu nie należy utożsamiać ze zniszczeniem, bądź bezpowrotną utratą, bowiem może być on jeszcze odzyskany.

W precedensowym wyroku o sygn. III SA 924/91 z dnia 5 grudnia 1991r. (ONSA z 1991r. nr 1, poz. 12), NSA wyraził pogląd, że skoro przepis art. 14 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz. U nr 75, poz. 445 z późn. zm.) przewiduje, iż wolny od cła jest towar, który uległ zniszczeniu przed podjęciem do obrotu na polskim obszarze celnym, to również wolny od cła jest towar utracony na skutek kradzieży dokonanej przed podjęciem do obrotu na polskim obszarze celnym. Żaden obowiązujący przepis prawa celnego nie nakłada na stronę dokonującą obrotu towarowego z zagranicą obowiązku zabezpieczenia samochodu przed kradzieżą przez umieszczenie go w garażu lub na parkingu strzeżonym. Podobnie nie można czynić stronie zarzutu, iż nie zgłosiła towaru wcześniej do odprawy celnej,

skoro kradzież samochodu nastąpiła przed upływem wyznaczonego w tym zakresie terminu.

Stanowisko to podzieliły składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawach: V SA 1295/95 z 7 maja 1997 r., V SA 2111/95 z 26 sierpnia 1997 r., V SA 44/96 z 23 września 1997 r., V SA 1736/97 z 30 lipca 1998 r., SA/GD 2372/92 z 8 października 1993 r., SA/Rz 1651/96 z 24 lutego 1998 r., SA/Rz 1679/95 z 11 lipca 1996 r., SA/Bk 1517-1518/96 z 9 września 1997 r., SA/Bk 394/95 z 21 marca 1996 r., SA/Ka 1369/94 z 26 lipca 1995 r., SA/Wr 2265/93 z 25 maja 1994 r., SA/Ld 664/95 z 9 września 1995 r., SA/P 935/94 z 7 lutego 1995 r.

Składy orzekające w tych sprawach podzielały interpretację przedstawioną w powołanym orzeczeniu o sygn. III SA 924/91, uzasadniając, iż nielogiczne byłoby pozbawienie strony uprawnienia z art. 14 ust. 1 pkt 38 w sytuacji, gdy szkoda spowodowana kradzieżą jest co najmniej tożsama ze zniszczeniem - obejmuje bowiem całkowitą utratę samochodu (argumentum a minori ad maius). Również wykładnia celowościowa prowadzi do ustalenia takiego samego sensu tego przepisu. Celem instytucji w nim zamieszczonej jest bowiem nieobciążanie obowiązkiem uiszczenia cła osób, które zostały na trwałe pozbawione możliwości korzystania ze sprowadzonego towaru przed dopuszczeniem go do obrotu na polskim obszarze celnym.

Odmienne stanowisko zajęły składy orzekające w wyrokach:

- SA/Sz 1919/96 z 30 grudnia 1997 r., I SA/Lu 1265/96 z 5 grudnia 1997 r., SA/Sz 803/97 z 22 kwietnia 1998 r., I SA/Lu 307/97 z 15 kwietnia 1998 r., I SA/Po 1095/97 z 22 maja 1998 r., I SA/Po 488/97 z 3 marca 1998 r., I SA/Po 463/97 z 12 lutego 1998 r.

Oddalając skargi, argumentowały, że przepisy prawa celnego nie przewidują okoliczności „kradzieży towaru celnego” jako zwalniającej od cła. Przepis art. 14 prawa celnego, określający przypadki zwolnienia od cła

przywożonego towaru, określa wyjątki od zasady powszechności cła - art. 4 ust. 1 prawa celnego. To, zgodnie z uznanym poglądem w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego, obliguje do stosowania wykładni gramatycznej tego przepisu i unikanie stosowania zasad wykładni, które określone wyjątki rozszerzają. Utożsamianie kradzieży ze zniszczeniem w rozumieniu przepisu art. 14 ust. 1 pkt 38 prawa celnego jest niezasadnym rozszerzeniem tego ostatniego terminu.

W związku z rozbieżnością stanowisk orzecznictwa, jak też nieprecyzyjnym sformułowaniem przepisu zarówno art. 14 ust. 1 pkt 38 ustawy Prawo celne jak i art. 190 § 1 pkt 33 kodeksu celnego - Wydział V NSA wystąpił postanowieniem z dnia 9 grudnia 1998 r. (V SA 570/98) a także Ósrodek Zamiejscowy NSA w Lublinie postanowieniem z dnia 9 grudnia 1998 r. (I SA/Lu 1125/97) do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie wyżej wskazanej wątpliwości przez skład siedmiu sędziów.

3. Wymiar cła od „składaków”

Istotnym problemem występującym w sprawach celnych rozpoznawanych przez NSA w 1998 r. były decyzje dotyczące wymiaru cła od tzw. „składaków”.

W sprawach tego rodzaju linia orzecznicza NSA była jednolita, akcentująca znaczenie reguły 2a Ogólnych Reguł Interpretacji Nomenklatury Scalonej, stanowiących załącznik do kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie cła na towary przywożone z zagranicy. W kwestii tej sąd podkreślał, że wydanie Ogólnych Reguł Interpretacji Nomenklatury Scalonej ma swoje upoważnienie ustawowe, wynikające z Prawa celnego. Warunkiem uznania wyrobu za gotowy jest zarówno jego rozmontowanie przed przekroczeniem granicy, jak też sprowadzenie takiej ilości części, z których następnie można wyrób skompletować w całości. Pogląd ten zawarty w szeregu spraw stanowi kontynuację poglądu Sądu Najwyższego, zawartego w orzeczeniach z dnia 7

lutego 1995 r. III ARN 80/94 (publik. OSNAP 1995 nr 14, poz. 168) i III ARN 81/94 (publik. OSNAP nr 15, poz. 185) oraz III RN 44/98 z 8 lipca 1998 r. (niepublikowany).

4. Zwrot cła

Sprawy z zakresu art. 80 ust. 1 Prawa celnego dotyczyły w większości problematyki zwrotu cła za konfekcjonowanie, przetwarzanie towarów. Duża ilość spraw dotyczyła sprowadzenia luzem gotowego towaru, który po sortowaniu i zapakowaniu, był następnie wywozony za granicę. Organ celny stał na stanowisku, że towar wcześniej sprowadzony z zagranicy, był w Polsce jedynie przepakowany, wobec czego brak jest podstaw do dokonania zwrotu cła, bowiem proces konfekcjonowania (rozdrabnianie, pakowanie, przelewanie etc.) nie stanowi działalności wytwórczej lecz jest wykonywaną usługą. Nie zostaje więc spełniony warunek określony w art. 80 ust. 1 Prawa celnego, zużycia materiału do wyrobu towaru wywiezionego za granicę. Na tle zastosowania tego przepisu Sąd sformułował następujący pogląd, że przez pojęcie „towar zużyty przy wyrobie”, o którym mowa w art. 80 ust. 1 ustawy Prawo celne, należy rozumieć przetworzenie bądź połączenie z innymi przedmiotami w celu wytworzenia nowego produktu, stanowiącego rzecz odrębną od składników zużytych do jej wytworzenia. Jest to spożytkowanie surowca lub półfabrykatu, wyczerpanie zasobu materiału, dla osiągnięcia końcowego produktu pracy. „Zużycie przy wyrobie” zakłada zatem spożytkowanie materiałów podstawowych dla wytworzenia nowej jakości, złożonego produktu finalnego (V SA 882/98 z 16 grudnia 1998 r.).

5. Przewóz towarów z zastosowaniem karnetu TIR.

Wśród spraw z zakresu przewozu towarów z zastosowaniem karnetu TIR, podobnie jak w latach ubiegłych, występował problem ustalenia

odpowiedzialności stowarzyszenia poręczającego, które uznawane było za stronę przez organy celne, w sytuacji gdy posiadacz karnetu nie dostarczył towaru do urzędu celnego i nie wywoził go za polski obszar celný. Organy celne wskazywały, że z mocy art. 8 ust. 1 Konwencji TIR stowarzyszenie poręczające jest zobowiązane do uiszczenia opłat i podatków przywózowych lub wywózowych, które mogą należeć się w wypadku nieprawidłowości operacji TIR i - wbrew stanowisku Zrzeszenia - traktować je należy jako stronę w rozumieniu art. 28 Kpa.

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia spraw dotyczących kwestii trybu odpowiedzialności stowarzyszenia poręczającego miało podjęcie uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 11 maja 1998 r. sygn. akt FPS 5/98. W uchwale tej Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że Zrzeszeniu Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, jako podmiotowi poręczającemu, na podstawie art. 8 ust. 1 Konwencji celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Dz. U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76), uiszczenie należnych opłat i podatków przywózowych lub wywózowych za przewoźnika dokonującego przewozu z zastosowaniem karnetu TIR, nie przysługuje statusy strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przeciwko przewoźnikowi w sprawie wymiaru należności celnych.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego oparta jest na konstrukcji prawnej poręczenia, analogicznej do poręczenia według prawa cywilnego (art. 876 Kc). Konkretyzacja obowiązków stowarzyszenia poręczającego może nastąpić w odrębnym postępowaniu skierowanym przeciwko temu stowarzyszeniu, wszczętym po wydaniu decyzji dotyczącej podmiotu dokonującego przewozu. Zrzeszenie poręczające nie ma wobec tego własnego, bezpośredniego interesu prawnego w sposobie rozstrzygnięcia sprawy o wymiarzenie należności celnych podmiotowi

dokonującemu obrotu z zagranicą, gdyż obronę swoich interesów będzie mogło podjąć w następnym postępowaniu skierowanym przeciwko niemu.

Sąd, uwzględniając skargi w tych sprawach, powoływał się na uzasadnienie wymienionej uchwały, argumentując, że połączenie pozycji poręczyciela z instytucją odpowiedzialności wspólnej i solidarnej wskazuje, że chodzi o rozwiązanie przynależne do prawa cywilnego, a nie administracyjnego, a więc konkretyzacja tej odpowiedzialności powinna nastąpić w odrębnym postępowaniu skierowanym przeciwko stowarzyszeniu poręczającemu, przy czym, powinno być to postępowanie sądowe a nie administracyjne (V SA 1254/96 z 30 listopada 1998 r.).

Sprawy te ukazują, iż przyjęta w art. 49 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym koncepcja rozstrzygnięcia istotnych wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów ma duże i pozytywne znaczenie w praktyce orzeczniczej, gdyż z jednej strony - wpływa na ujednoczenie orzecznictwa NSA, co niewątpliwie jest zjawiskiem pożądanym, a z drugiej - przyczynia się do zmniejszenia ilości procesów w sprawach, w których stanowisko NSA zostało wyrażone w drodze uchwały podjętej przez siedmiu sędziów tego sądu.

Gospodarka gruntami

Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), która zastąpiła obowiązującą dotąd ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.). Jednakże w roku 1998 przeważająca ilość spraw z zakresu gospodarki gruntami rozpoznanych przez Sąd dotyczyła spraw rozstrzygniętych przez organy administracyjne jeszcze pod rządami ustawy z 29 kwietnia 1985 r., przy czym dominującą grupę stanowiły tu sprawy dotyczące uwłaszczenia państwowych i

kommunalnych osób prawnych oraz podziałów nieruchomości. W orzecnictwie w tym zakresie nie wystąpiły w zasadzie rozbieżności i kształtowało się ono w sposób przedstawiony w informacji za 1997 r. Można jednakże wskazać na następujące kwestie, które rodziły kontrowersje i potrzebę ujednoczenia orzecznictwa:

1/ w zakresie stosowania art. 21 ust. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, obowiązującej do 31.12.1997 r., wyjaśnione zostało w uchwale NSA z 1 czerwca 1998 r. sygn. OPS 3/98 (ONSA nr 4 z 1998 r.), że uprawnienia najemców i dzierżawców lokali do ich nabycia w trybie bezprzetargowym i za cenę równą ich wartości, ustaloną w sposób określony w art. 38 tej ustawy, dotyczy zarówno lokali mieszkalnych jak i użytkowych, stanowiących własność Państwa lub gminy. Zauważa się jednak, że w nowej ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustawodawca wyraźnie odstąpił od wspomnianego uprzywilejowania najemców i dzierżawców lokali użytkowych. Wynika to z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami;

2/ w przedmiocie rozwiązywania umów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z przyrzeczeń określonych w art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości: NSA w uchwale z dnia 16 marca 1998 r. sygn. OPS 7/97 (ONSA nr 3 z 1998 r., poz. 74) stanął na stanowisku, że rozwiązanie umowy w takim przypadku może nastąpić w odniesieniu do części gruntu, będącego przedmiotem użytkowania wieczystego, jeżeli określone w art. 240 Kc przesłanki rozwiązania umowy są spełnione tylko co do części gruntu, dającej się wyodrębnić w drodze podziału nieruchomości; w uchwale z 14 listopada 1998 r. sygn. OPS 7/98 Sąd zajął stanowisko, że umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu, jeżeli wieczysty użytkownik wbrew umowie nie wykonał rozbiórki znajdujących się na tym gruncie budynków i nie wznosił określonego w umowie budynku na skutek sprzeciwu

wojewódzkiego konserwatora zabytków co do rozbiórki znajdujących się na gruncie budynków.

Wśród spraw, które zostały zatwierdzone przez organy administracyjne już w oparciu o przepisy aktualnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami, na szczególną uwagę zasługują sprawy związane z podziałem nieruchomości. Ustawa ta dokonała nie tylko zmiany odnosnie organów uprawnionych do wydawania decyzji o podziale nieruchomości ale też wprowadziła nieco odmienny od dotychczasowego tryb postępowania w tego rodzaju sprawach. Według art. 93 omawianej ustawy podział nieruchomości dokonuje się, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym zgodność tę opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta w formie postanowienia. Następnie ustawa w art. 96 ust. 1 stanowi, że podział nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej projekt podziału. Na tle tej regulacji powstała wątpliwość, czy postanowienie w przedmiocie powyższej opinii wydawane jest w odrębnym samodzielnym postępowaniu dotyczącym samej zgodności proponowanego podziału z ustaleniami planu miejscowego, czy jest ono tylko częścią postępowania o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości. Wątpliwość ta została wyjaśniona w uchwale z 1 marca 1999 r. sygn. OPK 1/99, w której Sąd stwierdził, że takie postanowienie jest wydawane w toku postępowania administracyjnego w sprawie o podział nieruchomości oraz, że do jego wydania nie stosuje się art. 106 Kpa.

Po wejściu w życie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami powstał także problem własności organu uprawnionego do stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzających projekt podziału nieruchomości, wydanych w oparciu o przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, które stały się ostateczne

przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organami I instancji właściwymi do orzekania w sprawach o podział nieruchomości były, w świetle przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, organy rządowej administracji ogólnej - kierownicy urzędów rejonowych. Natomiast od 1 stycznia 1998 r. nastąpiła zmiana w tym względzie dokonana ustawą o gospodarce nieruchomościami, w myśl której o podziale nieruchomości decydują organy administracji samorządowej. Wojewodowie, kierując się stanowiskiem zaprezentowanym w tej kwestii przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w szeregu decyzjach generalnie uznawali się niewłaściwymi w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji podziałowych, wydanych przed 1 stycznia 1998 r., stojąc na stanowisku, że właściwymi w tym zakresie są od 1 stycznia 1998 r. samorządowe kolegia odwoławcze. Z kolei samorządowe kolegia odwoławcze także uznawały się niewłaściwe w tego rodzaju sprawach uważając, że to wojewodowie, jako organy wyższego stopnia w stosunku do urzędów rejonowych są organami właściwymi w rozumieniu art. 157 § 1 Kpa do rozpoznawania omawianych spraw w trybie nadzoru. W związku z tymi sporami kompetencyjnymi do Sądu wpłynęło kilkanaście wniosków o wskazanie organu właściwego do rozpoznania takich spraw. Sąd uznał (np. postanowienie z 6 sierpnia 1998 r., sygn. akt I SA 621-623/98), że organami właściwymi do rozpoznawania w trybie nadzoru przedstawionych spraw są wojewodowie.

W dniu 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osób fizycznych będących dotychczas użytkownikami wieczystymi. Realizacja postanowień tej ustawy nastęrczała organom administracyjnym wiele problemów wynikających głównie z nieprecyzyjności zawartych w niej uregulowań. Stało się to przyczyną licznych wystąpień samorządowych kolegiów odwoławczych do NSA z pytaniami prawnymi. Pytania te dotyczyły zarówno przepisów

określających zakres podmiotowy ustawy tzn. ustalenia, kto może być uznany w świetle jej postanowień za uprawnionego do żądania przekształcenia posiadanego prawa w prawo własności, jak i odpłatności za przekształcenie. Prawa użytkownika wieczystego w prawo własności. Pytania te będą przedmiotem rozpoznania przez NSA z tym, że niektóre z nich mogą stracić na aktualności w związku z wejściem w życie z początkiem stycznia 1999 r. ustawy z 3 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 156, poz. 1020).

Kolejną grupę spraw związanych z gospodarką gruntami zasługujących na uwagę stanowią w 1998 r. sprawy dotyczące odmowy wyrażenia zgody przez organy Policji oraz Urzędu Ochrony Państwa na nabycie przez ich funkcjonariuszy zajmowanych lokali mieszkalnych, pozostających w dyspozycji tych organów. Szef Urzędu Ochrony Państwa wydał szereg tego rodzaju decyzji przyjmując za podstawę ich rozstrzygnięcia przepisy swego zarządzenia z 14 października 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla funkcjonariuszy UOP (M.P. Nr 78, poz. 754). Przepisy cytowanego zarządzenia zostały wydane w oparciu o art. 84 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180 z późn. zm.), który upoważniał Szefa UOP do określenia w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju miast szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 77 ust. 1 a także szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater. Oznacza to, że Szef UOP miał wydać zarządzenie dotyczące ściśle określonej materii - związanej z przydziałem i opróżnianiem lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji UOP. Brak było zatem podstaw do unormowania w tym zarządzeniu zagadnień związanych ze sprzedażą lokali. Sąd w orzeczeniach

wydanych w omawianych sprawach (np. w sprawie I SA 296/98) zajął stanowisko, że w/w zarządzenie wykracza w części, dotyczącej wyrażenia zgody na sprzedaż lokali, poza upoważnienie ustawowe, a zatem w tym zakresie jest sprzeczne z ustawą. Nie mogło więc stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej. NSA odmówił zatem zastosowania tego zarządzenia jako sprzecznego z ustawą o Urzędzie Ochrony Państwa i orzekł o nieważności decyzji Szefa UOP jako wydanych bez podstawy prawnej (identyczne uregulowania zawierały przepisy policyjne).

Sprawy szczególne dotyczące nieruchomości

Szczególnością kategorią spraw wpływających do NSA są sprawy tzw. gruntów warszawskich przejętych na własność gminy (które następnie przeszły na własność Skarbu Państwa) w oparciu o nadal obowiązujący dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279). Przepisy dekretu stanowiły, że byłym właścicielom lub ich następcom prawnym oddaje się nieruchomości w wieczną dzierżawę (obecnie użytkowanie wieczyste), jeżeli korzystanie z niej da się pogodzić z dotychczasowym przeznaczeniem określonym w planie zabudowy. W latach 50 i 60-tych z reguły wydawano decyzje odmowne, które bardzo często dotknięte były wadą nieważności.

Powstało w związku z tym zagadnienie, sprowadzające się do odpowiedzi na pytanie, czy stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji (orzeczenia) administracyjnej o odmowie przyznania byłemu właścicielowi prawa użytkownika wieczystego gruntu jego dawnej nieruchomości stanowi określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w tym budynku na rzecz najemców, czy też określoną w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. przesłankę do wznowienia postępowania

zakończonych wydaniem decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w tym budynku na rzecz najemców.

Wyjaśniając to zagadnienie skład pięciu sędziów NSA podjął w dniu 9 listopada 1998 r. w sprawie sygn. akt OPK 4-7/98 następująca uchwała:

1. Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz byłego właściciela oraz przejęciu na własność Skarbu Państwa znajdującego się na tym gruncie budynku, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją administracyjną o sprzedaży lokalu mieszkalnego w tym budynku na rzecz najemcy, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., natomiast może stanowić przesłankę wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokalu mieszkalnego najemcy (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

2. Zawarcie jednak przez Skarb Państwa lub gminę umowy przenoszącej własność lokalu na najemcę wraz z oddaniem ulankowej części gruntu w użytkowanie wieczyste ogranicza zakres rozstrzygnięcia sprawy do stwierdzenia, że decyzja o sprzedaży lokalu najemcy została wydana z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.).

W sprawach gruntów warszawskich wystąpiło też kolejne zagadnienie prawne, czy przepis art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741) może stanowić podstawę rozpoznania wniosku złożonego w oparciu o przepisy uchwały Nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m. st. Warszawy w wieczyste użytkowanie. Tę wątpliwość prawną wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w składzie pięciu sędziów w uchwale z dnia 9 listopada 1998 r. OPK 11/98, stwierdzając, że w sprawie z takiego

wniosku, jeżeli nie została ona zakończona decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami, może mieć zastosowanie przepis art. 214 tej ustawy.

Z zagadnieniem dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego gruntów warszawskich łączą się także kwestia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu zabudowanej nieruchomości na rzecz państwa na podstawie przepisów dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o wykończaniu budowy i nadbudowie niektórych budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 49, poz. 325).

Wyłonilo się mianowicie zagadnienie (przedstawione składowi powiększonemu), czy dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej na podstawie której Skarb Państwa nabył własność nieruchomości, jeżeli po jej wydaniu, a przed wszczęciem postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności tej decyzji, Skarb Państwa lub gmina zbyły część lokali w budynku położonym na tejże nieruchomości wraz z ustanowieniem użytkownika wieczystego na rzecz nabywców lokali w częściach ulankowych nieruchomości.

Skład siedmiu sędziów NSA w dniu 23 lutego 1998 r. w sprawie OPS 6/97 (ONSA z 1998 r. Nr 2, poz. 40) podjął następującą uchwałę: „Dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej o przejęciu nieruchomości na własność Państwa w części, która nie obejmuje zbytych przez Skarb Państwa (lub gminę) lokali w budynku znajdującym się na tej nieruchomości wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli tych lokali ulankowej części gruntu”.

Powołane uchwały rozwiązują niezwykle doniosłą kwestię dotyczącą m. in. skuteczności i ważności umów cywilnoprawnych o nabyciu przez najemców własności lokali od Skarbu Państwa lub gminy w sytuacji gdy sprzedający, a więc Skarb Państwa lub gmina w istocie nie byli właścicielami nieruchomości

(wobec wadliwości orzeczenia administracyjnego o przejęciu własności). Przyjęto zatem generalne założenie, iż nie może być podważana skuteczność sprzedaży własności lokali na rzecz najemców, gdyż fakt ten wywołał powstanie nieodwracalnych skutków prawnych. Stąd też w razie zgłoszenia przez byłego właściciela nieruchomości żądania stwierdzenia nieważności decyzji o sprzedaży lokalu należy rozstrzygniecie ograniczyć do stwierdzenia wydania go z naruszeniem prawa. Otwiera to byłemu właścicielowi możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 Kpa.

Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

W sprawach dotyczących zmian w ewidencji gruntów i budynków podtrzymano stanowisko, że ewidencja ta stanowi jedynie zbiór odnoszących informacji dotyczących gruntów i budynków oraz ich właścicieli (podmiotów władających). W postępowaniu o zmianę takich danych organ ewidencyjny nie może zatem rozstrzygać o uprawieniach wnioskodawców do gruntów lub budynków, w tym badać prawidłowości tytułów własności (aktów notarialnych, aktów własności ziemi, prawomocnych orzeczeń sądowych, ostatecznych decyzji administracyjnych), które były podstawą dokonania wpisów do ewidencji (II SA 1283/97, II SA 766/98, SA/Rz 1577/96, SA/Rz 1670/96, SA/Rz 2029/97, SA/Rz 1377/98).

W zakresie spraw związanych z rozgraniczeniem nieruchomości NSA prezentował stanowisko, iż uгода zawarta przez uczestników postępowania rozgraniczeniowego ma charakter cywilnoprawny, co oznacza, iż uchylenie się od skutków oświadczenia woli w tym zakresie może nastąpić jedynie przed sądem powszechnym (II SA Lu 130/97, II SA Lu 1126/97). NSA wskazał również, że szczególny tryb postępowania administracyjnego w sprawach rozgraniczeniowych polega na tym, iż w postępowaniu tym środki dowodowe

zostały - w świetle art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) - ograniczone jedynie do znaków i śladów granicznych oraz innych dokumentów i punktów osnowy geodezyjnej. W takich sprawach zatem organ administracji nie może przeprowadzać dowodów z zeznań świadków (II SA Lu 767/97).

Natomiast w sprawach dotyczących kosztów związanych z rozgraniczeniem nieruchomości ujawniła się rozbieżność poglądów. W sprawie II SA 1117/97 NSA stwierdził, że przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego nie zawierają upoważnienia dla organów administracyjnych do stosowania w zakresie kosztów rozgraniczania nieruchomości przepisów kodeksu cywilnego, ani też same nie określają zasad podziału tych kosztów pomiędzy uczestników postępowania rozgraniczeniowego. W związku z powyższym w tym zakresie zastosowanie mają przepisy art. 262 § 1 kpa, zgodnie z którymi stroną obciążającą koszty postępowania wynikłe z jej winy albo poniesione w jej interesie albo na jej żądanie. Dlatego też koszty postępowania rozgraniczeniowego wszczętego na wniosek danej strony obciążają tylko tę stronę. Przepisy te nie dają podstawy do orzekania przez organy rozgraniczeniowe o tym, że jedna strona powinna na rzecz drugiej strony dokonać zwrotu części kosztów postępowania.

Natomiast w innym wyroku (II SA 489/98) NSA podtrzymał stanowisko wyrażane poprzednio w orzecznictwie (między innymi w sprawie I SA 391/97), zgodnie z którym pojęcia interesu w poniesieniu kosztów postępowania w rozumieniu art. 262 § 1, pkt 2 k.p.a. nie należy ograniczać jedynie do wąsko pojmowanych bezpośrednich korzyści wynikających z przeprowadzenia postępowania rozgraniczeniowego, wyrażających się w inicjatywie wszczęcia tego postępowania, ale dotyczy ono również interesu prawnego wynikającego z przepisów ustawy (art. 152 i 153 k.c.), jakim w tym przypadku jest ustalenie stabilnej granicy między sąsiadującymi nieruchomościami dla obu stron postępowania - tj. dla właścicieli tych nieruchomości. Okoliczność ta stanowi - w

światle wspomnianego drugiego stanowiska NSA - wystarczająca podstawę do obciążenia drugiego właściciela rozgraniczanych nieruchomości połową kosztów administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego, poniesionych w takiej sprawie.

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W orzecznictwie z zakresu rolnictwa i leśnictwa przeważały sprawy, dotyczące scalania i wymiany gruntów, ochrony gruntów rolnych i leśnych, rewindykacji nieruchomości rolnych przejętych na Skarb Państwa, a także sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji wydawanych w latach czterdziestych i pięćdziesiątych (aktów nadania gospodarstw rolnych na ziemiach odzyskanych) na podstawie dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.) oraz ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.). Nadal, chociaż już w zdecydowanie mniejszej ilości niż w latach poprzednich, wpływały skargi na decyzje umarzające postępowanie w sprawach uregulowania własności gospodarstw rolnych.

Inną rodzajowo grupę stanowiły sprawy ze skarg na decyzje zatwierdzające uproszczone projekty urządzenia lasów sporządzone na podstawie ustawy o lasach oraz sprawy związane z przekazywaniem gruntów do Zasobu Agencji Własności Rolnej oraz z przekazywaniem nieruchomości leśnych w zarząd Lasom Państwowym.

W sprawach scaleniowych skargi zwykle dotyczyły zarzutów niewydziałenia gruntów zamienionych o tej samej klasie użytków rolnych lub o tej samej powierzchni. Często zarzuty dotyczyły konfiguracji wydzielonych działek

w wyniku scalenia, objęcia scaleniem zabudowanych działek siedliskowych oraz dostępu do drogi publicznej.

W orzecznictwie zwracano uwagę przede wszystkim na zasadę wydziałania ekwiwalentów gruntowych według wartości szacunkowej i w związku z tym nie wszystkie zarzuty uczestników postępowania mogły być uwzględnione, szczególnie w zakresie powierzchni gruntów i miejsca położenia wydzielonych nieruchomości (SA/Rz 1004/97, SA/Rz 128/98).

Natomiast niekiedy słusznym zarzutem skarżących było włączenie do scalenia działek siedliskowych pod budynkami bez zgody ich właścicieli (II SA 589/98). NSA stwierdzał, że brak pisemnej zgody właścicielki działki siedliskowej zabudowanej na włączenie jej do scalenia stanowi rażące naruszenie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, powodujące stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia (art. 156 § 1 pkt 2 Kpa).

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, scalenie gruntów ma charakter zbiorowego zabiegu urządzeniowo-rolnego. Organy administracyjne opracowujące projekt scalenia korzystają ze swobody w wyborze najlepszego - ich zdaniem - rozwiązania w danych warunkach, tak aby w miarę możliwości uwzględnić interesy wszystkich uczestników scalenia. W tym zakresie rozstrzygnięcia organów zawierają elementy uznania administracyjnego. Kontrola NSA w tych sprawach polegała więc na ocenie czy tego rodzaju rozstrzygnięcia nie posiadają cech dowolności, t.j.; czy w sposób należyty zostały wyważone interesy społeczne i uzasadnione interesy poszczególnych osób (art. 7 Kpa).

W sprawach z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych dominowały sprawy, dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Kontynuowano w tych sprawach dotychczasowe orzecznictwo sądowe. Podkreślano także, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.), gruntami

rolnymi w rozumieniu tej ustawy są między innymi tereny określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne. Sprawdzenie więc prawidłowości danych zawartych w ewidencji gruntów może nastąpić w odrębnym postępowaniu, nie zaś w postępowaniu dotyczącym wyłączenia gruntów z produkcji. To samo dotyczy także zagadnienia klasyfikacji gruntów ujawnionej w ewidencji.

W szeregu spraw dotyczących stwierdzenia nieważności aktów nadania ziemi i decyzji o ich wykonaniu, wydanych na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.), przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.) oraz innych przepisów - w tym dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340), podstawową trudność budziły ustalenia faktyczne odnośnie posiadania gospodarstw rolnych w dacie wejścia w życie powyższych przepisów z uwagi na znaczny upływ czasu.

Zmieniające się przepisy prawa w ciągu kilkunastu lat następczo organom rozstrzygającym wiele trudności w ich prawidłowym zastosowaniu, szczególnie w odniesieniu do działek siedliskowych i budynków, które przeważnie nadawane były osadnikom na współwłasność: I tak np. w sprawie II SA 1186/97 NSA uchylił decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej odmawiającą stwierdzenia nieważności orzeczenia Wojewódzkiej Komisji Ziemskiej dla miasta Wrocławia z dnia 14. 11. 1962 r., zalecając organowi naczelnemu dokładne ustalenie, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, stanu faktycznego przedmiotowej nieruchomości w istotnych momentach, z punktu widzenia obowiązującego w poszczególnych okresach prawa oraz dokonania analizy wszystkich przepisów prawa mających zastosowanie w tej

sprawie, które obowiązywały od 1946 r. do czasu wydania kwestionowanej decyzji w 1962 roku.

Przedmiotem kontroli w tej kategorii spraw były również decyzje dotyczące uwłaszczenia w trybie art. 6 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1959 r. Nr 14 poz. 78 ze zm.), które objęte były postępowaniem o stwierdzenie ich nieważności. NSA nie stwierdził jednak istotnych uchybień w rozpoznawaniu tego rodzaju spraw przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Inną grupę spraw rewindykacyjnych dotyczących nieruchomości rolnych stanowiły skargi na decyzje dotyczące zwrotu działek przejętych na Skarb Państwa z różnych tytułów prawnych, przeważnie z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa za rentę.

Zdarzały się sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji o przekazaniu gospodarstwa rolnego w zamian za rentę na podstawie ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140), w których NSA uchylał decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności z powodu niewyjaśnienia przez organ administracji wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie (np. II SA 4/98). W innej zaś sprawie (II SA 433/98) dotyczącej przejęcia gospodarstwa rolnego na własność Państwa za rentę na podstawie art. 9 i art. 31 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21 poz. 118) uznano, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu gospodarstwa, gdyż w sprawie tej wykazano, iż zostały spełnione przesłanki określone przepisami § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r.

- w sprawie zaliczania gospodarstw rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek zaniedbania i w sprawie ustalania wysokości

nakładów niezbędnych do przywrócenia żyzności gruntów (Dz.U. Nr 11, poz.58), a mianowicie nie wszystkie grunty one były rolniczo wykorzystywane w ciągu ostatnich trzech lat przed przejęciem, co zostało potwierdzone protokołami. NSA nie uznała również skargi na decyzję odnawiającą stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu gospodarstwa na rzecz Państwa, wydanej na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. zmieniającej ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 161), pozwalającym na przejęcie na rzecz Państwa każdego opuszczonego gospodarstwa, gdyż ta właśnie okoliczność wystąpiła w sprawie.

Natomiast oczekiwanie zainteresowanych na reptrywatyzację i zgłaszane przedwcześnie roszczenia co do nieruchomości przejętych na Skarb Państwa zgodnie z uprzednio obowiązującym prawem, nie mogły być realizowane do czasu uchwalenia ustawy reptrywacyjnej i w tym zakresie oczecznictwo NSA pozostało nie zmienione w stosunku do lat poprzednich.

Zachowany został również dotychczasowy sposób orzekania w sprawach o stwierdzenie nieważności aktów własności ziemi wydanych na podstawie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, w których to sprawach organy administracji państwowej konsekwentnie umarzają postępowania administracyjne stosownie do art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 ze zm.). Skargi w tych sprawach były oddalane przez NSA wobec jednoznacznej treści wspomnianego przepisu.

W kilku sprawach o przekazanie gruntów PFZ do zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nie stwierdzono istotnych uchybień. Przekazywanie tych gruntów następowało na podstawie decyzji organu

administracji państwowej, a zgłaszane niekiedy przez Agencję zarzuty odnośnie charakteru prawnego przekazywanych jej gruntów nie zostały podzielone. I tak np. w sprawie II SA 713/98 NSA stwierdził, że decydujące znaczenie dla uznania gruntów za rolne i tym samym podlegające przekazaniu Agencji ma wykładnia przepisu art. 46¹ i art. 55³ kodeksu cywilnego, oraz art. 1 pkt 1 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

Sprawy dotyczące gospodarstwa leśnej stanowiły niewielki odsetek i dotyczyły w zasadzie przekazywania działek leśnych w zarząd Lasów Państwowych oraz zatwierdzania uproszczonego planu urządzenia lasu. W tej ostatniej kategorii spraw zauważono istotne uchybienia w postępowaniu administracyjnym przy sporządzaniu planów i inwentaryzacji lasów prywatnych, odnośnie udziału zainteresowanych właścicieli w tych czynnościach i braku powiadamiania strony o oględzinach lasu, a także w zakresie rozpatrywania zastrzeżeń, co do powyższych planów oraz obowiązków zalesienia, nałożonych na właścicieli.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Zakres przedmiotowy rozpoznanych przez sąd administracyjny skarg na decyzje w zakresie objętym ochroną środowiska był różnorodny i nie odbiegał od lat poprzednich. Najliczniejszą grupę stanowiły skargi na decyzję wymierzającą kary pieniężne za wycięcie drzew i krzewów bez uprzedniego uzyskania zezwolenia, podjęte na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.). Brak zezwolenia stanowi naruszenie wymagań ochrony środowiska i zagrożone jest sankcją - karą pieniężną w wysokości określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1995 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu naliczania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska

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

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany był dotychczas pogląd, iż również samowolne usunięcie suchego lub obumarłego drzewa uzasadnia nałożenie kary pieniężnej. Odmienne wykładnia tej kategorii spraw zaprezentowana została w wyroku z dnia 23 lipca 1998 r. II SA/Ka 1675/96 uzasadniająca odmowę zastosowania sankcji z tego powodu, że ratio legis ochrony zieleni nie obejmuje usuwania obumarłych pozostałości przyrodniczych. Stanowisko Sądu w tej sprawie jest uprawnione i stanowi jedną z wykładni przepisów prawa występującej w dotychczasowym orzecznictwie sądowym.

Dość liczną grupę spraw stanowiły także skargi na decyzje wymierzające kary pieniężne za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nie przeznaczonym. Z wejściem w życie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592) zgodnie z art. 19 tej ustawy, gmina realizuje zadania związane z racjonalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi według zasad określonych w przepisach o utrzymaniu czystości i porządku w gminie i według przyjętego przez radę gminy programu ochrony środowiska w gminie. Powołane przepisy prawa ilustrują kierunek w jakim zmierza ustawodawstwo. Jest to również potwierdzenie słuszności poglądów, jakie w tej kwestii ukształtowały się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawach z zakresu ochrony i kształtowania środowiska wskazać należy na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. akt OPS 14/98, wyjaśniającą istotną z punktu widzenia praktyki kwestię wykładni przewidzianego w przepisach (art. 84 cyt. ustawy) roszczenia o wykup lub zamianę nieruchomości, której właściciel nie może wykorzystać na cele dotychczasowe. Chodzi o nieruchomości położone w strefie ochronnej lub w obszarze objętym szczególną ochroną albo na terenach zieleni miejskiej lub w

obrębie parku wiejskiego. Powstała bowiem wątpliwość, czy do merytorycznego rozstrzygnięcia o roszczeniu właściciela o wykup lub zamianę takiej nieruchomości właściwa jest droga administracyjna, czy sądowa. Zagadnienie to wywoływało kontrowersje zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Świadczyły o tym m.in. postanowienia Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 29 marca 1995 r., III PO 10/94 (OSNAPiUS z 1995 r. Nr 16, poz. 210) oraz z dnia 8 stycznia 1998 r., III PO 10/97 (OSNAPiUS z 1998 r., Nr 23, poz. 698). Niewątpliwie roszczenie o wykup lub zamianę nieruchomości, prowadzące w swej istocie do przeniesienia własności nieruchomości, ma charakter cywilnoprawny, na co przede wszystkim wskazuje ich regulacja prawnomaterialna zawarta w przepisach art. 155 § 1 i art. 603-604 Kodeksu cywilnego. Przepis art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, w przeciwieństwie do innych przepisów działu IV tej ustawy (art. 82 ust. 2 i art. 83), w wyraźny sposób nie wskazuje, że organ administracji tam wymieniony został umocowany do rozstrzygnięcia żądań właściciela nieruchomości o wykup lub zamianę nieruchomości przez wydanie decyzji administracyjnej. Zważywszy zatem, że art. 2 k.p.c. statuuje zasadę nadrzędności oraz domniemania drogi sądowej w sprawach cywilnych, to brak w art. 84 ust. 2 ustawy wyraźnego przekazania określonych w ust. 1 tego artykułu roszczeń na drogę administracyjną (art. 2 § 2 3 k.p.c.), winien przemawiać za przyjęciem stanowiska, iż do rozpatrywania spraw, o których mowa w art. 84 ust. 1 ustawy właściwa jest droga postępowania przed sądem powszechnym. Z tych też względów skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął powyższą uchwałę z dnia 21 grudnia 1998 r. w sprawie OPS 14/98, która ma następującą treść:

„Dochodzenie przez właściciela nieruchomości, położonej na obszarze określonym w art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.) roszczenia o

wykup takiej nieruchomości, z której korzystanie w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, należy do postępowania przed sądem powszechnym, z tym że określenie jednostki organizacyjnej ponoszącej koszty wykupu następowało w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 84 ust. 2 tej ustawy".

Podjęcie tej uchwały powinno wpłynąć na usunięcie rozbieżności występującej zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Sądu Najwyższego, a dotyczącego tak podstawowej dla obywateli kwestii trybu dochodzenia wspomnianych roszczeń.

W sprawach dotyczących ustalenia opłat za gospodarce korzystanie ze środowiska, powstała w orzecznictwie istotna wątpliwość: czy możliwe jest podwyższenie tych opłat o 100% w przypadku, gdy jednostka organizacyjna nie posiada decyzji ustalającej rodzaje i ilość substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza (art. 86^o ust. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska), ale jednocześnie wystąpiła o wydanie decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń, zaś na skutek zwłoki organu decyzja taka (na podstawie art. 30 tej ustawy) nie została wydana.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w dniu 21 grudnia 1998 r. w sprawie OPS 13/98 podjął następującą uchwałę: „Niezatwierdzenie przez organ administracji państwowej w terminie przewidzianym w art. 35 Kpa sprawy o ustalenie rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających powietrze dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza przez jednostkę organizacyjną, w drodze decyzji, o której mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) nie wyłącza samo przez się stosowania przepisu art. 86^b ust. 7 tej ustawy". Przyjęcie takiej zasady nie oznacza jednak, iż niezatwierdzenie sprawy przez organ w określonym terminie pozostaje bez

wplywu na podwyższenie opłat o 100%. Jak to bowiem wywiedziono w uzasadnieniu uchwały, istotne znaczenie posiada okoliczność, czy strona ponosi lub nie ponosi odpowiedzialności za to, że nie posiada decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy. Dopiero łączna ocena tych okoliczności może doprowadzić do wniosku, że w konkretnej sprawie wymierzenie dodatkowej opłaty (sankcji o charakterze represyjnym) byłoby lub nie byłoby do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa, w tym z zasadą sprawiedliwości. Do tych okoliczności należy zaliczyć między innymi to, czy jednostka organizacyjna posiadała w poprzednim okresie decyzję ustalającą dla niej zanieczyszczenie dopuszczone do wprowadzenia do powietrza, czas wystąpienia o wydanie nowej decyzji w tym przedmiocie oraz przebieg postępowania w takiej sprawie, ale także sposób wypełniania przez jednostkę organizacyjną (przedsiębiorcę) obowiązku szczególnej staranności o ochronę środowiska i wprowadzanie w nim zmian zgodnie z prawem.

Sprawy z zakresu prawa wodnego

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym w tej grupie spraw przeważały skargi na decyzje dotyczące nakazania właścicielowi gruntu przywrócenia stanu wody na gruncie do stanu poprzedniego, wydawane na podstawie art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 238 z późn. zm.). W wielu sprawach strony usiłowały na podstawie tego przepisu regulować stosunki wodne, które nie wynikały ze zwykłego korzystania z wody, lecz np. z wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, co jest szczególnym korzystaniem z wód. W wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., sygn. akt SA/Rz 1663/97 NSA stwierdził, że dyspozycją art. 50 ust. 1 Prawa wodnego objęte są zmiany pozostające w związku ze zwykłym korzystaniem z wody, będące następstwem takiego korzystania. Zakaz zawarty w

tym przepisie obejmuje zarówno działania zmierzające do poprawy stosunków wodnych na własnym gruncie (np. przekopanie rowu, podsypywanie nieruchomości), jak i działania pośrednie, których celem nie jest poprawa stosunków wodnych lecz gospodarze wykorzystanie nieruchomości (wzniesienie budynku na sphywie wód, wykonanie ogrodzenia lub innych urządzeń znieinających naturalny sphyw wody itp.). Stanowisko to potwierdził Sąd w wyroku z dnia 7 lipca 1998 r., sygn. SA/Rz 1710/97, w którym przypomniał, że nakaz przywrócenia stanu wody na gruncie może być wydany, gdy dokonane zmiany pozostają w związku ze zwykłym korzystaniem z wody zdefiniowanym w art. 49 ust. 1 ustawy, tj. korzystaniem z wody własnej dla zaspokoienia potrzeb własnych, gospodarstwa domowego i gospodarstwa rolnego. Możliwość wydania nakazów opartych na art. 50 ust. 1 i 2 Prawa wodnego nie obejmuje innych działań inwestycyjnych właściciela, w tym wymagających pozwolenia wodnoprawnego, nawet jeśli wywołują one skutki tym przepisem przewidziane. Kwestia wydawania takich nakazów w przypadku podmiotów, które korzystają z pozwolenia wodnoprawnego jest uregulowana art. 25 ust. 3 i 6 oraz 26 pkt 3 i 4 ustawy.

W sprawach dotyczących opłat za wodę, w których podstawę orzekania stanowi art. 56 Prawa wodnego, Sąd w wyroku z dnia 14 października 1998 r., sygn. IV SA 1801/96 stwierdził, iż powołany wyżej przepis i przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz.U. Nr 133, poz. 637 z późn. zm.) przewidują obowiązek pobierania od podmiotów gospodarczych opłat za sam fakt poboru wody. Sposób zużycia pobranej wody rzutuje wyłączenie na wysokość stawek opłat. Artykuł 56 Prawa wodnego winien być rozumiany jako ekonomiczny środek ochrony wód. Jego istotą jest funkcja motywacyjna, wyrażająca się tym, że opłaty obciążające koszty własne podmiotu gospodarczego zmuszają go do uwzględnienia celowości i gospodarności w

dysponowaniu zasobami oraz do stosowania czystych technologii i instalowania urządzeń ochronnych i bezawaryjnych, koniecznych do zmniejszenia obciążenia z tytułu opłat za pobór wody. Potrzeba racjonalnego gospodarowania zasobami wód nakłada na podmioty gospodarze obowiązek korzystania z wód w sposób oszczędny i gospodarczo uzasadniony. Nie jest w związku z tym możliwe do zaakceptowania na gruncie przepisów Prawa wodnego stanowisko, że za pobraną, a następnie utraconą wodę z powodu wad w sieci poborca wody nie jest obowiązany do poniesienia stosownej opłaty.

W sprawie ze skargi na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie ustalenia dobowych kar pieniężnych (wyrok z dnia 25 marca 1998 r., sygn. IV SA 873/96) Sąd stwierdził, iż nie można wymierzyć kary pieniężnej za wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków, które odpowiadają wymogom określonym w pozwoleniu wodnoprawnym. Jeśli więc analiza ścieków oczyszczonych odprowadzanych do rzeki nie wykazała naruszenia warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, to naliczenie kar dobowych od tej ilości ścieków nastąpiło z naruszeniem przepisów § 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie kar pieniężnych za naruszenie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi (Dz.U. Nr 125, poz. 557).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiła różnica w wykładni przepisów o opłatach za szczególne korzystanie z wód w odniesieniu do wód kopalnianych. Jeszcze w wyroku z dnia 18 czerwca 1997 r., sygn. IV SA 1441/95, wody kopalniane uznane zostały za ścieki i skarga na decyzję o wymierzeniu, na podstawie § 8 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz.U. Nr 133, poz. 637 z późn. zm.), podwójnej stawki za ich wprowadzenie została oddalona. Aktualnie w orzecznictwie zdaje się przeważać pogląd, że wody kopalniane nie są ściekami i brak jest podstaw prawnych do orzekania opłat w

podwójnej wysokości za ich odprowadzanie (wyrok z dnia 19 sierpnia 1998 r., sygn. IV SA 1647/96).

Rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiła przy rozpoznawaniu skarg na uchwały organów gminy ustalających wysokość opłat za wodę i wprowadzanie ścieków, podejmowanych jeszcze na podstawie § 3 i § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 18.12.1996 r. w sprawie urzędzeń zaopatrzenia w wodę i urzędzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11.02.1993 r. III AZP 32/92 jak i w postanowieniach z dnia 3.06.1993 r. III ARN 75/92 oraz 9.11.1995 r. III ARN 44/95 wyraził pogląd, że uchwała rady miejskiej ustalająca stawki za wodę i odprowadzanie ścieków nie jest uchwałą kształtującą stosunki cywilnoprawne. Uchwała ta jest adresowana do przedsiębiorstwa i w stosunku do tego podmiotu zawiera postanowienia o charakterze władczym. Rzutuje ona na ewentualne kształtowanie stosunków cywilnoprawnych między przedsiębiorstwami a osobami korzystającymi z jego usług i te osoby „jako nie legitymowane przepisami materialnego prawa administracyjnego nie mogą wnieść na uchwałę skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym”.

Podobne stanowisko zaprezentowane zostało w postanowieniu NSA z 13.02.1992 r. w sprawie IV SA 1017/91 i w wyroku NSA z dnia 7.10.1993 r. SA/Po 1125/93.

Natomiast odmienne stanowisko wyrażone zostało w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.1991 r. SA/Wr 582/91, z 26.08.1997 r. I SA/Ka 951/97, z 24.02.1998 r. II SA/Kr 1469/97. W tej ostatniej sprawie NSA podkreślił, że „zaskarżona uchwała należy do zakresu administracji publicznej (...) i że treścią jej nie jest co prawda typowa opłata o charakterze publicznoprawnym ale raczej cena za usługę eksploatacji urządzeń, oczyszczania ścieków itp., jednakże cena ta jest ustalana nie przez przedsiębiorstwo gminne,

ale przez radę gminy w sposób jednostronny i władczy zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z 18.12.1996 r.”.

Ze względu na powyższą rozbieżność skład orzekający NSA postanowieniem z dnia 14 października 1998 r. w sprawie IV SA 723/98, w trybie art. 49 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wystąpił do Prezesa Sądu o skierowanie sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów.

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W orzecznictwie organów administracyjnych wiele kontrowersji wywołała ocena skutków prawnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych, względnie zmienionych, przed dniem 1 stycznia 1995 r., na podstawie przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 r. i z 1984 r., które to plany, w przypadku ich prawidłowego ogłoszenia, zachowały moc obowiązującą do 31 grudnia 1999 r. Wątpliwości te przedstawione zostały m.in. w pytaniu prawnym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, które wystąpiło do Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne, czy zmiany planu miejscowego sporządzone i uchwalone w trybie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym mogą być traktowane jako miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 67 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym a w tym, czy i jakie skutki prawne należy łączyć z faktem, gdy zmieniona uchwała rady gminy o zatwierdzeniu planu zagospodarowania przestrzennego, w którym dokonano zmian, nie została opublikowana.

Wyjaśniając te wątpliwości Naczelny Sąd Administracyjny podjął w dniu 23 lutego 1998 r., sygn. akt OPK 37/97 (ONSA z 1998 r. Nr 2, poz. 48)

następująca uchwała: „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez właściwy organ na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67), lecz nie ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do którego uchwalono zmiany w trybie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.), z jednoczesnym ustaleniem i zatwierdzeniem nowego rysunku planu oraz jednolitego tekstu planu obejmującego pozostawione bez zmian elementy dotychczasowego planu, jest - po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy o zatwierdzeniu zmian w tym planie - obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.)”. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano m.in., iż zasady i tryb uchwalania aktów prawa miejscowego uregulowane zostały bardzo ogólnie w rozdziale 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Jedynie pewne kwestie techniczno-legislacyjne zawarte są w innych przepisach tej ustawy np. w art. 3, 18 ust. 2, 22, 33 ust. 2 tej ustawy, natomiast kwestie szczegółowe dotyczące zasad techniki prawodawczej uregulowane zostały przez rady gmin w regulaminach i statutach, w których nie ma zakazu uchwalania zmiany do uchwalonego już we właściwym trybie aktu prawa miejscowego przed jego ogłoszeniem i uzyskaniem przez niego mocy obowiązującej. Ponadto prawo miejscowe uchwalone przez właściwy organ z zachowaniem zasad techniki prawodawczej nie traci swej ważności z powodu nieogłoszenia. Nie ma zatem przeszkód prawnych dla ogłoszenia uchwalonego aktu prawnego ze zwłoką, jak również nie ma przeszkód prawnych do wprowadzenia zmian w takim akcie przed jego ogłoszeniem. Warunkiem nabycia mocy obowiązującej przepisu prawa miejscowego będzie jego ogłoszenie i wejście w życie najwcześniej z dniem ogłoszenia (art. 42 ust. 2 ustawy o

samorządzie gminnym). Dla planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązująca w czasie jego ogłoszenia w formie tekstu jednolitego ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym przewidywała, iż nabycia on moc obowiązującą nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 32 ust. 2). Stąd też miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez właściwy organ na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, lecz nie ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do którego uchwalono zmiany w trybie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, z jednoczesnym ustaleniem i zatwierdzeniem nowego rysunku planu oraz nowego jednolitego tekstu planu, obejmującego pozostawione bez zmian elementy dotychczasowego planu - po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy o zatwierdzeniu zmian w tym planie - jest obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Ta niezwykle istotna problematyka, związana z oceną skutków prawnych planów miejscowych, uchwalanych pod rządami różnych ustaw, powinna doprowadzić do ujednoczenia praktyki i orzecznictwa administracyjnego.

Kolejnym zagadnieniem, o podstawowym znaczeniu dla praktyki były wątpliwości zgłoszone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile, sprowadzające się do tego, czy ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenu jako rolnego (ornego) wprowadza samo przez się zakaz jakiegokolwiek zabudowy tego terenu. W uchwale z dnia 11 maja 1998 r. OPK 40/97 (ONSA z 1998 r. Nr 4, poz. 111) wyjaśniono, że zabudowa takiej nieruchomości nie jest sprzeczna z planem, w rozumieniu art. 43 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 10 ust. 1 pkt 8 tej ustawy wówczas, gdy plan nie

wprowadza zakazu takiej zabudowy terenu. W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono, że uprawnienie właściciela do swobodnego zagospodarowania jego nieruchomości może być ograniczone zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako prawa miejscowego, jeśli wynikają wprost z zapisów tego planu. Stąd też tylko wówczas, gdy taki zakaz zabudowy zawarty jest w planie, można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie unormowała dopuszczalności, względnie niedopuszczalności, odstąpienia od dalszych prac planistycznych po podjęciu uchwały o przystąpieniu do opracowania projektu planu. W wyroku z dnia 23 lipca 1998 r. II SA/Ka 2149/97, po rozpoznaniu skargi na uchwałę rady gminy „o odstąpieniu od zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, sąd stanął na stanowisku, że możliwe jest odstąpienie od dalszych prac nad projektem planu. Zdaniem sądu, skoro rada gminy jest właściwa do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, to konsekwentnie należy przyjąć, że może również odstąpić od dalszych prac, z różnych przyczyn (wysokie koszty opracowania planu, krótki okres obowiązywania planu mającego ulec zmianie itp.).

W praktyce organów administracyjnych nadal zdarzają się przypadki nie dokonywania rozróżnienia protestów do projektu planu (art. 23 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, według którego protest może wnieść każdy) od zarzutów do projektu planu (art. 24 ust. 1 ustawy, w myśl którego zarzut, w przeciwnieństwie do protestu, może zgłosić jedynie osoba, której interes prawny lub uprawnienie narusza projekt planu). Kwestii tej dotyczył m.in. wyrok z dnia 17 listopada 1998 r. II SA/Lu 404/98. W orzecznictwie NSA wskazano również, że wycelminowaniu z obrotu podlegają uchwały rady gmin o nieuwzględnieniu zarzutu, które nie zawierają uzasadnienia prawnego i faktycznego (np. II SA/Kr 2034/97, II SA/Kr 681/98).

Czteroletni okres obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zaowocował ponadto kształtowaniem się w orzecznictwie sądowym w miarę jednolitego stanowiska w wielu spornych kwestiach, dotyczących najbliższej grupy spraw - skarg na decyzje o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Chodzi w szczególności o następujące zagadnienia:

- bezprzedmiotowe jest postępowanie administracyjne o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli inwestycja została już zrealizowana w całości lub w części (SA/Rz 371/97).
- przepis art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie stwarza podstaw prawnych do weryfikacji prawidłowości ustaleń obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (SA/Rz 241/97, SA/Rz 1649/97),
- ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji szkodliwych oraz inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska winno być poprzedzone uzgodnieniami podejmowanymi w trybie art. 106 Kpa i to nie tylko w odniesieniu do inwestycji wymienionych w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1995 r. (II SA/Ka 1131/96, II SA/Ka 1251/96).

Sprawy z zakresu prawa budowlanego

W sprawach budowlanych przeważały skargi na decyzje o nakazaniu rozbiórki obiektu budowlanego, zatwierdzeniu projektu budowlanego, pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu oraz skargi na decyzje w przedmiocie udzielenia lub odmowy udzielenia pozwolenia na budowę.

W sprawach skarg na decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych, składy orzekające zawieszaly postępowanie sądowe w związku z oczekiwaniem na rozpoznanie w 1998 r. przez Trybunał Konstytucyjny pytania

prawnego co do zgodności art. 48 Prawa budowlanego z Konstytucją RP (orzeczenie to wydane zostało w dniu 12 stycznia 1999 r.).

Z problematyką rozbiórek wiąże się ponadto zagadnienie terminu jej wykonania. Organy administracyjne orzekające rozbiórkę, niemal powszechnie zamieszczęły w decyzji termin wykonania tego obowiązku. Już w ubiegłych latach w orzecznictwie NSA wskazywano, że przepisy Prawa budowlanego nie dają podstaw prawnych do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięcia. Powstała jednak kolejna wątpliwość, czy określenie terminu rozbiórki w decyzji o jej nakazaniu może znaleźć uzasadnienie w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ostatecznie problem wyjaśniony został w uchwałę z dnia 1 czerwca 1998 r. OPS 22/98 (ONSA z 1998 r. Nr 4, poz. 108), według której „W wydawanej na podstawie art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego nie można ustalić terminu jej wykonania z powołaniem się na art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.)”.

Przepisy Prawa budowlanego nie normują wprost sytuacji, w której po wybudowaniu obiektu budowlanego, na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, doszło do wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (np. wskutek stwierdzenia jej nieważności, uwzględnienia rewizji nadzwyczajnej od wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na udzielone pozwolenie na budowę). Problematyka ta wystąpiła w kilku sprawach, m.in. w sprawie II SA/Ka 957/96 (wyrok z dnia 6 marca 1998 r.). Składy orzekające NSA stanęły na stanowisku, że w takiej sytuacji, wybudowanego obiektu nie można traktować jako samowoli budowlanej mimo, że stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wywiera skutki z mocą wsteczną i pozornie mogłoby się wydawać, że decyzja o pozwoleniu nie wywarła żądanych skutków prawnych. W ocenie sądu w dacie

prowadzenia robót budowlanych inwestor legitymował się pozwoleniem na budowę i to przesądza o legalności jego działań. Późniejsze wyeliminowanie z obrotu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę winno prowadzić do rozważenia możliwości wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu po ewentualnym nakazaniu dokonania zmian lub przeróbek niezbędnych do doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem.

W orzecznictwie w sprawach budowlanych NSA zajął stanowisko również w następujących kwestiach:

- podłoże cementowe bądź podest cementowy, stanowiący podstawę do zamontowania w zakładzie przemysłowym maszyny, wyczerpuje pojęcie fundamentu pod maszynny i urządzenia, o jakim mowa w definicji „budowli”, zawartej w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. Budowa takiego fundamentu nie jest zwolniona od uzyskania pozwolenia na budowę. Również roboty budowlane, polegające na utwardzeniu powierzchni gruntu, wymagają uprzedniego uzyskania pozwolenia (wyrok NSA z dnia 3 marca 1998 r. II SA/Wr 1269/97),

- budowa lub przebudowa obiektu budowlanego na nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności, jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu, wobec czego wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli, zaś w razie braku takiej zgody rozstrzygnięcie podejmuje sąd powszechny w trybie art. 199 k.c., które to rozstrzygnięcie zastępuje zgodę współwłaścicieli (wyrok NSA z dnia 9 września 1998 r. II SA/Wr 1695/97),

- za zakończenie budowy, w rozumieniu art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego, należy rozumieć taki stan zaawansowania robót, który pozwala na użytkowanie obiektu przynajmniej w części, zgodnie z jego przeznaczeniem (wyrok NSA z dnia 4 marca 1998 r. II SA/Ld 20/96),

- rozpoczęcie rozbudowy budynku bez pozwolenia na budowę stanowi samowolę budowlaną w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego, a to wyklucza

zastosowanie art. 50 i 51 tego Prawa (np. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1998 r. II SA/Ld 422/96),

- nałożenie na inwestora na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego obowiązku usunięcia nieprawidłowości projektu budowlanego, w formie postanowienia, musi być skonkretyzowane a nie ogólnikowe poprzez odesłanie do rozporządzenia wykonawczego (wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 1998 r. II SA/Ld 1705/97),

- wydanie decyzji na podstawie art. 51 Prawa budowlanego bez uprzedniego rozstrzygnięcia w oparciu o art. 50 tej ustawy, daje podstawę do uznania, że decyzja taka podjęta została z naruszeniem prawa (wyrok NSA z dnia 8 maja 1998 r. II SA/Ld 342-343/96, II SA/Lu 847/97),

- toczący się w postępowaniu administracyjnym spór o rozgraniczenie nieruchomości, ma charakter zagadnienia wstępnego w stosunku do postępowania o pozwolenie na budowę, które powinno być zawieszona na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kpa (II SA/Gd 420/98),

- stroną postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę na gruncie przylegającym do działki stanowiącej własność spółdzielni jest ta spółdzielnia a nie poszczególne jej członkowie (SA/Sz 669/97, II SA/Gd 1348/97, II SA/Lu 1259/97, SA/Rz 1648/96).

Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz dróg publicznych

W przedstawionej kategorii spraw dominowały skargi na decyzje dotyczące odmowy zarejestrowania lub wycofania pojazdu z ruchu. W większości tych spraw skargi były oddalane, bowiem pochodziły od osób, które nie spełniły warunków określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczania pojazdów (Dz.U. Nr 37, poz. 164 ze zm.) lub

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. W tym zakresie NSA konsekwentnie prezentował pogląd, iż rejestracja pojazdu może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodów spełniających wymogi określone we wspomnianych aktach prawnych lub po przedstawieniu prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego ustalającego prawo własności pojazdu z dokładnie określonymi cechami identyfikacyjnymi danego pojazdu.

Naczelny Sąd Administracyjny zajmował stanowisko, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające, iż dana osoba nabyła prawo własności pojazdu o określonych numerach identyfikacyjnych ma dla organu administracyjnego charakter wiążący. Oznacza to, że organ administracji nie jest uprawniony ani do zmiany tego orzeczenia ani do podejmowania działań nie uwzględniających danych zawartych w tym orzeczeniu (por. II SA 143/98, II SA 662/98, II SA 926/98). NSA stwierdził także (SA/Lu 340/97), iż nabycie pojazdu na licytacji publicznej i przedłożenie stosownego zaświadczenia na tę okoliczność, oznacza wykazanie tytułu własności pojazdu w rozumieniu § 3 ust. 4 powołanego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczania pojazdów.

Następną grupę stanowiły orzeczenia w sprawach ze skarg na decyzje odmawiające czasowej rejestracji pojazdów do czasu ustalenia prawa własności pojazdu.

Regulujący obecnie to zagadnienie przepis art. 74 ust. 2 powoływanej ustawy - Prawo o ruchu drogowym nie przewiduje możliwości czasowej

rejestracji pojazdu w związku z postępowaniem sądowym mającym na celu ustalenie jego własności. Skargi w tym zakresie były więc oddalane.

W sprawach ze skarg na decyzje o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi z powodu naruszenia przepisów prawa obowiązujących w czasie ich wydania lub stwierdzenia na podstawie orzeczenia lekarskiego istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami Naczelny Sąd Administracyjny w zasadzie podzielał stanowisko organów administracyjnych.

W 1998 r. skargi w sprawach o wydanie zezwolenia na uprzywilejowanie pojazdu w ruchu drogowym stanowiły liczną grupę i dotyczyły decyzji odmownych. Skargi te w większości były oddalane. Natomiast w jednej ze spraw o wydanie takiego zezwolenia straży gminnej zaskarżona decyzja (oraz decyzja ją poprzedzająca) została uchylona, ponieważ naruszono przepis art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 marca 1998 r. w sprawie trybu i zasad uznania pojazdów straży gminnych za pojazdy uprzywilejowane (Dz. U. Nr 34, poz. 192). Przepis § 2 tego rozporządzenia uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska - wydania opinii - przez inny organ. W rozpoznanej sprawie opinia taka nie została wydana w formie postanowienia, nie została doręczona stronie, która z tego powodu została pozbawiona możliwości jej ewentualnego zaskarżenia.

W okresie sprawozdawczym wzrósł wpływ skarg na decyzje o nałożeniu na użytkowników dróg opłat drogowych za przejazdy bez zezwolenia tzw. pojazdami (lub zestawami) niemotoryzowanymi. Podstawą wydania decyzji były stwierdzone przez służby drogowe w czasie kontroli przejazdy po drogach publicznych bez zezwolenia, pojazdów samochodowych o gabarytach, ciężarze i naciskach osi przekraczających dopuszczalne normy.

W znacznej ilości tych spraw zaskarżone decyzje i utrzymane nimi w mocy decyzje organu pierwszej instancji zostały uchylone. Podstawę rozstrzygnięć w

tym zakresie stanowiły stwierdzone naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy (w szczególności art. 7, 8, 9, 77 § 1 i art. 80 kpa) wynikające np. z niewłaściwego sporządzenia protokołu zatrzymania i kontroli pojazdu, wyznaczenia nieodpowiedniego miejsca wazenia pojazdu z powodu nierówności lub dużego spadku terenu, a także z wadliwie przeprowadzonego procesu wazenia (II SA 61/98; II SA 81/98, II SA 59/98, II SA 282/98 i II SA 344/98).

W tej kategorii spraw Naczelny Sąd Administracyjny podjął także wątpliwość co do legalności przepisów stanowiących podstawę prawną wspomnianych decyzji o wymiarze opłat drogowych i postanowieniem (w sprawie o sygn. akt II SA 116/98) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: "czy przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 123, poz. 578 z późn. zm.): § 4 ust. 1, lp. 5 lit. a, e/ oraz lp. 6 lit. b/ w części dotyczącej pojazdu członowego lub zespołu pojazdów składającego się z pojazdu silnikowego i przyczepy są zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483), a także z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.)".

Inne skargi na decyzje, których podstawę prawną stanowiły przepisy powoływanej ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, dotyczyły przede wszystkim odmowy wyrażenia zgody na wykonanie lub przebudowę zjazdu z drogi do zabudowań lub obiektów usługowych. Jedna ze skarg dotyczyła decyzji odmawiającej zgody na wykonanie zjazdu z autostrady. Skarga ta została oddalona (sprawa II SA 835-836/98).

W innej zaś sprawie (II SA 1414/97) NSA uwzględniając skargę wyraził pogląd prawny, iż zgoda zarządu drogi na wykonanie lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej do pól uprawnych i zabudowań, o której mowa w art. 29 pkt 2

ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.), jest wymagana z punktu widzenia funkcji określonej drogi publicznej, organizacji i bezpieczeństwa ruchu na tej drodze, jej przepustowości, płynności i swobody ruchu drogowego. Zgoda ta nie zastępuje ani orzeczenia sądu o ustanowieniu służebności drogi koniecznej ani pozwolenia na budowę zjazdu wymaganego przez przepisy prawa budowlanego.

Ponadto zaskarżane były decyzje dotyczące samowolnego naruszenia pasa drogowego, lokalizacji w pasie drogowym urządzeń lub obiektów nie związanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu. W tej kategorii spraw większość skarg została oddalona. Natomiast orzeczenia NSA uwzględniające skargi zapadały w sprawach, w których organy administracji naruszyły przepisy kodeksu postępowania administracyjnego - w szczególności art. 7, 77 § 1, art. 80 i 81 kpa - w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (II SA 148/98, II SA 420/98, II 506/98, II SA 614/98, II SA 877/98).

Sprawy z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć

Do tej kategorii należały przede wszystkim sprawy dotyczące wykonywania zawodów prawniczych: rady prawnego, notariusza, adwokata i komornika, powierzania funkcji biegłego sądowego i funkcji tłumacza przysięgłego, nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, a także wydawania świadectw kwalifikacyjnych uprawniających do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych i wpisu na listę doradców podatkowych.

Ustawą z dnia 22 maja 1997r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i niektórych innych ustaw (Dz.U.Nr 75, poz.471), która weszła w życie 15 września 1997r. wyeliminowano m.in. istniejące

dotychczas możliwości uzyskania wpisu na listę radców prawnych przez osoby wykonujące w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych pracę na stanowiskach odpowiadających funkcji rady prawnego.

Wykreslając przepis art. 79 ustawy o radcach prawnych nie przewidziano żadnych regulacji międzyczasowych. W związku z tym pojawił się problem oceny prawnej uchwał organów samorządu radcowskiego podejmowanych po dniu 15 września 1997 r. - odnoszących się do wniosków o wpis na listę radców prawnych na podstawie wspomnianego art. 79 ustawy o radcach prawnych - ale złożonych przed zmianą ustawy.

Rozpatrując takie sprawy NSA stanął na stanowisku, że skoro ustawa z dnia 22 maja 1997r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw nie zawiera przepisu przejściowego, pozwalającego stosować przepisy dotychczasowe do spraw wszczętych przed jej wejściem w życie, to w takiej sytuacji organy rozstrzygające sprawę powinny stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania. Po dniu 15 września 1997r. nie było zatem podstaw prawnych do stosowania przez organy samorządu radcowskiego przepisów art. 78 i 79 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (II SA 496/98, II SA 651/98, II SA1059/98).

Wspomniana ustawa z dnia 22 maja 1997 r. pogorszyła również sytuację osób, które mając zakończone stosownym pozytywnym egzaminem aplikacje sędziowskie, prokuratorские lub notarialne ubiegaly się o wpis na listę radców prawnych. Do dnia 15 września 1997 r. osoby te zwolnione były od wymogu odbywania aplikacji radcowskiej. Warunkiem ich wpisu na listę radców prawnych było jedynie zdanie egzaminu radcowskiego.

Po dniu 15 września 1997 r. od osób z ukończoną pozytywnym egzaminem aplikacją sądową, prokuratorską, notarialną lub adwokacką, zamierzających wykonywać zawód rady prawnego, wymaga się - co do zasady - także odbycia aplikacji radcowskiej. Można im jedynie skrócić tę aplikację do dwóch lat albo

niekiedy wyjątkowo zwolnić z jej odbywania (art. 25 ust. 2 ustawy o radcach prawnych w nowym brzmieniu).

Wobec braku (również w tym przypadku) odpowiednich regulacji międzyczasowych, dotyczących sposobu traktowania wniosków o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego złożonych przed dniem 15 września 1997 r. (a rozpatrywanych po wejściu w życie zmiany ustawy) NSA wypowiedział pogląd, że jeżeli między złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego, a jego rozpatrzeniem przez organ I instancji nastąpiła zmiana art. 25 ust. 2 ustawy o radcach prawnych na niekorzyść strony, to w dalszym toku postępowania organy samorządu radcowskiego winny orzekać na podstawie przepisów obowiązujących przed nowelizacją (II SA 1254/98, II SA 1207/98, II SA 1236/98). Kierując się również datą złożenia wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego NSA (II SA 990/98) uznał za zasadną odmowę dopuszczenia do takiego egzaminu osoby, która wystąpiła z wnioskiem w listopadzie 1997r.

W orzecznictwie NSA pojawiła się rozbieżność stanowisk na temat dopuszczalności przeprowadzania przed wspomnianą nowelizacją ustawy o radcach prawnych rekrutacji na aplikację radcowską w drodze konkursu sprawdzającego wiadomości kandydata.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 listopada 1998 r. - sygn. akt III RN 84/98 wypowiedział pogląd, iż według stanu prawnego obowiązującego do dnia 15 września 1997 r. brak było ustawowych podstaw do przeprowadzania przez organy samorządu radcowskiego sprawdzania wiadomości kandydatów na aplikantów. Pogląd ten jest zbliżony z tym stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zostało przyjęte m.in. w wyroku z dnia 4 lutego 1998 r. II SA 1449/97.

Przedstawione zagadnienie straciło jednakże znaczenie prawne po wejściu w życie noweli do ustawy o radcach prawnych, wprowadzającej obowiązek

przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów radcowskich (art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych).

W sprawach związanych z wykonywaniem zawodu adwokata rozpatrywano najczęściej kwestie dotyczące wpisu na listę adwokatów osób wykonujących dotychczas inny zawód prawniczy, a także sprawy przeniesienia siedziby kancelarii adwokackiej oraz zawieszenia adwokata w wykonywaniu czynności zawodowych.

NSA wypowiedając się co do rekojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata przez byłego prokuratora zwerfikowanego negatywnie w 1990 r. z powodu niespełnienia wymagań nieskazitelnego charakteru, wyraził pogląd, iż sam fakt negatywnej weryfikacji prokuratora nie jest wystarczającą przesłanką do oceny, że nie daje on rekojmi co do prawidłowego wykonywania zawodu adwokata (II SA 246/98, II SA 1 14/98).

Wśród natomiast spraw dotyczących wykonywania zawodu notariusza dominowały sprawy ze skarg organów samorządu notarialnego na decyzje Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby kancelarii notarialnej.

Organ samorządu notarialnego zarzucały w skargach, iż osoby spełniające formalne warunki do powołania na stanowisko notariusza faktycznie nie mają kwalifikacji do wykonywania tego zawodu, bowiem albo w ogóle nie poddały się sprawdzianowi kwalifikacyjnemu, albo sprawdziany (organizowane przez samorząd notarialny) wypadły dla nich negatywnie.

W skargach dość często kwestionowano także potrzebę utworzenia nowej kancelarii notarialnej na danym terenie, uzasadniając to zagrożeniem dla rentowności już istniejących kancelarii, albo ustaleniami planów rozmieszczenia kancelarii notarialnych uchwalonych przez organy samorządowe.

W takich sprawach NSA konsekwentnie podkreślał, że przepisy ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.) nie

dają podstaw do dodatkowego sprawdzania kwalifikacji zawodowych osób spełniających warunki formalne do powołania na stanowisko notariusza. Zagrożenie obniżenia dochodów istniejących kancelarii notarialnych nie może stanowić przesłanki w sprawie powołania kandydata na stanowisko notariusza i wyznaczenia mu siedziby kancelarii. Organy samorządu notarialnego nie mają również - w ocenie NSA - kompetencji do ustalania planów rozmieszczenia siedzib kancelarii notarialnych, które miałyby znaczenie przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie (II SA 1376/98, II SA 1523/98 II SA 1263/98, II SA 1276/98).

W orzecznictwie NSA pojawiły się również sprawy dotyczące powołania na stanowisko komornika i odwołania z tego stanowiska, stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 133, poz. 882).

Przedmiotem rozpoznania Sądu były w szczególności skargi na decyzje Ministra Sprawiedliwości odmawiające powołania na stanowisko komornika osób, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy odbyły praktykę komorniczą zakończoną egzaminem komorniczym. NSA zajął stanowisko, że takie osoby, jeżeli mają ukończone studia prawnicze, mogą być powołane na stanowisko komornika. Podstawą powołania może być wówczas art. 10 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Do takich osób nie ma zastosowania art. 100 ustawy (przepis przejściowy), przewidujący możliwość powołania jedynie na stanowisko asesora komorniczego. Zdaniem NSA praktyka komornicza odbywana pod rządami „starych” przepisów dotyczących wykonywania zawodu komornika jest równorzędna aplikacji komorniczej, przewidzianej w ustawie obecnie obowiązującej (II SA 634/98, II SA 698/98, II SA 683/98).

Wypowiadając się w kwestii odwołania komornika ze stanowiska z powodu osiągnięcia przez niego wieku 65 lat, NSA uznał, iż przepis art. 15 ust. 1

pkt. 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji przewiduje obowiązek odwołania komornika w takiej sytuacji.

W sprawach ze skarg na decyzje odmawiające ustanowienia biegłym sądowym albo zwalnijące z tej funkcji, NSA podkreślał, że instytucja biegłego sądowego jest instytucją sądowego prawa procesowego. Jest to organ pomocniczy sądu, a nie koncesjonowany zawód. Dlatego też prezes sądu wojewódzkiego powołuje biegłych stosownie do potrzeb sądu. Nie ma natomiast obowiązku ustanowienia biegłym każdego, kto spełnia ku temu określone warunki formalne. Istotną przesłanką odmowy powołania biegłego lub zwolnienia go z tej funkcji, jest rękojmia należytego wykonywania obowiązków biegłego sądowego (II SA 386/98, II SA 539/98).

Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował także w swych orzeczeniach, że decyzje o ustanowieniu tłumaczem przysięgłym mają charakter uznaniowy i w związku z tym odmowę ustanowienia tłumaczem przysięgłym może uzasadnić brak zapotrzebowania na tego rodzaju usługi na danym terenie (II SA 559/98).

W sprawach o nadanie uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości kwestionowano decyzje odmawiające nadania tych uprawnień w trybie szczególnym (tj. bez egzaminu) lub podważano prawidłowość ocen egzaminacyjnych.

NSA w tego rodzaju sprawach podkreślał w szczególności, że kognicja tego sądu obejmuje badanie legalności decyzji administracyjnych i innych aktów lub czynności publicznoprawnych. Nie mieści się zatem w ramach tych kompetencji badanie prawidłowości pytań egzaminacyjnych ani badanie prawidłowości dokonywanych przez komisję kwalifikacyjną ocen odpowiedzi egzaminowanego (II SA 419/98, II SA 1087/98).

W okresie sprawozdawczym pojawiły się w Naczelnym Sądzie Administracyjnym również sprawy dotyczące wydawania przez Ministra Finansów świadectw uprawniających do usługowego prowadzenia ksiąg

rachunkowych. Minister Finansów przyjął w tym zakresie praktykę odmawiania wydawania takich świadectw z pominięciem postępowania administracyjnego zakwalifikowanego decyzją administracyjną.

NSA podkreślał w związku z tym, że odmowa przyznania obywatelowi uprawnień do wykonywania czynności zawodowych wymaga zachowania formy decyzji administracyjnej.

Sąd rozpoczął również rozpatrywanie skarg na decyzje Ministra Finansów w sprawach odmowy wpisu na listę doradców podatkowych na podstawie przepisów przejściowych ustawy z dnia 5 lipca 1996r. o doradztwie podatkowym /Dz.U. Nr 102, poz. 475 ze zm./.

Sprawy wynikające ze stosunku pracy

W sprawach dotyczących stosunków pracy powstałych na podstawie mianowania kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa dotyczącą wykładni przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 214, poz. 31 ze zm.) zarówno w kwestiach związanych z rozwiązaniem stosunku służbowego jak i dotyczących przeniesienia urzędnika na inne stanowisko.

Nowym problemem, który wystąpił na tle tych spraw było zagadnienie wykładni art. 42¹ ustawy o pracownikach urzędów państwowych, dodanego przez art. 88 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402). Zgodnie z tym przepisem przewidziane w ustawie o pracownikach urzędów państwowych oraz w odrębnych przepisach zadania dla kierownika urzędu wykonuje w urzędach administracji rządowej - z wyłączeniem urzędów rejonowych i urzędów terenowych administracji specjalnej - dyrektor generalny urzędu.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (II SA 1341/98 i II SA 1342/98), z chwilą wejścia w życie tego przepisu - tj. od 1 stycznia 1997 r. - kierownik urzędu nie ma już uprawnień do rozstrzygania spraw określonych w art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Decyzje w sprawach m.in. wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy podejmuje tylko dyrektor generalny urzędu. Wprawdzie dyrektor generalny urzędu jest organizacyjnie powiązany ze strukturą urzędu, to jego ustawowe funkcje pracodawcy nie są zależne od kierownika urzędu (np. ministra).

W przyjętym w ustawie o służbie cywilnej modelu zarządzania kadrami urzędów administracji rządowej pracodawcą nie jest z natury kierownik tego urzędu, ale członek korpusu służby cywilnej - dyrektor generalny urzędu. Jest to jedna z gwarancji osiągnięcia deklarowanego w art. 1 ustawy o służbie cywilnej celu - zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa.

Dyrektor urzędu, podejmując czynności w zakresie nawiazania i rozwiązania stosunku pracy, działa więc samodzielnie, w ramach własnych kompetencji.

W ustawie o służbie cywilnej - w ocenie NSA - nie można dopatrzeć się, w omawianym zakresie, żadnych powiązań między kierownikiem urzędu (organem administracji) a dyrektorem generalnym. Tej zasady (rozdzielności) nie zmieniają przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania dyrektora generalnego urzędu (Dz.U. Nr 124, poz. 788). Z § 3 tego rozporządzenia wynika, że w celu realizacji zadań przewidzianych w § 1 i 2 dyrektor generalny urzędu wydaje akty kierownictwa wewnętrznego. Nie oznacza to jednak, że organ ten uprawniony jest do podejmowania wyłącznie takich aktów. Akty kierownictwa wewnętrznego mogą być bowiem wydawane tylko w tych sprawach, dla których ustawa nie zastrzega formy decyzji administracyjnej.

W sprawach dotyczących rozwiązywania stosunku pracy z mianowania z powodu likwidacji zakładu pracy (np. II SA 1439/97, II SA 1438/97, II SA 1437/97) NSA wypowiedział pogląd, że do likwidacji Centralnego Inspektoratu Standardyzacji, będącego jednostką budżetową Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 497). Przepis art. 2 ust. 1 pkt 3 tej ustawy mówi jedynie o zniesieniu urzędu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą.

Gospodarce j z Zagranicą.
W świetle statutu MWGZ - stanowiącego załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 5 marca 1993 r. - CIS podlegał MWGZ, nie wchodził zaś w strukturę organizacyjną tego ministerstwa. CIS był również w rozumieniu prawa pracy pracodawcą odrębnym od MWGZ (art. 3).

W regulaminie organizacyjnym CIS z dnia 1 sierpnia 1995 r. dyrektorowi tego Inspektoratu przyznano kompetencje do prowadzenia polityki kadrowej, zatrudnienia i płac, decydowania w sprawach zatrudnienia, awansowania, wynagradzania i rozwiązywania stosunków służbowych z pracownikami (§ 10). W sytuacji zaś gdy faktycznie nastąpiło przejście zlikwidowanego CIS-u przez CIS powstały na podstawie ustawy z dnia 12 września 1996 r. o państwowym nadzorze standardyzacyjnym, to taka prawna likwidacja pracodawcy, która prowadzi do wykorzystania jego zorganizowanego mienia (zakładu pracy w sensie przedmiotowym) w celu kontynuowania dotychczasowej działalności w ramach nowej struktury organizacyjnej nie jest - w ocenie NSA - likwidacją w rozumieniu art. 41¹ kodeksu pracy. Stanowi ona natomiast przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, zaś skutki tego przejścia, w sferze stosunków pracy, określa art. 23¹ § 1 kodeksu pracy.

W orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny pojawił się także problem związany z przekształceniem stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy z powołania.

Na tle wykładni art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), zgodnie z którym dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy powołuje i odwołuje Prezes Krajowego Urzędu Pracy na wniosek wojewody lub z własnej inicjatywy po zasięgnięciu opinii wojewody, NSA uznał, że z chwilą wejścia w życie tego przepisu nie można już traktować omawianego stosunku pracy jako stosunku pracy z mianowania, skoro z mocy prawa stosunek ten uległ przekształceniu w stosunek pracy z powołania, do którego mają zastosowanie przepisy art. 68 i następne kodeksu pracy, nie zaś przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych (art.45 ust.1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych) - II SA 383-384/97, II SA 796/97.

Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II SA 78/98 na tle art. 9 ust.5 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 25, poz. 137 ze zm.), zgodnie z którym dyrektorów oddziałów powołuje i odwołuje Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sprawy dotyczące stosunków służbowych

W zakresie spraw odnoszących się do stosunków służbowych przeważały skargi na decyzje organów Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej, dotyczące ustania stosunku służbowego funkcjonariuszy.

Stosownie do obowiązujących pragmatyk sprawy te dotyczyły w istocie zwolnień. Mimo, że skarga na decyzję dotyczącą wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby 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), nadal w wielu sprawach podnoszone były zarzuty dotyczące postępowania dyscyplinarnego i wymierzonej kary dyscyplinarnej.

Decyzje organów w sprawach zwolnień funkcjonariuszy nie budziły w zasadzie zastrzeżeń, a więc skargi w większości przypadków były oddalane przez NSA. Nie oznacza to jednak, iż w tego rodzaju sprawach nie wystąpiły zagadnienia prawne warte odnotowania. Wyłonił się np. problem (II SA 1197/98), jaki status prawny ma funkcjonariusz Urzędu Ochrony Państwa, który został zawieszony w czynnościach służbowych, a następnie wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, on zaś zachorował przed jej wykonaniem. NSA wyraził pogląd, iż funkcjonariusz Urzędu Ochrony Państwa także w okresie zawieszenia korzysta z ochrony przed zwolnieniem ze służby w przypadku występowania przesłanek określonych w art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180 ze zm.).

Odnotowania wymaga również problem odmowy przyznania wypłaty ryczałtu w walucie obcej z tytułu wykonywania czynności służbowych związanych z kontrolą ruchu granicznego na terenie sąsiednich państw (II SA 646/98). W tym zakresie NSA stwierdził, że w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Strazy Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462 ze zm.) nie przewidziano możliwości wypłaty takiego ryczałtu. Wprawdzie w art. 108 ust. 1 pkt 3 tej ustawy przewidziano „dodatki uzasadnione szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami albo miejscem pełnienia służby” lecz do szczegółowego określenia zasad otrzymywania tych dodatków został, na podstawie art. 108 ust. 3 tej ustawy, upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w tym zakresie działa w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej. Komendant Główny Strazy Granicznej nie jest zaś organem uprawnionym do uregulowania kwestii dotyczących wypłacania funkcjonariuszom Strazy Granicznej ryczałtu w walucie obcej. Podstawy prawnej

do wydania zarządzenia Komendanta Głównego Strazy Granicznej w tym zakresie nie może także stanowić art. 6 powołanej ustawy o Strazy Granicznej, gdyż przepis ten dotyczy kwestii nie związanych z uposażeniem funkcjonariuszy Strazy Granicznej.

W kilku sprawach dotyczących strażaków (np. II SA 611/98) pojawił się problem, czy rozkazy personalne odmawiające stwierdzenia pełnienia służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, są decyzjami administracyjnymi, czy zaświadczeniami organu administracji państwowej, o których mowa w art. 217 kpa, oraz czy osoba ubiegająca się o zaświadczenie ma interes prawny w urzędowym potwierdzeniu faktów w omawianym zakresie. NSA kontynuował wyrażoną uprzednio linię orzecznictwa, iż zaskarżone rozkazy personalne nie są decyzjami administracyjnymi oraz, że brak jest przesłanek z art. 217 kpa uzasadniających żądanie strażaka wydania zaświadczenia stwierdzającego pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury.

Na uwagę zasługują również sprawy sędziów i prokuratorów wojskowych, którym w związku z reorganizacją sądownictwa wojskowego i prokuratury wojskowej obniżono dodatek wyrównawczy. Podstawę prawną do ustalenia tego dodatku stanowi § 1 ust. 1 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 38/MON z dnia 15 lipca 1991 r. w sprawie dodatku wyrównawczego dla sędziów sądów wojskowych i prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. Rozk. MON z 1991 r. poz. 52), zgodnie z którym żołnierzom zawodowym powołanym na sędziów sądów wojskowych lub prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury i pełniącym służbę na stanowiskach w tych sądach i prokuraturach wypłaca się miesięczny dodatek wyrównawczy w wysokości różnicy pomiędzy należnym uposażeniem wojskowym, a wynagrodzeniem przysługującym na równorzędnych stanowiskach sędziów sądów powszechnych i prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych

prokuratury. W sprawach tych NSA uznał, że wysokość przyznanego sędziom i prokuratorom wojskowym dodatku wyrównawczego po reorganizacji była zgodna z prawem.

Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W sprawach tych, podobnie jak w latach poprzednich przeważały skargi na decyzje odmawiające przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, bądź orzekające o jego utracie. Występowały także skargi na decyzje o utracie statusu bezrobotnego oraz na decyzje odmawiające przyznania specjalnych świadczeń powodzianom i na decyzje nakazujące zwrot nienależnie pobranych świadczeń (np. SA/Bk 136/98, II SA/Kr 264/98).

Z uwagi na dość restryktywny charakter norm prawnych regulujących omawianą dziedzinę zdecydowana większość wspomnianych skarg została oddalona. Natomiast skargi uwzględnione przez NSA dotyczyły w zasadzie błędów popełnianych przez administrację, polegających na nieustaleniu lub nienależytym ustaleniu stanu faktycznego i prawnego sprawy.

W zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 17 lipca 1997 o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 roku (Dz.U. Nr 80, poz. 491 ze zm.) NSA rozstrzygnął (uchwała z dnia 21 grudnia 1998 r. sygn. akt OPS 10/98), że osiaganie przez współmałżonka, współposiadacza gospodarstwa rolnego dochodu, o którym mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 września 1997 roku w sprawie szczegółowego trybu oraz warunków uprawniającego do ubiegania się o przyznanie bezzwrotnej pomocy w okresie odbudowy gospodarstwa rolnego (Dz.U. Nr 124, poz. 785), samo przez się nie wyklucza możliwości przyznania drugiemu małżonkowi, współposiadaczowi tego gospodarstwa rolnego, bezzwrotnej pomocy w formie specjalnego świadczenia pieniężnego określonego w art. 11 d ust. 3 w związku z art. 11 d ust.

1 a ustawy z dnia 17 lipca 1997 o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 roku.

W szeregu sprawach dotyczących przyznania prawa do zasiłku przedemerytalnego NSA oddał skargi (II SA 1074/98, II SA 905/98, II SA 1278/98, II SA 660/98, II SA 736/98, II SA 967/98, II SA 733/98, II SA 597/98, II SA 208/98, II SA 475/98, II SA/Lu 798/98, II SA/Lu 1527/97, II SA/Lu 722/97, SA/Sz 32/98, SA/Sz 233/98) na decyzje, odmawiające przyznania takiego zasiłku. Zainteresowani, co zostało należyście wykazane przez organy orzekające w tych sprawach, nie spełniali bowiem ustawowych wymogów (art. 37j ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu - Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), a z reguły nie mieli udokumentowanego 30-letniego lub 35-letniego okresu zatrudnienia, bądź 15-letniego okresu zatrudnienia w warunkach szczególnych. W tej grupie spraw zdarzały się jednak uchylene decyzji z powodu naruszenia przepisów postępowania administracyjnego (SA/Bk 1286/98, SA/Bk 1025/98, SA/Bk 747/98).

W innych sprawach dotyczących omawianej problematyki (II SA 686/98, II SA 586/98, II SA 218-221/98, II SA 1028/98) NSA badał zgodność z prawem decyzji, odmawiających zatrudnienia cudzoziemców, podzielając w istocie ustalenia organów orzekających, że zatrudnienie cudzoziemca może mieć charakter "uzupełniający" a nie "wypierający" polskich bezrobotnych.

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

1. Unormowania ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. Nr 32 z 1984 r., poz. 174 z późn. zm.), wiążące czynności zameldowania i wymeldowania z uprawnieniem do przebywania w

lokalu, które to uprawnienie ma charakter cywilnoprawny powodują, iż w odbiorze społecznym powszechnie przyjmuje się, że wymeldowanie z lokalu prowadzi do pozbawienia prawa do jego zajmowania, natomiast zameldowanie przynajmniej takie prawo. Powoduje to, że osoby zainteresowane zamiast dochodzić swych praw do lokalu przed sądem powszechnym, próbują to załatwić na drodze postępowania administracyjnego. Z tych też przyczyn dochodzi do zbędnego wszczynania postępowania przed organami administracyjnymi, jak również składania skarg do sądu.

W większości rozpoznawanych w 1998 r. spraw postępowanie administracyjne było należycie prowadzone bez naruszenia przepisów prawa. Pewne trudności organom administracyjnym, podobnie jak w roku ubiegłym, sprawiała interpretacja pojęcia „uprawnienia do przebywania w lokalu”, zawartego w przepisach art. 9 ust. 2 i art. 15 ust. 2 i art. 29 ust. 1 powołanej ustawy.

Na przykładzie omawianej kategorii spraw nasuwa się wnioski, że stabilność stanu prawnego wpływa pozytywnie na jakość działania organów administracji.

Sąd wyjaśnił, iż w świetle art. 6 ust. 1 ustawy, pobytem stałym jest zamieszkanie w lokalu do tego przeznaczonym, a nie w pomieszczeniach wydzielonych do pełnienia innego rodzaju funkcji, jak np. w lokalu użytkowym przeznaczonym do usług fryzjersko-kosmetycznych (wyrok z dnia 29 września 1998 r. sygn. akt II SA/Lu 1319/97).

Sąd podkreślał konsekwentnie, że potwierdzenie uprawnień do pobytu w budynku będącym przedmiotem współwłasności, wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli, gdyż czynność ta uważana jest za czynność przekraczającą zwykły zarząd - art. 155 k.c. (np. wyrok z dnia 16 lipca 1998 r. sygn. akt II SA/Kr 77/97).

Wyjaśniono także, że jeżeli zameldowanie określonej osoby na pobyt stały dokonane zostało z naruszeniem prawa, to nie można tej wady naprawiać w drodze wymeldowania owej osoby w trybie art. 15 ust. 2 ustawy, lecz anulować czynność materialno-techniczną o zameldowaniu na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy (wyrok z dnia 13 sierpnia 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 180/97).

W przypadku pozbawienia uprawnień do lokalu tylko przez jednego ze współnajemców lokalu nie jest możliwe wymeldowanie na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy, chyba że kwestia uprawnienia zostanie rozstrzygnięta orzeczeniem sądu powszechnego (wyrok z dnia 28 maja 1998 r. SA/Sz 1361/97).

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że wytoczenie powództwa o eksmisję nie uzasadnia przyjęcia tezy, że osoba, przeciwko której wszczęto postępowanie o wymeldowanie utraciła uprawnienie wymienione w art. 9 ust. 2 ustawy. Skoro uprawnienie nie zostało wycofane, to wymeldowanie nastąpiło po wydaniu przez organ odwoławczy decyzji zaskarżonej, odmowa wymeldowania jest zasadna, bowiem w dacie wydania decyzji nie została spełniona jedna z wymaganych kumulatywnie przesłanek z art. 15 ust. 2 (zdanie pierwsze) - nie zachodził brak uprawnień do przebywania w spornym lokalu. Okoliczności związane z wydaniem wyroku eksmisyjnego i jego wykonaniem mogą w tej sytuacji stanowić podstawę do złożenia nowego wniosku o wymeldowanie (wyrok z dnia 2 lipca 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 632/97).

Sąd administracyjny interpretując art. 14 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 z późn. zm.) stanowiący, że umowa podnajmu lub oddania w bezpłatne używanie całości lub części lokalu wymaga zgody wynajmującego wyrażonej na piśmie, wobec wyrażonych trudności z rozróżnieniem pojęć z zakresu prawa administracyjnego z cywilnoprawnymi wyjaśnił, że wymieniona w tym przepisie zgoda oznacza cywilnoprawne oświadczenie woli, a nie potwierdzenie uprawnień na potrzeby postępowania administracyjnego oraz, że przewidziana w dalszej

części przepisu kontrola zasadności odmowy zgody, jako zagrąnienie ściśle cywilnoprawne, należy wyłączenie do sądów powszechnych.

Podkreślono także, że ciężar wykazania uprawnień do przebywania w lokalu obciąża osobę ubiegającą się o zameldowanie. Jeśli nie czyni ona w tym zakresie, po stosownym pouczeniu, starań w postaci wniesienia pozwu do sądu powszechnego, nie można nawet mówić o zależności załatwienia sprawy administracyjnej od rozstrzygnięcia zagrąnienia wstępnego (wyrok z dnia 3 kwietnia 1998 r. sygn. akt SA/Po 1135/97).

Konieczność wyrażenia zgody przez wynajmującego wpływa także na skuteczność zawarcia umowy o bezpłatne używanie lokalu pomiędzy teściową a synową. Sąd uznał, że umowa zawarta z najemczynią lokalu (teściową) bez zgody wynajmującego - w tym wypadku współwłaścicieli, nie może stanowić podstawy do uzyskania uprawnienia do korzystania z lokalu (wyrok z dnia 16 września 1998 r. sygn. akt II SA/Kr 379/97).

Na tle wyżej powołanego przepisu pojawiła się także wątpliwość skuteczności potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu przez głównego najemcę lokalu zakładowego, do którego przepis ten ma zastosowanie (art. 58 ustawy). Otóż Sąd stwierdził, że przepis art. 14 ustawy stanowi o prawie najmu do lokalu przysługującym najemcy, nie obejmującym jednak jego uprawnienia do ustanowienia, bez zgody wynajmującego, prawa podnajmu lub używania na rzecz innych osób, w tym również przyznania uprawnienia tym osobom do przebywania w lokalu (wyrok z dnia 17 marca 1998 r. sygn. akt V SA 1309/97). W orzecznictwie odnotowano także mniej rygorystyczne podejście do zagrąnienia odmowy potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu. Otóż uznano, że obowiązek potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, nie może być rozumiany jako uprawnienie właściciela (zarządcy) budynku do wpływania na zameldowanie osoby na pobyt stały w lokalu, w którym ma ona prawo przebywać, i w którym przebywa z

zamiatarni stałego przebywania. Sąd uznał, że organ meldunkowy nie musi respektować odmowy potwierdzenia przez spółdzielnię mieszkaniową uprawnień do przebywania w lokalu wnuczka członka spółdzielni, jeżeli odmowa ta jest podjęta wyłączenie obawą, że w przyszłości powstać może roszczenie o przyjęcie do spółdzielni i o przydział lokalu po byłym członku spółdzielni (wyrok z dnia 3 września 1998 r. II SA/Gd 310/97).

Istotna wątpliwość pojawiła się w kontekście art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych w zakresie interpretacji pojęcia „znaki szczególne”.

Otóż kwestią problematyczną było, czy podlega ujawnieniu (wpisanu) w dowodzie osobistym informacja o obywatelu, że posiada „odchylenie osi prawej gąbki ocznej”. Sąd stwierdził, iż tego rodzaju wpis w dowodzie tożsamości nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach regulujących te kwestie. Bez oczywistego zezwolenia ustawowego nie można dokonywać upublicznienia fizycznej odmienności, naruszającej prawo do ochrony prywatności (wyrok z dnia 12 maja 1998 r. sygn. akt II SA/Kr 2074/96).

2. Sprawy paszportowe.

Sąd administracyjny uznał za prawidłowe stanowisko organu orzekającego, odmawiające wydania paszportu osobie, wobec której prowadzone jest postępowanie upadłościowe, a wniosek taki skierował sędzia komisarz. Podniesiono, że jednym z obowiązków upadłego czyli przedsiębiorcy, który zaprzestał placenia długów, jest zakaz wydalania się z miejsca zamieszkania bez zezwolenia sędziego komisarza - art. 18 prawa upadłościowego z dnia 24 października 1934 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512) - wyrok z dnia 6 maja 1998 r. sygn. akt V SA 1553/97.

3. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego.

W zakresie skarg rozpoznawanych na tle decyzji wydawanych w oparciu o ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.) interesującym zagadnieniem była kwestia, czy dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, odmawiające nadania cudzoziemcowi obywatelstwa polskiego (postanowienie z dnia 8 stycznia 1998 r. sygn. akt V SA 2649/96). W dniu 9 listopada 1998 r. uchwałał sygn. akt OPS 4/98 (ONSA 1999 r., z. 1 poz. 6) sąd w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę, że na zarządzenie (postanowienie) Prezydenta RP o odmowie nadania obywatelstwa polskiego (art. 41 i 45 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. 84, poz. 426 z późn. zm. oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim - Dz. U. Nr. 10, poz. 49 z późn. zm.) skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest niedopuszczalna.

4. Cudzoziemcy.

Z dniem 27 grudnia 1997 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739).

Na tle licznych skarg na postanowienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy z powołaniem się na art. 37 ust. 2 ustawy, sąd stwierdzał nieważność zaskarżonych postanowień wskazując, że zostały wydane bez podstawy prawnej.

Sąd uznał, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy składa się podczas przekraczania granicy. Termin ten ustawodawca przedłużył o 14 dni w odniesieniu do cudzoziemca, który uprawdopodobni, że nie złożył wniosku

podczas przekraczania granicy z uwagi na uzasadnioną obawę o swoje życie lub zdrowie (art. 37 ust. 2 ustawy). Oba te terminy mają charakter procesowy, co uzasadnione jest umieszczeniem ich w przepisie dotyczącym wyłącznie kwestii proceduralnych, brakiem w ustawie a także w k.p.a. przepisu upowazniającego organ do wydania postanowienia o stwierdzeniu niedopuszczalności wniosku z powodu uchybienia terminu. Przy rozpoznaniu wniosku złożonego przez uchodźcę w kilka dni po przekroczeniu granicy i nieistnieniu wymogów określonych w art. 37 ust. 2 ustawy, mają zastosowanie zasady i przesłanki określone w art. 58 i 59 k.p.a. w sytuacjach istnienia niezawinionych przyczyn złożenia wniosku w terminie określonym w art. 37 ust. 2 ustawy (np. wyrok z dnia 21 lipca 1998 r. V SA 317/98).

Stanowisko Sądu spowodowało zmianę rozstrzygnięć organu. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględnił w całości skargi (przesłane przez Sąd w trybie art. 38 ust. 1 ustawy o NSA), powołując w podstawie prawnej swoich orzeczeń art. 38 ust. 2 tej ustawy, przyjmując, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy został złożony w terminie i rozstrzygał o wszczęciu postępowania w sprawie złożenia wniosku (V SA 587/98, V SA 1230/98, V SA 1232/98).

Wszczęcie postępowania administracyjnego o zezwolenie na czasowy pobyt cudzoziemca, który legalnie przebywał w Polsce w chwili wszczęcia postępowania, skutkuje nabyciem przez niego praw do sądowej kontroli wydanej decyzji. Ustawa o NSA w art. 19 pkt. 5 wyłącza kontrolę sądową w sprawach zezwoleń na pobyt stały (wiz), z wyjątkiem jednak cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa nie wprowadza wyraźnego warunku posiadania wizy przez cały czas postępowania. Istotne pogorszenie sytuacji procesowej cudzoziemca, które nastąpiłoby w wypadku uznania, że cudzoziemiec traci prawo do sądowej kontroli decyzji, byłoby sprzeczne z prawem do sądu zagwarantowanym w art. 6 Konwencji o

Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a której Polska stała się stroną od 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61 z 1993 r., poz. 284,285) - wyrok z dnia 11 grudnia 1998 r. sygn. akt V SA 1707/97.

W kregu problematyki „przebywania legalnego” cudzoziemca na terytorium RP w kontekście ustalenia własności Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy o NSA pozostaje postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 1998 r. sygn. akt III RN 73/98.

W wyniku rozpoznania rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołanym orzeczeniem uchylono postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 grudnia 1997 r. sygn. akt V SA 1360/97 formułując tezę, że cudzoziemiec, który w dniu wszczęcia postępowania w sprawie wydalenia nie posiada ważnego paszportu, ważnej wizy i karty stałego pobytu, jednakże dysponuje ważnym zaświadczeniem o zarejestrowaniu jego wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy, przebywa legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisu art. 19 pkt. 5 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

W sprawach cudzoziemców należy wskazać także na przedstawione w dniu 11 grudnia 1997 r. przez skład orzekający w sprawie V SA 394/97 zagrądnienie prawne dotyczące kwestii odstąpienia od uzasadnienia postanowienia w przedmiocie opinii w sprawie wydania cudzoziemcowi karty stałego pobytu. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, podejmując uchwałę w dniu 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPS 1/98 (ONSA 1999 r. z. 1 poz. 5), iż na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30 ze zm.) organ Policji może odstąpić od uzasadnienia przedmiotowego postanowienia.

Odstąpienie przez organ Policji, na podstawie wskazanego wyżej przepisu, od uzasadnienia postanowienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa, nie ogranicza kompetencji Sądu do badania wszystkich okoliczności, które mają znaczenie dla kontroli legalności zaskarżonego aktu.

5. Niektóre zagadnienia proceduralne.

Wnikliwej analizie poddana została problematyka związania organu nadzoru oceną prawną wyrażoną w uprzednim wyroku NSA. Zagadnieniem wątpliwym było, czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przy rozpoznaniu wniosku o stwierdzenie nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa, decyzji Wojewody był wolny od związania oceną prawną zawartą w orzeczeniu Sądu, skoro art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym organu nadzoru nie wymienia, Sąd wyraził pogląd, że także organ nadzoru, rozpoznający wniosek o stwierdzenie, z powodu rażącego naruszenia prawa, nieważności decyzji, na którą skargę strony sąd uprzednio oddalił, jest związany wyrażoną w wyroku oceną prawną.

Sąd ponadto wyjaśnił, że w przypadku złożenia wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, w sytuacji wcześniejszego wydania w sprawie innej decyzji ostatecznej, obowiązkiem organu będzie przede wszystkim wyjaśnienie, czy wniosek strony nie zmierza do obalenia decyzji ostatecznej w drodze środków nadzwyczajnych. Gdy w istocie strona domaga się ponownego wydania decyzji w tożsamej sprawie organ winien umorzyć postępowanie administracyjne wszczęte tym żądaniem - art. 105 § 1 Kpa (np. wyrok z dnia 7 października 1998 r. SA/Rz 1182/96).

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

Jakkolwiek skargi dotyczące tej kategorii spraw stanowią niewielki odsetek skarg wpływających do NSA, to jednak odnotować należy, że w okresie ostatnich pięciu lat nastąpił znaczny ich wzrost z 344 w 1995 r. do 662 w 1998 r. Najczęściej kwestionowane są decyzje, dotyczące określenia zdolności poborowych do służby wojskowej, odmowy odroczenia zasadniczej służby wojskowej, powołania na ćwiczenia wojskowe oraz odmowy skierowania do służby zastępczej.

W omawianej grupie spraw przeważały skargi kwestionujące legalność decyzji wojewódzkich komisji lekarskich, utrzymujących w mocy orzeczenia komisji rejonowych określających zdolność poborowych do odbycia służby wojskowej. Okoliczność ta, sygnalizowana już w Informacjach o działalności NSA w ubiegłych latach, jak również zdarzające się w minionym roku przypadki dewiacyjnych zachowań żołnierzy, a w tym również usiłowanych i dokonywanych samobójstw, mogących świadczyć o złym ich stanie psychicznym, uzasadniają sformułowanie pod adresem organów odpowiedzialnych za pracę rejonowych i wojewódzkich komisji lekarskich wniosku pilnej poprawy orzecznictwa tych komisji. Nadal bowiem w czasie postępowania przed NSA ujawniane były przypadki naruszenia przez komisje lekarskie zasad postępowania administracyjnego, co w konsekwencji powoduje konieczność uchylania bądź też stwierdzania nieważności wydanych decyzji. I tak przykładowo, wadliwość orzeczeń Komisji Lekarskich polegała na niewyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy, a w tym w szczególności na nieuwzględnianiu wszystkich zgłoszonych dowodów. W niektórych sprawach komisje nie ustosunkowywały się do zarzutów poborowych, domagających się przeprowadzenia specjalistycznych badań lekarskich i pomijały przedstawione przez nich zaświadczenia lekarskie (II SA/Wr 1698/97, II SA/Wr 1243/97 i III SA 1621/98).

W znacznej liczbie rozpatrywanych skarg stwierdzono, że wbrew ustalonemu już orzecznictwu sądowemu, zgodnie z którym orzeczenia komisji lekarskich o zdolności do służby wojskowej są decyzjami administracyjnymi ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami dotyczącymi stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego - niektóre komisje lekarskie nie przestrzegają zasad postępowania dowodowego, a w szczególności art. 75 i 77 Kpa, a ponadto również obowiązku prawidłowego, zgodnie z art. 107 § 3 Kpa, uzasadnienia swego orzeczenia (III SA 7225/98 i II SA/Gd 1630/97).

Niektóre z podanych wyżej wadliwości postępowania administracyjnego dotyczyły również innych spraw z zakresu powszechnego obowiązku obrony.

I tak np. Sąd uchylił orzeczenia:

- organów wojskowych w przedmiocie powołania na ćwiczenia wojskowe z powodu naruszenia przez te organy zasad postępowania administracyjnego, a w tym art. 107 § 3 Kpa (SA/Bk 551/97 i SA/Bk 335/97);
- komisji poborowych w przedmiocie odmowy skierowania do służby zastępczej, gdyż nie został wyjaśniony stan faktyczny sprawy, a ponadto uzasadnienia orzeczeń nie spełniały wymagań, o których mowa w art. 107 § 3 Kpa (II SA/Po 310/98 i II SA/Ld 1261/97);
- organu wojskowego w przedmiocie odmowy odroczenia służby wojskowej z powodu rozporządzenia studiów doktoranckich, ponieważ organy obu instancji naruszyły przepisy proceduralne (organ I instancji w ogóle nie uzasadnił swego orzeczenia), zaś organ odwoławczy dokonał ponadto błędnej wykładni prawa materialnego (III SA 6459/97);
- stwierdzono nieważność orzeczeń komisji poborowych obu instancji, gdyż wbrew rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 218) - orzeczenie organu I instancji podpisał tylko jej przewodniczący (II SA/Po 193/98).

Sprawy kombatanckie

1. Osoby represjonowane.

Ustawa 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), obowiązująca od dnia 7 sierpnia 1996 r. jest kolejnym aktem ustawodawczym, zmierzającym do naprawienia krzywd, jakich doznali Polacy w okresie II wojny światowej.

Wnoszone do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi dotyczyły głównie decyzji, odmawiających przyznania świadczenia pieniężnego z tytułu represji doznanych przez wnioskodawców w okresie wojny w latach 1939-1945.

W wielu sprawach pojawił się problem wykładni pojęcia „deportacja” w rozumieniu art. 2 pkt. 2 lit. a/ tej ustawy.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych, rozstrzygając o odmowie przyznania świadczenia, jednolicie przyjmował, że wykonywanie w okresie wojny pracy przymusowej w miejscowości, znajdującej się na terytorium państwa polskiego w granicach sprzed 1 września 1939 r. nie było deportacją w rozumieniu ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny to stanowisko podzielał, wyjaśniając, że wywiezienie (deportacja) przez okupacyjne władze niemieckie osoby do pracy przymusowej w latach 1943-1945 do miejsca znajdującego się na terytorium państwa polskiego, w jego granicach sprzed 1 września 1939 r., było wykonywaniem tego rodzaju pracy na terytorium Państwa Polskiego a nie III Rzeszy. Wykonywanie pracy przymusowej w takich sytuacjach nie miało charakteru deportacji w rozumieniu art. 2 pkt. 2 lit. a/ powołanej ustawy (np. wyrok z dnia 5 maja 1998 r. V SA 1828/97, z dnia 28 sierpnia 1998 r. V SA 193/98, z dnia 30 listopada 1998 r. V SA 855/98). Wątpliwości prawne, jakie

wyłoniły się na tle tego przepisu, były również przedmiotem wystąpienia, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), składu orzekającego NSA z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie II SA/Lu 874/97.

W uchwale z dnia 12 października 1998 r. sygn. akt OPS 5/98 (ONSA 1999 r., z. 1, poz. 1) Sąd w składzie siedmiu sędziów wyjaśnił, że nie stanowi represji w rozumieniu art. 2 pkt. 2 lit. a/ omawianej ustawy nie związane z deportacją (wywiezieniem) przymusowe zatrudnienie w latach 1939-1945 obywatela polskiego (także małoletniego) w gospodarstwie rolnym osadnika niemieckiego, położonym w miejscowości, będącej dotychczasowym miejscem zamieszkania obywatela polskiego, znajdującej się na terytorium Państwa Polskiego w jego granicach sprzed 1 września 1939 r., a po tej dacie okupowanym przez III Rzeszę.

W wielu sprawach z tego zakresu, Sąd wyjaśniał, iż nieposiadanie obywatelstwa polskiego w okresie podlegania represjom przez osobę ubiegającą się o przyznanie prawa do świadczenia pieniężnego, obecnie będącą obywatelem polskim, stanowi jedną z negatywnych przesłanek, uzasadniającą odmowę przyznania tego uprawnienia - art. 1 ust. 1 powołanej ustawy (np. wyrok z dnia 4 listopada 1998 r. V SA 755/98).

Wywiezienie (deportacja) do pracy przymusowej na terytorium III Rzeszy w latach wojny z terytorium należącego przed dniem 1 września 1939 r. do ZSRR nie uzasadnia przyjęcia, że osoba (w dacie składania wniosku będąca obywatelem polskim) spełnia wszystkie wymogi ustawowe niezbędne do przyznania świadczenia pieniężnego (wyrok z dnia 29 października 1998 r. V SA 648/98).

Istotna wątpliwość pojawiła się także na tle art. 2 ust. 1 ustawy, w związku z wykładnią zwrotu „osadzenie w obozie pracy przymusowej”. W wyroku z dnia 30 listopada 1998 r. V SA 71/98 Sąd wyraził pogląd, że „pojęcie represji

zdefiniowane przez ustawodawcę adresowane jest do dwóch grup społecznych: osadzonych w obozach pracy przymusowej i deportowanych do pracy przymusowej², a tylko punkt 2 art. 2, zdaniem sądu, zawiera stwierdzenie, że deportacja (wywiezienie) musi być do pracy przymusowej. Ustawa nie zawiera natomiast takiego stwierdzenia w odniesieniu do warunków osadzenia (w obozie pracy przymusowej). Interpretacji tej nie podważa fakt, że osoby deportowane do pracy przymusowej mogły być osadzone w obozach pracy, gdzie pracę tę wykonywały. Treść art. 2 pkt. 1 adresowana jest również do osób, które wprawdzie były osadzone w obozach pracy (przymusowej) lecz pracy tej nie wykonywały ze względu na wiek (dzieci przebywające wraz z matkami w obozach pracy). Zatem stosownie do powołanego wyżej przepisu 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.

2. Uprawnienia kombatanckie.

W roku 1998 w sprawach kombatanckich nadal dominowały skargi na decyzje o pozbawieniu uprawnień kombatanckich. W wielu sprawach w tym przedmiocie, ze względu na ustalenia o pełnieniu przez skarżącego służby w Korpusie Bezpieczeństwa Publicznego lub w strukturach Informacji Wojskowej jak również w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego, Sąd wskazywał konsekwentnie, że po wejściu w życie ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatanckich oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436), pozbawienie uprawnień kombatanckich z powyższej przyczyny wymaga uprzedniego ustalenia, w oparciu o istniejące dowody, charakteru wykonywanych zadań w czasie pełnienia takiej służby.

Nowela wprowadziła bowiem nowe zasady pozbawienia uprawnień kombatanckich osób pełniących służbę, funkcje lub zatrudnionych w strukturach bezpieczeństwa publicznego lub Informacji Wojskowej w latach 1944 -1956. Mianowicie osoby te nie podlegały pozbawieniu uprawnień kombatanckich, jeżeli przedłożyły dowody, że podczas zatrudnienia, pełnienia służby lub funkcji w strukturach, jednostkach i na stanowiskach, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt. 4 lit. a/ i b/ znowelizowanej ustawy, wykonywały wyłączenie zadania nie związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Zwrócono także uwagę, że obowiązek wynikający dla organu orzekającego z art. 21 ust. 4 noweli w sprawach osób, o których mowa w art. 21 ust. 3, stanowiący o zasięganu opinii komisji powołanej przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych, nie był przez organ przestrzegany. Brak takiej opinii stanowi, zdaniem Sądu, przeszkodę w wydaniu decyzji w kwestii będącej przedmiotem postępowania (wyroki z dnia 24 kwietnia 1998 r. V SA 1742/97, z dnia 11 grudnia 1998 r. V SA 1096/98, z dnia 14 grudnia 1998 r. V SA 1112/98).

Kolejną kwestią w tej dziedzinie było pojawienie się wątpliwości prawnej na tle potwierdzenia faktu podlegania represjom wojennym osobom ubiegającym się o uprawnienia kombatanckie - stosownie do art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy o kombatanckich (postanowienie z dnia 25 marca 1998 r. V SA 1498/97). Chodziło mianowicie o to, czy od decyzji prezesa sądu wojewódzkiego, wydanej na podstawie art. 8 ust. 2 pkt. 2 znowelizowanej ustawy o kombatanckich, przysługuje stronie odwołanie do Ministra Sprawiedliwości.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, po rozpoznaniu powyższej wątpliwości prawnej, podjął uchwałę, że od decyzji prezesa sądu wojewódzkiego, wydanej na podstawie art. 8 ust. 2 pkt. 2 ustawy

przysługuje stronie odwołanie do Ministra Sprawiedliwości (uchwała z dnia 12 października 1998 r. sygn. akt OPS 6/98 - ONSA 1999 I., z. 1, poz. 3).

Sąd Administracyjny nie podzielił poglądu, że zachowanie uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ust. 2 pkt. 2 znowelizowanej ustawy o kombatantach jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy czas odbywania służby wojskowej podany w tym przepisie pokrywa się z okresem, za który otrzymał dotychczasowe uprawnienia kombatanckie. Takie stanowisko nie znajduje oparcia w treści powołanej normy prawnej.

Sąd natomiast podzielił stanowisko, że uprawnienia z mocy art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy przysługują osobom które przebywały w więzieniach polskich w latach 1944-1956 w wyniku skazania przez sądy wojskowe i specjalne na podstawie przepisów wydanych przez władze polskie lub bez wyroku (w tym samym okresie) za działalność polityczną lub religijną związaną z walką o suwerenność i niepodległość. Pobytu w zakładzie wychowawczym nie można identyfikować z pobytom w więzieniu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy, wobec czego brak jest przesłanek do przyznania uprawnień kombatanckich z tego tytułu (wyrok z dnia 6 listopada 1998 r. II SA/Wr 1959/97).

Powierzony został także pogląd Kierownika Urzędu Do Spraw Kombatanów i Osób Represjonowanych, że skazanie wyrokami Sądu Rejonowego w 1950 r. za opowiadanie dowcipów politycznych nie może być utożsamiane z represją za działalność polityczną lub religijną, związaną z walką o suwerenność i niepodległość, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy (wyrok z dnia 8 października 1998 r. II SA/Wr 295/98).

Naczelny Sąd Administracyjny uznał za zgodne z obecnie obowiązującym stanem prawnym stanowisko organu decyzyjnego, iż działalność rewolucyjna w KPZB od 1935-1938 r. nie stanowi podstawy do przyznania uprawnień kombatanckich i posiadanie uprawnień z tego tytułu stanowi podstawę do ich

pozbawienia na podstawie art. 25 ust. 2 pkt. 2 ustawy (wyrok z dnia 1 lipca 1998 r. SA/Bk 1574/97).

Sąd wyraził też pogląd, iż udział w wojnie obronnej 1939 r. w ramach Harcerskiego Pogotowia Wojennego stanowi podstawę do przyznania uprawnień kombatanckich (wyrok z dnia 27 maja 1998 r. SA/Bk 1123/97).

3. Niektóre zagadnienia proceduralne.

Z zagadnień proceduralnych, jakie w sprawach kombatanckich wystąpiły w orzecznictwie, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Przepis art. 22 ust. 1 ustawy o kombatantach uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, co zobowiązuje Kierownika Urzędu Do Spraw Kombatanów i Osób Represjonowanych do zwrócenia się do stowarzyszenia właściwego dla określonego rodzaju działalności kombatanckiej lub represji o zajęcie stanowiska w drodze wydania bądź odmowy wydania rekomendacji, chyba że zainteresowana osoba uzyskała już taką rekomendację. Postępowanie w tym przedmiocie reguluje art. 106 k.p.a. Nie może mieć w takim przypadku zastosowania procedura określona w art. 64 § 2 k.p.a., dotycząca usunięcia braków podania (np. sprawa zakończona wyrokiem z dnia 20 sierpnia 1998 r. II SA/Gd 1261/97).

W związku z uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 1996 r. (OPS 4/96, ONSA 1997r. z. 2, poz. 44), dotyczącą dopuszczalności wniesienia skargi do sądu na decyzję centralnego organu administracji państwowej, wydaną w pierwszej instancji, bez wyczerpania wniosku o ponowne rozstrzygnięcie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), znaczna część skarg była odzuczana, z uwagi na niewyczerpanie środków odwoławczych przed wniesieniem skargi - art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

W 1998 r. wpłynęły liczne skargi na postanowienia Kierownika Urzędu Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w przedmiocie stwierdzenia uchybienia do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skargi takie były w większości oddalane, bowiem zaskarżone postanowienia wydawano w przypadkach oczywistego przekroczenia ustawowego terminu do złożenia wniosku (np. wyroki z dnia 27 marca 1998 r. SA/Rz 1814/96, SA/Rz 1863/96, z dnia 16 czerwca 1998 r. SA/Rz 658/98). W jednej ze spraw wprawdzie termin do złożenia wniosku został naruszony, jednakże we wniosku o jego przywrócenie skarżący podniósł okoliczności mające usprawiedliwić uchybienie terminu, natomiast organ stwierdził uchybienie terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, nie rozstrzygając w przedmiocie żądania przywrócenia terminu - co skutkowało uwzględnieniem przez NSA skargi (wyrok z dnia 1 lipca 1998 r. SA/Rz 191/98).

Sąd wyraził również pogląd, znajdujący oparcie w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 1997 r. FPS 7/97 (ONSA 1998 z. 1, poz. 2), iż wniesienie skargi do Sądu na tego rodzaju postanowienie nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa (wyrok z dnia 1 lipca 1998 r. SA/Rz 191/98).

Sporadycznie pojawiały się skargi na bezczynność Kierownika Urzędu Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. W sprawach tych skarżący zwracali się do wskazanego organu o przyznanie statusu kombatanta lub świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej, a Urząd pismem zawiadamił o bezzasadności takiego wniosku. Rozpatrując sprawę w takim przedmiocie, Sąd wskazywał na obowiązki organu do załatwienia takiego żądania w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok z dnia 1 kwietnia 1998 r. SAB/Rz 33/97).

Ochrona zdrowia

1. Spośród spraw dotyczących ochrony zdrowia najliczniejszą kategorię stanowiły sprawy chorób zawodowych. W tej grupie spraw w orzecznictwie Sądu występowało w szczególności zagadnienie wpływu stopnia stwierdzonego uszczerbku zdrowia (np. ubytek słuchu) dla przyjęcia choroby zawodowej.

Pojęcie choroby zawodowej określa § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 listopada 1983 r. stanowiąc, iż chorobą zawodową jest choroba, która jest wymieniona w wykazie chorób zawodowych, stanowiącym załącznik do rozporządzenia, jeżeli została spowodowana działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia, występujących w środowisku pracy.

Operując się na Wytycznych metodologicznych Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej z 1987 r., które wskazywały, że podstawą zakwalifikowania ubytku słuchu, jako choroby zawodowej, jest ubytek o wartości co najmniej 30 dB w uchu lepiej słyszającym, w orzecznictwie administracyjnym odmawiano uznania choroby zawodowej, gdy ubytek ten nie odpowiadał w/w wielkości. Stanowiska tego Sąd nie podzielił i uchylił zaskarżone decyzje, przyjmując, że stopień uszkodzenia słuchu nie ma wpływu na uznanie, bądź nie, choroby zawodowej (I SA 1200/98, I SA 1342/98). Sąd stwierdził, iż każde uszkodzenie słuchu, przekraczające fizjologiczny uszczerbek związany ze starzeniem się organu słuchu, jest chorobą zawodową, jeżeli zostało wywołane hałasem występującym w środowisku pracy. To wymaga w postępowaniu administracyjnym określenia rzeczywistego ubytku słuchu oraz jego związku ze szkodliwymi czynnikami występującymi w środowisku pracy.

Na takim też stanowisku stanął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 czerwca 1998 r. III RN 36/98.

2. W sprawach z zakresu nadzoru farmaceutycznego wystąpiły zwłaszcza kwestie związane z wymogiem opiniowania wniosków o wydanie koncesji na

prowadzenie aptek lub o jej cofnięcie. Sąd uchylał decyzje organów nadzoru farmaceutycznego, jeżeli orzekały one w tych sprawach bez opinii samorządu aptekarskiego, wymaganej przez ustawę z 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych... (np. sprawy I SA 1792/97, I SA 432/98).

Natomiast w sprawie I SA 2137/97 uchylone zostały uchwały prezydium Naczelnej i Okręgowej Rady Aptekarskiej, zawierające negatywne opinie w sprawie wydania koncesji na prowadzenie apteki typu B, gdyż organ I instancji - bez oparcia się na jakikolwiek dowodach - odmowne uzasadnił potrzebą ochrony interesów członków korporacji zawodowej zagrożonych przez zbyt dużą liczbę otwieranych aptek, zaś organ odwoławczy (pomijając zarzuty podniesione w odwołaniu), podniósł mankamenty, wiążące się z udzieleniem koncesji na aptekę typu B, której działalność podlega pewnym ograniczeniom w porównaniu z apteką typu A. Sąd uznał, że takie uzasadnienie uchwał narusza przepis art. 107 § 3 Kpa i nie pozwala skontrolować, jakimi w istocie przesłankami kierowały się organy, odmawiając wydania pozytywnej opinii. Rozstrzygnięcie takie narusza także prawo materialne, gdyż ustawa z 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych... i wydane na jej podstawie zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 13 listopada 1992 r. w sprawie typów aptek, zakresu i rodzaju czynności należących do poszczególnych typów aptek oraz wymogów dot. lokalu i wyposażenia aptek (MP Nr 37, poz. 277) przewidują możliwość ubiegania się o prowadzenie obu typów aptek, zaś zgrupowany materiał, znajdujący się w nadesłanych aktach nie pozwalał przyjąć, iż požądane byłoby w tym wypadku wydanie koncesji na prowadzenie apteki typu A.

3. Wskazać należy także na sprawy dotyczące orzeczeń Centralnej i Okręgowych Wojskowych Komisji Lekarskich o zdolności do służby wojskowej. Wątpliwości co do dopuszczalności skarg na te orzeczenia zostały wyjaśnione w uchwałach siedmiu sędziów NSA z 19 stycznia 1998 r. sygn. OPS 8/97 (ONSA z

1998 r. nr 2, poz. 39). W uchwałach tej uznana została własność Naczelnego Sądu Administracyjnego w tych sprawach.

Sprawy mieszkaniowe

1. Na tle ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) Sąd powziął wątpliwość, czy art. 40 ust. 2 tej ustawy jest zgodny z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., a w szczególności z art. 2 stanowiącym, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej oraz art. 32, statującym zasadę równości wobec prawa i wystąpił z takim pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 3 lutego 1998 r. I SA 1567/97). Pytanie to zostało przedstawione w związku z postępowaniem sądowym toczącym się na skutek skargi na decyzję, odmawiającą przyznania dodatku mieszkaniowego. Sąd podniósł, że w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych za podstawę obliczenia dochodu, przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, przyjmuje się sumę dochodów członków tego gospodarstwa, osiągniętych w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku. Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570), wskazała, że za dochód uważa się wszelkie przychody pomniejszone o faktycznie poniesione koszty ich uzyskania (dochód brutto). Zdaniem Sądu, Rada Ministrów wykroczyła w tym zakresie poza granice upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 3 tej ustawy a ponadto przyjęcie dochodu brutto, jako podstawy do ustalenia dodatku mieszkaniowego jest sprzeczne z definicją dochodu zawartą w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej oraz celami obu ustaw. Te zastrzeżenia Sądu zostały

potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 25 maja 1998 r. sygn. U. 19/97, wydanym z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich orzekł o niezgodności przepisów: ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych, w brzmieniu zniewielizowanym przez § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 79, poz. 487) oraz § 1 pkt 1 i 3 tegoż rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (OTK 1998 r., nr 4, poz. 47).

2. W orzecznictwie NSA zostało zakwestionowane także rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater i najemcom lokali mieszkalnych (Dz. U. Nr 37, poz. 165 ze zm.), jako wykraczające w § 11 poza upoważnienie zawarte w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.). Art. 39 ust. 3 ustawy upoważnia Ministra Obrony Narodowej do określenia szczegółowych zasad ustalania wysokości i trybu przyznawania równoważnika mieszkaniowego. Ustawa ustaliła w art. 39 ust. 1 zasadę, że równoważnik mieszkaniowy przykłada się osobom uprawnionym zawsze, chyba że zajdą okoliczności wymienione w ust. 2 art. 39. Jedynym zatem kryterium, od jakiego uzależnione jest otrzymanie równoważnika, jest posiadanie statusu osoby uprawnionej t.j. fakciej, o jakiej mowa w art. 24 ust. 1 ustawy. Natomiast w § 11 ust. 1 rozporządzenia dyrektor Oddziału Terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej upoważniony został do nakazania wykonania robót remontowych i napraw wyposażenia w określonym terminie, zaś w ust. 2 do

wydania decyzji o wstrzymaniu wypłaty równoważnika do czasu wykonania nakazanych napraw i robót.

Tak sformułowany przepis, zdaniem Sądu, nie znajduje oparcia w upoważnieniu ustawowym do określenia szczegółowych zasad ustalania wysokości i trybu przyznawania równoważnika mieszkaniowego.

3. Dużą grupę spraw stanowiły sprawy o przyznanie rekompensaty na cele mieszkaniowe, określonej w ustawie z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 (Dz. U. Nr 103, poz. 446). Art. 7 tej ustawy w dalszym ciągu nadszczęzał trudności interpretacyjne w orzecznictwie. Obecnie jednolicie przyjmuje się, że warunek pełnoletności, o której mowa w ust. 1 art. 7 ustawy, musi być spełniony do końca 1995 r., t.j. do daty określonej w ust. 3 art. 7 dla składania wniosków o przyznanie rekompensaty. Przyjęto również jednolicie, że przy obliczaniu powierzchni mieszkalnej przypadającej na jedną osobę, nie może być brana pod uwagę ilość osób wynikająca z decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego, a faktycznie zamieszkująca. Występowały natomiast nadal wątpliwości, czy pomieszczenie i udokumentowanie wydatków na cele, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy, warunkujące wypłacenie rekompensaty, winno nastąpić najpóźniej w terminie do końca 1995 r., czy też osoba ubiegająca się o rekompensatę - po uprzednim złożeniu wniosku w ustawowym terminie - może dokonać wydatków na cele mieszkaniowe po tej dacie.

W związku z tym skład orzekający NSA postanowieniem z dnia 23 października 1998 r. I SA 498/98 wystąpił o wyjaśnienie tych wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów NSA.

4. Szczególna kontrowersja zarysowała się pomiędzy właścicielami lokali mieszkalnych a najemcami tych lokali na tle wyroku NSA sygn. SA/Gd 1703-

1708/96, w którym Sąd stwierdził niezgodność z prawem uchwały Rady Miasta Gdyni z dnia 26 kwietnia 1995 r. w zakresie, w jakim dotyczyła wprowadzenia czynszu regulowanego na terenie gminy. W opisanym wyroku Sąd jakkolwiek przyjął, że przepis art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1996 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787) określa, iż czynsz najmu lokalu nawiązanego w sposób, o którym mowa w ust. 1, położonych w domach stanowiących własność takich osób, ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym, to jednak uznał, iż przepis ten nie oznacza, aby rada gminy miała uprawnienie do uchwalania zróżnicowanych stawek czynszu, o jakich mowa w art. 26 ustawy o najmie lokali, także w odniesieniu do najemców lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych. Sąd przyjął, iż uprawnienie to odnosi się tylko do lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy.

Ze względu na upływ jednego roku od daty podjęcia zaskarżonej uchwały Sąd nie stwierdził jej nieważności lecz, stosownie do art. 94 w zw. z art. 101 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wprowadzenia czynszu regulowanego na terenie gminy.

Od tego wyroku Prezes NSA wniósł rewizję nadzwyczajną, w której zakwestionował stanowisko zakładające po stronie rady gminy brak uprawnień do ustalania w okresie, o którym mowa w art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali, t.j. do 2004 r. włącznie, czynszu najmu lokali, nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego (art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali), położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych albo lokali stanowiących własność takich osób. Zdaniem rewidującego przepis ten wprost odsyła do trybu ustalania czynszu regulowanego, o którym traktuje art. 26 tej ustawy, skoro zawiera określenie, że „czynsz najmu lokali (...) ustala się zgodnie z przepisami o czynszu

regulowanym”. Żadne zaś inne przepisy - niż wymieniony art. 26 ustawy o najmie lokali - trybu ustalania czynszu regulowanego nie normują, i to bez względu na to, o jakie lokale chodzi.

Revizja nie została dotychczas rozpoznana przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy wystąpił bowiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie co do zgodności określonych przepisów cyt. ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z Konstytucją.

5. Wątpliwości prawne wystąpiły także w sprawach dotyczących pomocy finansowej przysługującej policjantom na cele mieszkaniowe na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.). Wytknięto się mianowicie zagadnienie, czy pomoc finansowa, o jakiej mowa w art. 94 ust. 1 tej ustawy, przysługuje policjantowi, któremu nie można przydzielić lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, o jakim mowa w art. 90 tej ustawy, t.j. pozostającego w dyspozycji Policji, gdyż w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej posiada już inny odpowiedni lokal (dom) mieszkalny. O wyjaśnienie tej kwestii przez skład siedmiu sędziów NSA wystąpił skład orzekający w sprawie I SA 313/98 postanowieniem z 25 listopada 1998 r.

Pomoc społeczna

W sprawach o świadczenia z pomocy społecznej dominującą grupę stanowiły sprawy dotyczące bezwrotnych świadczeń finansowych przyznawanych przez organy pomocy społecznej osobom spełniającym kryteria określone przepisami ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

1. Na szczególną uwagę w tej kategorii spraw zasługują sprawy dotyczące zasiłków okresowych, a zwłaszcza ustalanie ich wysokości. Po zmianie, ustawą z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o

zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 100, poz. 454), sposobu ustalania wysokości zasiłku okresowego - art. 31 ust. 4 - wiele osób skarżyło do NSA decyzje przyznające im te zasiłki, kwestionując ich wysokość. Wzięło się to z nieczystości regulacji ustawowej odnoszącej się do omawianej kwestii. Powołany przepis stanowi, że zasiłek okresowy ustala się do wysokości stanowiącej różnicę między dochodem ustalonym na podstawie art. 4 ust. 1a, a posiadanym dochodem, nie niższym jednak niż 10 zł. na rodzinę.

Skarżący stali na stanowisku, że w świetle tego przepisu przedmiotowy zasiłek winien być ustalony w wysokości maksymalnej tj. pełnej różnicy między ich dochodem a kryterium dochodowym przewidzianym ustawą o pomocy społecznej.

Sąd stanowiska tego nie podzielił (np. sprawa I SA 1682/97) wskazując, że skoro przepis stanowi, iż zasiłek ustala się do wysokości, a nie w wysokości, stanowiącej różnicę między kryterium dochodowym a dochodem wnioskodawcy, to nie jest uzasadniony zarzut, że organ obowiązany był przyznać w każdej sytuacji zasiłek w maksymalnej wysokości.

2. Renta socjalna, jako świadczenie z pomocy społecznej, została wprowadzona art. 27^a w/w ustawy z 14 czerwca 1996 r. Przysługuje ona osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia, niezależnie od dochodu. Stosowanie określonej tym przepisem przesłanki upoważniającej do otrzymania renty socjalnej od początku obowiązywania tej normy nastąpiło trudnościami.

W szeregu sprawach dotyczących przyznawania tego świadczenia (jak np. I SA 2112/97, I SA 2113/97, I SA 342/98) organy pomocy społecznej stały na stanowisku, że warunkiem uzyskania renty socjalnej w oparciu o art. 27 ust. 1^a jest, by całkowicie niezdolność do pracy z powodu inwalidztwa istniała przed ukończeniem przez osobę zainteresowaną 18 roku życia, przy czym powinno to

być inwalidztwo I lub II grupy. Sąd w powyższych sprawach poglądu tego nie podzielił, wyrażając stanowisko, że prawo do renty socjalnej na podstawie art. 27^a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przysługuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia, niezależnie od tego, czy całkowicie niezdolność do pracy z powodu tego inwalidztwa powstała przed ukończeniem, czy po ukończeniu 18 roku życia (np. wyrok NSA z 22 kwietnia 1998 r. I SA 2112/97). Jednakże w orzecznictwie NSA nie było pełnej jednolitości w tym przedmiocie i zapadały wyroki odmienne od wyżej powołanych. W związku z tym jeden ze składów orzekających NSA OZ w Lublinie wystąpił w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA, o wyjaśnienie czy osoba pełnoletnia, całkowicie niezdolna do pracy, spełnia warunki do otrzymania renty socjalnej na podstawie art. 27^a ust. 1 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, jeżeli inwalidztwo tej osoby istniejące już przed ukończeniem przez nią 18 roku życia, dopiero po ukończeniu tego wieku osiągnęło stopień, powodujący całkowitą niezdolność do pracy.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów po rozpoznaniu przedstawionego pytania w sprawie OPS 12/98 podjął 16 listopada 1998 r. uchwałę zbieżną w swej treści z poglądem wyrażonym m. in. w powołanym wyżej wyroku z 22 kwietnia 1998 r. I SA 2112/97.

3. Można też wskazać na sprawy, w których posiłkowo bądź wyjącznie oparto orzeczenia na przepisach ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535).

I tak w sprawie I SA 426/98 NSA uchylając decyzje organów administracji w przedmiocie odmowy przyjęcia do domu pomocy społecznej osoby psychicznie chorej z powodu braku, miejsc wyraził pogląd, że jeżeli osoba taka wskutek choroby psychicznej nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie ma możliwości korzystania z opieki

innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymaga leczenia szpitalnego, to powinna ona być przyjęta do domu pomocy społecznej bez okresu wyczekiwania, ze względu na cel ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 1997 r. Nr 111, poz. 535; Nr 113, poz. 731; Nr 88, poz. 554 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668). Przepisy tej ustawy (art. 39) przewidują przyjęcie takiej osoby do domu pomocy społecznej nawet w trybie przymusowym, gdy nie wyraża ona zgody na takie przyjęcie (wówczas o przyjęciu decyduje sąd powszechny), zatem jeżeli zgodę wyraża a egzystować samodzielnie nie może, to ze względu na cel wymienionej ustawy powinna mieć pierwszeństwo w przyjęciu.

W sprawie I SA 966/98 NSA stwierdził nieważność decyzji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w przedmiocie odmowy skierowania określonej osoby do domu pomocy społecznej, wobec ustalenia, że o skierowaniu tej osoby do takiego domu bez jej zgody orzekł już Sąd Rejonowy na wniosek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, na podstawie art. 39 cyt. wyżej ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. Przepis ten uprawnia sąd opiekuńczy do umieszczenia określonej osoby w domu pomocy społecznej bez zgody tej osoby w sytuacjach, określonych w art. 38 cyt. ustawy. Sąd opiekuńczy orzeka więc w istocie o przyjęciu bądź nie przyjęciu osób wymienionych w art. 38 do domu pomocy społecznej. Zapewnienie realizacji postanowienia sądowego należy do wojewody (art. 46 ust. 2^b w zw. z ust. 3 cyt. ustawy). Do czasu przyjęcia osoby, o której mowa w art. 39 cyt. ustawy do domu pomocy społecznej, organ do spraw pomocy społecznej powinien zapewnić jej niezbędną pomoc. W tej sytuacji nie zachodziła potrzeba ponownego orzekania w sprawie skierowania do domu pomocy społecznej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej w postępowaniu administracyjnym - kwestię tę rozstrzygnęło orzeczenie sądu opiekuńczego. Okoliczności te

nakazywały stwierdzenie nieważności decyzji organów obu instancji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 Kpa.

4. Warto ponadto wskazać, iż NSA w uchwale z dnia 21 grudnia 1998 r. sygn. OPK 12/98 podjętej wobec zaistniałych wątpliwości w orzecznictwie wyjaśnił, że powódz jest zdarzeniem losowym w rozumieniu art. 10 ust. 2 pkt 3^a i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada o pomocy społecznej.

Przy omawianiu spraw z zakresu pomocy społecznej zwrócić należy także uwagę na kwestię kosztów sądowych, obciążających skarżących przy wnoszeniu skarg w tych sprawach. W zdecydowanej większości przypadków skarżący są zwalniani przez Sąd od kosztów sądowych w oparciu o art. 113 Kodeksu postępowania cywilnego, to zaś wydłuża postępowanie. Powstaje więc zagadnienie ewentualnego ustawowego zwolnienia od wpisu sądowego w tych sprawach. Niewątpliwie powinno to zostać rozważone w pracach legislacyjnych związanych z przygotowawaniem dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego w wykonaniu art. 176 ust. 1 i 236 ust. 2 Konstytucji.

Sprawy powodzione

W 1998 r. w NSA wystąpiła nowa kategoria spraw na tle przepisów ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, które miały miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491).

W orzecznictwie NSA w zakresie stosowania tych przepisów zarysowały się rozbieżności co do wykładni pojęcia mieszkania i gospodarstwa domowego w rozumieniu art. 1 ust. 1 cyt. ustawy. Przeważał jednak pogląd, w myśl którego zapomoga przysługiwała także w razie zalania pomieszczeń pomocniczych i

przynależnych do mieszkania, takich jak np. piwnice, sutereny, garaże znajdujące się w budynku mieszkalnym, o ile ich zalanie w znacznym stopniu utrudniało lub uniemożliwiało zaspokojenie potrzeb bytowych mieszkańców budynku.

Sprawy samorządowe

Pojęcie spraw z zakresu samorządu terytorialnego obejmuje z zasady tylko 3 kategorie spraw: skargi organów nadzoru na uchwały organów gmin (art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), skargi gmin na rozstrzygnięcia organów nadzoru (art. 98 ust. 1 tej ustawy) oraz skargi podmiotów nie administracyjnych na uchwały organów gmin (art. 101 cytowanej ustawy) lub na zaniechania tych organów w zakresie określonym w art. 101a tej ustawy. Wypada przypomnieć, że organami nadzoru byli wojewodowie, a w zakresie spraw budżetowych - regionalne izby obrachunkowe. Występuje jednak jeszcze jedna, specyficzna kategoria spraw samorządowych, nie zawsze związana ze sprawowaniem nadzoru w rozumieniu powyższej ustawy, a mianowicie sprawy organizowania referendów gminnych.

Jakkolwiek ta kategoria spraw nie jest uwzględniana statystycznie i zaliczana jest rodzajowo do spraw ustrojowych samorządu terytorialnego, ona właśnie jest wyjątkowo liczenie egzemplifikowana z punktu widzenia wadliwości funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dla przykładu można wskazać, że rada jednej z gmin zamierzała w drodze referendum gminnego dokonać „uwłaszczenia” mieszkańców gminy mieniem komunalnym przez emisję bonów prywatyzacyjnych. Wojewoda stwierdził nieważność tej uchwały, a Sąd skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody oddalił, wykazując, że żadna z ustaw regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz kwestie prywatyzacji lub gospodarki gruntami nie stwarza podstaw do zbywania mienia przez gminę na warunkach emiowania bonów prywatyzacyjnych (sygn. II SA/Wr 288/98). Na podstawie orzecznictwa w tych sprawach można postawić

tezę, że ani mieszkańcy gmin ani organy samorządu gminnego nie dostrzegają różnicy pomiędzy konsultacją społeczną a referendium i często traktują referendum jak sondaż.

Przykładem mogą być wnioski o przeprowadzenie referendium w sprawach rozstrzyganych rozporządzeniami Rady Ministrów (tzn. tworzenia, łączenia, podziału, ustalania granic gmin, nadania statusu miasta). W niektórych sprawach rady gmin odrzucały takie wnioski mieszkańców, a Sąd skargi inicjatorów na takie uchwały oddalał (II SA/Po 1416/97, II SA/Po 705/98). Najpóźniejszej oceny tego rodzaju spraw dokonał Sąd w postanowieniu II SA/Ka 1240/98, w którym stwierdził, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą domagać się przeprowadzenia referendium, będącego formą rozstrzygnięcia o sprawach wspólnoty, tylko w tych sprawach, które mieszczą się w zadaniach i kompetencjach gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

Jeśli chodzi o podstawowe kategorie spraw samorządowych, wymienione na wstępie, w 1998 r. wpłynęło ogółem 1654 skargi, z czego największą grupę stanowiły skargi w trybie art. 101 i 101a ustawy samorządowej (1351 skarg), na drugim miejscu znajdują się skargi organów gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze (204), a skarg organów nadzorczych na uchwały organów gmin wpłynęło 99. Te liczby ujawniają, że ogólna liczba skarg tych trzech kategorii wzrosła w stosunku do 1997 prawie o 20%, ale jednocześnie utrzymuje się na podobnym poziomie, jeśli uwzględnić procentowy udział tych kategorii spraw w ogólnej liczbie skarg, które wpłynęły w 1998 r. (w 1997 r. - prawie 3,0%, 1998 r. - 2,7%).

Ważnych informacji dostarczają porównania wpływu skarg w poszczególnych kategoriach. Skarg organów gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru wpłynęło w 1998 r. 204 i można to ocenić jako stabilizację wpływu, ponieważ w 1997 r. wpłynęło ich 214, a w 1995 r. - 226 (wyjątek stanowił rok 1996, w którym wpływ w tej kategorii wyniósł tylko 185 skarg). Sąd jednak rozpoznał tylko 112 skarg tej kategorii, co oznacza (po

uwzględnieniu pozostałości z 1997 r.), że do rozpoznania w 1999 r. pozostało 143 skargi, z czego aż 59 oczekujących ponad 6 miesięcy od wpływu. Te dane liczbowe sygnalizują bardzo ważny problem związany z rozpatrywanymi tu kategoriami spraw samorządowych. Mianowicie nie można zapominać, że zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy samorządowej nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. Jeśli zaś są przesłanki dla stwierdzenia nieważności, po upływie powyższego terminu „orzeka się o niezgodności uchwały z prawem” (art. 94 ust. 2 tej ustawy). Jeżeli więc Sąd nie rozpoznaje odpowiednio szybko skarg omawianych tu kategorii, dochodzi do sytuacji, że może pozbawić się możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały sprzecznej z prawem. O skali tego zjawiska może świadczyć fakt, że w omawianych trzech kategoriach spraw samorządowych do rozpoznania w 1999 r. pozostało ogółem 1003 skargi, z czego 471 oczekujących ponad 6 miesięcy od wpływu. Jest to 60% wpływu skarg tych kategorii. Z punktu widzenia skuteczności kontroli legalności działań samorządu terytorialnego jest to zjawisko niekorzystne.

Problem skuteczności jest zresztą najlepszym kryterium ocenym, o czym mogą świadczyć następujące dane. Mianowicie na 94 zatartwionych wyrokami skarg organów gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze 54 skargi oddalono, a uwzględniono 47. Oznacza to, że uwzględniono 42,6% tego rodzaju skarg, natomiast uznano za bezasadne 57,4%. Ponadto 35 skarg zatartwiono postanowieniami pdrzucającymi skargę. Pozwała to na wniosek, że przewidziane ustawą samorządową instrumenty nadzorcze są skuteczne i potrzebne. Przykładem może być sprawa II SA/Po 32/98, w której Sąd oddalił skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Sąd uznał, że uchwała rady gminy (regulamin utrzymania czystości) wykracza ewidentnie poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622), a do tego powtarza

przepisy ustaw. Jako przeciwstawienie można przytoczyć sprawę II SA/Kr 2251/97, w której wojewoda stwierdził w trybie nadzoru nieważność pisma zarządu gminy o przeniesieniu konkretnej osoby na stanowisko dyrektora szkoły podstawowej. Sąd uznał, że wojewoda przekroczył swe uprawnienia, ponieważ chodziło o akt indywidualny, będący zarówno wykonaniem odpowiedniej uchwały rady gminy, jak i konsekwencją procedury konkursowej.

Jeśli chodzi o skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin, ponownie pojawiła się tendencja wzrostowa. Wpłynęło ich w 1998 r. 99, a więc na poziomie roku 1995. W liczbach bezwzględnych oznacza to wzrost w stosunku do roku 1997 (74 skargi) o ponad 20%. Na 29 skarg zatartwionych wyrokami - Sąd uwzględnił 19 (65,5%), natomiast oddalił - 10 (34,5%). Spośród 20 skarg zatartwionych postanowieniami, Sąd odrzucił tylko 4 takie skargi. Przy analizie tej kategorii spraw ujawnił się brak wiedzy organów gmin o charakterze nadzoru sprawowanego przez wojewodę oraz o charakterze skargi wojewody. Sąd musiał wyjaśnić organom gminy w uzasadnieniu wyroku uwzględnjącego skargę wojewody, że ten organ jest legitymowany do wniesienia skargi z tytułu sprawowania nadzoru, a więc nie musi wykazywać interesu prawnego. Jednocześnie Sąd przypomniał, że przesłanki zawarte w art. 156 Kpa i w ogóle przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania przy działaniu w trybie nadzoru (II SA/Kr 404/98). Dodatkowym wydzwiekiem tej sprawy było to, że z naruszeniem ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) rada gminy uchwaliła powszechny zakaz sprzedaży napojów alkoholowych we wszystkich placówkach handlowych i gastronomicznych w niedziele i święta kościelne do godz. 14⁰⁰.

Jak już podano, najliczniejszą grupę stanowią skargi podmiotów nieadministracyjnych (osób fizycznych i innych podmiotów interesowanych) - 1351, co potwierdza wnioski z lat poprzednich o stałej tendencji wzrostowej (dla

przypomnienia: 1994 r. - 317, 1995 r. - 765, 1996 r. - 852, 1997 r. - 1100) - wzrost w stosunku do 1997 r. wyniósł prawie 23%. Rozpoznano wyrokami 315 takich skarg, z czego uwzględniono 101 (32,1%), a oddalono 214 (67,9%). Przez wydanie postanowienia zatwierdzono 822 skargi. Wśród tych zatwierzeń szczególnie wysoka jest liczba skarg odrzuconych (629), co potwierdza wcześniejsze wnioski, że wprawdzie w społeczeństwie jest świadomość możliwości skazania uchwał organów samorządu, nie jest natomiast dostateczna wiedza o formalnych warunkach dopuszczalności takich skarg i nie zawsze prawidłowo oceniana jest przesłanka interesu prawnego. Tym ostatnim problemem zajmowały się m.in. orzeczenia II SA/Ka 1477/97 i II SA/Ka 1168/97.

Tematyka tej kategorii spraw była bardzo szeroka. Na przykład w sprawach II SA/Ld 1177-1178 i 1760-1784/98. Sąd podkreślił, że przez naruszenie procedury podejmowania uchwał ograniczono możliwość uczestniczenia w sesji mieszkańców, a tym samym ograniczono możliwość kontroli społeczeństwa nad piastunami władzy publicznej. Z kolei w sprawie SA/Rz 676/97 Sąd uznał za naruszenie prawa przez radę gminy zamieszczenie w załączniku do uchwały przepisu upoważniającego zakład gospodarki komunalnej do ustalenia rodzaju urządzeń na odpady komunalne. Sąd uznał, że było to sprzeczne z prawem przekazanie uprawnienia do stanowienia przepisów gminnych.

Nieprzestrzeganie ustawowej procedury było powodem stwierdzenia przez Sąd nieważności uchwały rady gminy o zaliczeniu drogi do kategorii zakładowych bez uzyskania opinii zainteresowanych jednostek, jak tego wymagał art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1985 r. o drogach publicznych - Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm. (II SA/Ka 1777/97). Z kolei w innej sprawie (II SA/Ld 102-104/97) Sąd uznał za niezgodną z prawem uchwałę rady gminy o nadanie nazwy urzędowej drodze przebiegającej na obszarze prywatnej

nieruchomości, ponieważ była to ingerencja w prawo własności bez podstawy w przepisach prawa.

Oceń ogólna tych kategorii spraw, gdyby taką można w ogóle uznać za uprawnioną, sprowadza się do wniosku, że nadal można dostrzec przejawy nadużywania prawa przez działalność uchwałodawczą rad gmin, wydaje się jednak, że problemy takie tracą stopniowo na ostrości. Jednocześnie w wielu wypadkach skutecznym instrumentem przeciwdziałania oczywistym nieprawidłowościom jest przepis art. 101 ustawy samorządowej.

Sprawy różne

W wyniku skargi Rzecznika Praw Obywatelskich Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 7 sierpnia 1998 r. sygn. I SA 781/98 stwierdził nieważność rozporządzenia Wojewody Warszawskiego z dnia 8 kwietnia 1998 r., zakazującego nielotnym przebywania na ulicach i w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego w godzinach od 23⁰⁰ do 6⁰⁰ bez opieki dorosłych w okresie od 1 maja do 30 września 1998 r. Sąd uznał, iż wspomniane rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176). Sąd stwierdził, że zakaz przebywania nielotnych na ulicach i w miejscach publicznych w określonym czasie stanowi ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Takie zaś ograniczenia mogą być ustanawiane - w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Sąd wskazał, że wzrost zagrożenia bezpieczeństwa nielotnych, ich demoralizacji i przestępczości

jest zjawiskiem ogólnokrajowym. Skoro więc władza ustawodawcza nie zdecydowała się na ograniczenie ustawą szczególną wolności i praw człowieka i obywatela w celu przeciwdziałania temu zjawisku, uznając - w uchwałę z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie przeciwdziałania i zwalczania zjawisk patologicznych wśród nieletnich (MP Nr 14, poz. 207) - iż wystarczy dla osiągnięcia tego celu należita realizacja już obowiązujących na terenie całego kraju przepisów prawnych, to organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej nie mogą we własnym zakresie i według własnej oceny ustanawiać w tym zakresie przepisy prawa miejscowego i to wykraczające poza obowiązujące regulacje ustawow

IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIELE ORZECZNICTWA NSA

W 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął wyrokiem 24.782 skargi na akty i czynności administracyjne (w 1995 r. - 20.489, w 1996 r. - 21.627, w 1997 r. - 22.901). Z tego uwzględnił 8.550 skarg, tj. 34,5% (w 1995 r. - 7.664, tj. 37,4%, w 1996 r. - 7.839, tj. 36,2%, w 1997 r. - 8.310, tj. 36,3%. Oddalonych zostało 16.232 skargi, tj. 65,5% (w 1995 r. - 12.826, tj. 62,6%, w 1996 r. - 13.788, tj. 63,8%, w 1997 r. - 14.588, tj. 63,7%).

1. Wśród powyższej liczby 24.782 skarg rozstrzygniętych wyrokiem, 21.933 skarg dotyczyło aktów i czynności organów administracji (w 1997 r. - 20.207 skarg). W tej grupie uwzględnionych zostało 7.747 skarg, tj. 35,3% (w 1996 r. - 6.934, tj. 37,2%, w 1997 r. - 7.507, tj. 37,1%). Spośród tych 21.933 rozstrzygniętych skarg na działalność administracji rządowej 15.735 skarg dotyczyło terenowych organów administracji (w 1997 r. - 13.575), z czego uwzględnionych zostało 5.576 skarg, tj. 35,4% (w 1997 r. - 4.974, tj. 36,6%), natomiast 6.891 skarg dotyczyło naczelnych i centralnych organów

administracji rządowej (w 1997 r. - 6.632 skargi), z czego uwzględnionych zostało 2.171 skarg, tj. 31,5% (w 1997 r. - 22.533, tj. 38,1%).

Z powyższego wynika, że jakość orzecznictwa administracyjnego organów rządowych uległa wyraźnej poprawie w stosunku do roku 1997, co w szczególności dotyczy globalnie organów naczelnych i centralnych.

Wskaznik skuteczności skarg (odsetek skarg uwzględnionych) na akty i czynności naczelnych i centralnych organów według resortów, uwzględniając rozstrzygnięcie wyrokiem co najmniej 10 skarg z danego resortu, ukształtował się następująco: Główny Urząd Geodezji i Kartografii - 9,5% (w 1997 r. - 33,3%), Ministerstwo Łączności - 19,4% (w 1997 r. - 29,4%), Ministerstwo Obrony Narodowej - 24,6% (w 1997 r. - 50,8%), Komenda Główna Policji - 24,7% (w 1997 r. - 11,3%), Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego - 25,1% (w 1997 r. - 35,4%), Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 25,4% (w 1997 r. - 28,7%), Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - 25,9% (w 1997 r. - 26,6%), Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej - 26,8% (w 1997 r. - 33,3%), Krajowa Komisja Właszczeniowa - 27,4% (w 1997 r. - 41,1%), Główny Inspektorat Sanitarny - 27,8% (w 1997 r. - 43,5%), Ministerstwo Finansów - 31,5% (w 1997 r. - 27,7%), Ministerstwo Sprawiedliwości - 32,5% (w 1997 r. - 48,0%), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 35,4% (w 1997 r. - 35,3%), Krajowy Urząd Pracy - 35,4% (w 1997 r. - 39,8%) Główny Urząd Cei - 35,4% (w 1997 r. - 48,5%), Główny Inspektorat Ochrony Środowiska - 35,4% (w 1997 r. - 36,6%), Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych - 37,4% (w 1997 r. - 33,8%), Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - 39,8% (w 1997 r. - 39,8%), Urząd Ochrony Państwa - 40,0% (w 1997 r. nie uwzględniony), Komenda Główna Straży Pożarnych - 44,4% (w 1997 r. - 61,5%), Ministerstwo Gospodarki - 44,4% (w 1997 r. - 40,7%), Komenda Główna Straży Granicznej - 45,5% (w 1997 r. - 15,0%), Urząd Mieszkalnictwa i

Rozwoju Miast - 48,2% (w 1997 r. - 42,5%), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - 52,9% (w 1997 r. nie uwzględniona), Społeczna Komisja Rewindykacyjna - 66,7% (w 1997 r. nie uwzględniona).

2. Spośród 24.782 skarg na akty i czynności rozstrzygniętych wyrokiem, 2.411 skarg dotyczyło aktów i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych (w 1997 r. - 2.694 skargi). Uwzględnionych zostało 643 skargi, tj. 26,7% (w 1996 r. - 31,5%, w 1997 r. - 29,9%). Wynika z tego, że także jakość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych uległa wyraźnej poprawie w stosunku do lat 1996-1997.

3. Wśród skarg na akty i czynności rozstrzygniętych wyrokami było 438 skarg dotyczących działalności uchwałodawczej organów gmin (w 1997 r. - 578 skarg). Z tej liczby: 315 to skargi na uchwały wniesione w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym (w 1997 r. - 402 skargi) - uwzględniono ich 101, tj. 32,1% (w 1996 r. - 28,8%, w 1997 r. - 39,8%); 29 to skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin (w 1997 r. - 50 skarg) - uwzględniono ich 19, tj. 65,5% (w 1996 r. - 62,0%, w 1997 r. - 77,3%); 94 to skargi organów gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze (w 1997 r. - 132) - uwzględniono ich 40, tj. 42,6% (w 1996 r. - 40,4%, w 1997 r. - 37,9%).

Z powyższych danych wynika, że w 1998 r. działalność uchwałodawcza organów gmin, co do jej legalności w omawianym tu zakresie uległa poprawie w stosunku do roku 1997, lecz była gorsza niż w roku 1996. Blizsze omówienie problematyki skarg dotyczących uchwałodawczej działalności organów gmin zawarte jest w rozdziale III niniejszej informacji z tytułowanym „Orzecznictwo NSA”, w podtytuł „Samorząd terytorialny”.

4. W 1998 r. zaklatwionych zostało wyrokami ogółem 307 skarg na bezczynność organów administracji (w 1997 r. - 214 skarg), z tego

uwzględnionych zostało 188 skarg, tj. 61,2% (w 1997 r. - 120 skarg, tj. 56,1%). Skuteczność tych skarg wyraźnie więc wzrosła. W połączeniu z liczbą 742 skarg zaklatwionych postanowieniami przez umorzenie postępowania, które następuje w razie wydania aktu lub podjęcia czynności po wniesieniu skargi do Sądu na bezczynność a przed wydaniem wyroku przez Sąd, co stanowi 51,0% skarg zaklatwionych postanowieniami (w 1997 r. - 514 skarg, tj. 41,5%), może to świadczyć o pogarszającej się sprawności postępowania administracyjnego (terminowości zaklatwiania spraw przez organy administracji).

5. W 1998 r. wystąpił dalszy, trzeci rok z rzędu, wzrost stosowania przez organy administracji autokontroli zaskarżonych do NSA decyzji - dopuszczalności uwzględnienia skargi w całości przez organ administracji we własnym zakresie w trybie określonym w art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym. W tym trybie zostały uwzględnione przez organy administracji 1.682 skargi wniesione do NSA. Stanowi to 2,7% ogółu skarg wniesionych do NSA w 1998 r. na akty i czynności oraz na bezczynność organów administracji (w 1995 r. - 90 skarg - 0,2%, w 1996 r. - 1.061 - 2,3%, w 1997 r. - 1.501 - 2,5%).

Wzrost liczby zaklatwionych skarg w tym trybie jest tendencją pozytywną. Odpowiada to ogólnemu ustawowemu założeniu, że zanim dojdzie do orzekania przez Sąd, powinny zostać wyczerpane wszelkie środki prawne przewidziane dla korygowania wadliwych działań lub przetrwania bezczynności organów administracji w postępowaniu przed tymi organami. Dlatego środek autokontroli przewidziany w art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym powinien być nadal coraz szerzej wykorzystywany przez organy administracji, oczywiście ze świadomością, że działania dokonane na podstawie tego przepisu podlegają także zaskarżeniu do NSA.

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

Naruszanie przepisów postępowania administracyjnego polegało najczęściej na:

- niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności przez niezawiadomianie strony o terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin, nieinformowanie strony o konieczności złożenia określonych dowodów, niezapewnienie stronie możliwości zapoznania się z przeprowadzonymi dowodami i wypowiedzenia się co do całokształtu zebranego w sprawie materiału przed wydaniem decyzji;
- uchybieniach w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego i dowodowego, zwłaszcza niewyjaśnieniu wszystkich istotnych okoliczności faktycznych przez: niekompletne zebranie materiału dowodowego, niedopuszczenie i nieprzeprowadzenie wszystkich wnioskowanych przez stronę dowodów mogących przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, niezasadnione odstępowanie od wyjaśnienia okoliczności wskazywanych przez stronę, bezzasadna odmowa przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, nieodbieranie od strony wyjaśnień przy istniejących wątpliwościach co do rzetelności jej oświadczeń i przedkładanych środków dowodowych, brak należytej wnikliwości w wyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy przy istniejących sprzecznościach w zebranych materiale dowodowym, nierozpatrywanie w postępowaniu odwoławczym zarzutów strony zawartych w odwołaniu, nieustosunkowanie się do tych zarzutów i niezupewnianie materiału dowodowego w tym zakresie;
- przekraczaniu granic swobodnej oceny dowodów przez: pomijanie istotnych dowodów, w tym opinii biegłych złożonych w sprawie, wybierczą ocenę dowodów, dokonywanie ustaleń tylko na podstawie wybranych partii materiału

dowodowego z pominięciem okoliczności i dowodów przemawiających na korzyść strony, nieanalizowanie treści złożonych w sprawie dokumentów, nieomówienie sprzeczności w zebranych materiale dowodowym, uznanie za udowodnione okoliczności faktycznych bez ustosunkowania się do twierdzeń strony co do przeprowadzonych dowodów w określonym zakresie;

- nieprawidłowym stosowaniu przepisów dotyczących wznowienia postępowania: zastosowanie tego trybu do decyzji nieostatecznej, prowadzenie tego postępowania bez wydania postanowienia o jego wznowieniu, traktowanie zmiany przepisów lub kierunku wykładni przepisów za przesłanki wznowienia postępowania; utożsamianie decyzji o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa) z decyzją o odmowie uchylecia decyzji dotychczasowej (art. 151 § 1 pkt. 1 Kpa) lub z niemożnością jej uchylecia (art. 151 § 2 w zw. z art. 146 § 2 Kpa), nierozróżnianie terminu dla wniesienia przez stronę podania o wznowienie postępowania (art. 148 Kpa) od terminów, których upływ jest przesłanką negatywną uchylecia decyzji dotychczasowej (art. 146 § 1 Kpa) i w związku z tym pomijanie różnicy między decyzją o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 Kpa) a decyzją deklaratoryjną stwierdzającą wydanie decyzji dotychczasowej z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 Kpa);
- niezgodnym z wymaganiami określonymi w art. 107 § 3 Kpa uzasadnianiu decyzji, w szczególności: nieustosunkowanie się do wyjaśnień, twierdzeń i zarzutów strony, niewskazanie przyczyn odmowy mocy dowodowej i wiarygodności określonym dowodom, nieomówienie sprzeczności między dowodami, niewskazanie przyczyn pominięcia określonych dowodów, niewskazanie oraz niewyjaśnienie przyjętej podstawy prawnej rozstrzygnięcia sprawy;
- innych naruszeniach, takich jak: wszczenie i prowadzenie postępowania na żądanie osoby nieuprawnionej, wydanie decyzji w stosunku do osoby nie

będącej stroną, orzekanie w tej samej sprawie bez uprzedniego wzruszenia wcześniejszej decyzji, wydawanie decyzji bez koniecznego stanowiska innego organu wyrażonego w postanowieniu ostatecznym (art. 106 Kpa), naruszeniu obowiązku informowania strony o okolicznościach związanych z toczącym się postępowaniem, określonego w art. 9 Kpa, uznawanie zawiadomień i wezwań wysyłanych do stron za doręczone mimo braku danych w tym zakresie, określonych w przepisach art. 43 i 44 Kpa, przyjmowanie przesłanek wznowienia postępowania za podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, rozpatrywanie odwołań od decyzji lub wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy mimo wniesienia ich po upływie ustawowego terminu zawitego i bez jego uprzedniego przywrócenia we właściwym trybie, zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji w zwykłym postępowaniu odwoławczym, niezastosowanie się przy ponownym rozpatrywaniu sprawy do oceny prawnej sprawy zawartej w uzasadnieniu wyroku Sądu wydane w tej sprawie (art. 30 ustawy o NSA), niewłaściwe zastosowanie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA przez wydanie decyzji w tym trybie mimo nieuwzględnienia skargi w całości.

Jezeli chodzi o naruszenia prawa materialnego, to najczęściej występowały: niewłaściwe zastosowanie przepisów jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia, powołanie przepisów, które nie upoważniały do orzekania o prawach lub obowiązkach strony w danym zakresie, naruszenie właściwości rzeczowej organu, brak podstawy prawnej do rozstrzygnięcia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, błędy w wykładni przepisów, przekraczanie granic uznania administracyjnego.

V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. W roku 1998 składy orzekające NSA, w ramach uprawnień określonych w art. 32 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, dokonały dwóch wystąpień sygnalizacyjnych o stwierdzonych w toku rozpoznawania spraw istotnych naruszeniach prawa. Jedno z tych wystąpień dotyczyło nieprawidłowego zastosowania art. 38 ust. 2 ustawy o NSA co do samoweryfikacji decyzji zaskarżonej do NSA, a drugie - naruszenia art. 35 Kpa i zasad ogólnych postępowania administracyjnego, toczącego się w przedmiotowej sprawie od 1991 r., w którym czterokrotnie wydano wadliwe decyzje administracyjne, podlegające uchyleniu bądź stwierdzeniu nieważności.

2. W ramach pozaorzeczniczej działalności wielu sędziów NSA prowadziło zajęcia szkoleniowe w różnych formach (wykłady, seminaria, konsultacje, ćwiczenia) dla pracowników: urzędów wojewódzkich i rejonowych, urzędów gmin, wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy, nadzoru budowlanego, urzędów stanu cywilnego, urzędów skarbowych i izb skarbowych, regionalnych izb obrachunkowych, samorządowych kolegiów odwoławczych, dla geodetów, radców prawnych, prokuratorów, inspektorów kontroli skarbowej, dyrektorów izb skarbowych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, aplikantów sądowych, radcowskich i adwokatów, kontrolerskich NIK, kandydatów na doradców podatkowych.

Sędziowie NSA uczestniczyli w naradach i konferencjach problemowych oraz seminariach naukowych organizowanych i prowadzonych m.in. przez: Ogólnopolskie Stowarzyszenie Urzędników Stanu Cywilnego, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie, Instytut Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Uniwersytecie Łódzkim, Katedrę Prawa

Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie i Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Karola w Pradze, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z Państwową Akademią Nauk i Akademią Górniczo Hutniczą, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Tematami szkoleń, porad, konferencji i seminariów były m.in. zagadnienia: postępowania administracyjnego, samorządu terytorialnego, postępowania podatkowego, jednolitości orzecznictwa administracyjnego i sądowego w sprawach samorządowych na tle reform ustrojowych administracji publicznej, z zakresu podatku dochodowego oraz podatku od towarów i usług, prawa o aktach stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk, spraw obywatelskich i ewidencji ludności, z zakresu gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarowania zasobami złóż, dostosowywania prawa krajowego do wspólnotowego porządku prawnego.

3. Poza powyższą działalnością 32 sędziów NSA prowadziło stałe lub okresowe zajęcia dydaktyczne na wyższych uczelniach uniwersyteckich, studiach podyplomowych oraz w innych szkołach wyższych.

VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

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

W 1998 r. wniesionych zostało do Sądu Najwyższego 188 rewizji nadzwyczajnych. Stanowi to 0,3% liczby spraw zakończonych w 1998 r. przez NSA wyrokami i postanowieniami na działania i bezczynność organów administracji (w 1997 r. - 130 rewizji nadzwyczajnych - 0,4%).

Minister Sprawiedliwości wniósł 91 rewizji nadzwyczajnych, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 41, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - 44, Rzecznik Praw Obywatelskich - 12.

2. W 1998 r. składy orzekające NSA wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi co do zgodności prawa w 3 sprawach. Pytania te dotyczyły:

- zgodności art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie NSA z 3 lutego 1998 r. sygn. akt I SA 1567/97);

- zgodności przepisów § 4 ust. 1, lp. 5 lit. a) oraz lp. 6 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a także z art. 13 ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm. - (postanowienie NSA z 28 maja 1998 r. sygn. akt II SA 116/98);

- zgodności § 12 ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 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.) z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm. - (postanowienie NSA z 26 października 1998 r. sygn. akt IV SA 634/97).

3. NSA utrzymywał współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Umożliwiał im wgląd do orzeczeń NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych. W 1998 r. NSA zamówił u przedstawicieli nauki prawa 31 glos. W tymże roku wpłynęło do NSA 21 glos. Do końca 1998 r., spośród

zamówionych przez NSA, opublikowanych zostało 30 głos, głównie w miesięczniku „Orzecznictwo Sądów Polskich”.

4. Współpraca z zagranicą

W 1998 r. delegacja NSA brała udział w VI Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych. Członkowie kierownictwa NSA przyjęli w siedzibie Sądu delegacje: Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej, Meksykańskiej Krajowej Komisji Praw Człowieka, Ombudsmana Republiki Macedonii, Sądu Najwyższego Brazylii, Ombudsmana Rumunii. Na zaproszenie Niemieckiej Fundacji do Spraw Międzynarodowej Prawniczej Współpracy jeden z sędziów NSA - Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach wydelegowany został do Republiki Federalnej Niemiec, hospitując sądy administracyjne w Koln, w Munster i w Berlinie; hospitaacja dotyczyła funkcjonowania sądów administracyjnych w RFN w zakresie: organizacja pracy sekretariatów, zakres czynności sędziów, rola i zadania przewodniczących wydziałów przy przydziale spraw sędziom, jednolitość orzecznictwa sądów.

Ośrodek Zamiejscowy NSA w Poznaniu kontynuował kontakty i współpracę z sądami administracyjnymi Brandenburgii i Dolnej Saksonii. Prezes tego Ośrodka gościł grupę 24 prawników z Dolnej Saksonii. Wśród gości było kilku sędziów sądów administracyjnych. Niemieckich prawników interesowały problemy związane z funkcjonowaniem sądownictwa administracyjnego w Polsce. Prezes Ośrodka uczestniczył w zjeździe Stowarzyszenia Sędziów Finansowych Niemiec w Monachium oraz w Zjeździe Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych Niemiec w Moguncji (Meintz).

Z rewizytą w Ośrodku Zamiejscowym w Poznaniu przebywali Prezydent oraz sędziowie Wyższego Sądu Administracyjnego Brandenburgii z Frankfurtu n. Odry. W spotkaniu uczestniczyli również sędzia Sądu Federalnego oraz Prezydent Sądu Finansowego z Cottbus.

VII. PROBLEMATYKA KADROWA

Na koniec 1998 r. obsada sędziowska wynosiła 214 sędziów i w zasadzie nie uległa zmianie w stosunku do roku poprzedniego (na koniec 1997 r. - 211 sędziów). W niepełnym wymiarze czasu pracy pracowało 11 sędziów (profesorowie prawa zatrudnieni w pełnym wymiarze w szkołach wyższych). W ciągu 1998 r. powołanych zostało 11 nowych sędziów NSA oraz 1 sędzia sądu wojewódzkiego został delegowany na stałe do pełnienia obowiązków sędziego NSA (w 1995 r. powołano 21 sędziów, w 1996 r. - 13, w 1997 r. - 36). Ze stałej delegacji w Ministerstwie Sprawiedliwości powróciło 2 sędziów NSA. Odeszło natomiast 11 sędziów (w 1995 r. - 6, w 1996 r. - 4, w 1997 r. - 8), w tym 9 sędziów przeszło w stan spoczynku, 1 zrezygnował ze stanowiska sędziego, 1 sędzia zmarł.

Spośród 214 sędziów, na koniec 1998 r. zatrudnionych było w Warszawie 71 sędziów (w 1995 r. - 54, w 1996 r. - 58, w 1997 r. - 70), a w Ośrodkach Zamiejscowych 143 sędziów (w 1995 r. - 118, w 1996 r. - 124, w 1997 r. - 141), z tego: w Białymstoku - 9 (w 1995 r. i 1996 r. - 8, w 1997 r. - 10), w Gdańsku - 18 (w 1995 r. i 1996 r. - po 16), w 1997 r. - 17), w Katowicach - 16 (w 1995 r. - 11, w 1996 r. i 1997 r. - po 17), w Krakowie - 15 (w 1995 r., 1996 r. i 1997 r. - po 16), w Lublinie - 14 (w 1995 r. - 10, w 1996 r. - 11, w 1997 r. - 14), w Łodzi - 16 (w 1995 r. - 12, w 1996 r. - 13, w 1997 r. - 16), w Poznaniu - 17 (w 1995 r. i 1996 r. - po 16, w 1997 r. - 15), w Rzeszowie - 11 (w 1995 r. i 1996 r. - po 9, w 1997 r. - 10), w Szczecinie - 11 (w 1995 r. - 7, w 1996 r. - 8, w 1997 r. - 10), we Wrocławiu - 16 (w 1995 r. - 13, w 1996 r. - 14, w 1997 r. - 16).

Liczba pracowników administracji i obsługi zwiększyła się do 372 osób (wobec 349 na koniec 1997 r.), w tym 312 pracowników administracyjnych (w 1997 r. - 291) oraz 60 pracowników pomocniczych i obsługi (w 1997 r. - 58).

VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA

1. W efekcie wieloletnich stałych działań inwestycyjnych, adaptacyjnych i remontowych, w bardzo dobrych i dobrych warunkach lokalowych w całym 1998 r. działały Ośrodki Zamiejscowe NSA w Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie.

Od końca III-go kwartału 1998 r. Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach działa w nowej siedzibie w Gliwicach, po przeprowadzeniu częściowych robót remontowo-adaptacyjnych w budynku pozyskanym w 1997 r. W znacznym stopniu poprawiło to dotychczasowe warunki pracy. Po wykonaniu dalszego remontu adaptacyjnego tego budynku (parter i III piętro), planowanego na rok 1999, baza lokalowa tego Ośrodka będzie w pełni zabezpieczona.

Nadal w bardzo słabych i trudnych warunkach lokalowych działały w 1998 r. Ośrodki Zamiejscowe w Gdańsku, Krakowie i we Wrocławiu. Jednakże perspektywy poprawy tej sytuacji stały się już realne.

W grudniu 1998 r. przekazany został Sądowi w trwały zarząd cały budynek, w którym znajduje się siedziba Ośrodka Zamiejscowego NSA we Wrocławiu. Planuje się rozpoczęcie w 1999 r. prac remontowo-adaptacyjnych w miarę opróżniania pomieszczeń zajmowanych dotychczas przez innych użytkowników. Prace te realizowane będą w latach 1999 - 2000, stosownie do ograniczonych środków finansowych.

W grudniu 1998 r. zakupiony został przez Sąd samodzielny obiekt budynkowy w Krakowie na potrzeby tamtejszego Ośrodka Zamiejscowego NSA. Planuje się, że po wykonanych w ciągu 1999 r. pracach adaptacyjno-remontowych tego obiektu, zostanie on zajęty przez agendy Sądu na przełomie III/IV kwartału 1999 r.

Prowadzone starania o poprawę bazy lokalowej Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku zakończyły się pod koniec 1998 r. również pozytywnie - dodatkowy budynek ma zostać przekazany sądowi w trwały zarząd w I kwartale 1999 r. Realizacja rozbudowy, adaptacji i remontu dotychczasowego i nowego budynku przewidziana jest na lata 1999 - 2000.

W siedzibie Sądu w Warszawie odzyskane zostały w grudniu 1998 r. wszystkie pomieszczenia zajmowane dotychczas przez agendy Kancelarii Sejmu. Planowane jest przeprowadzenie w 1999 r. remontu kapitałowego tych pomieszczeń i przekazanie ich do użytku na przełomie III/IV kwartału 1999 r. Złagodzi to trudną sytuację lokalową w tym budynku. Jest to przy tym ostatnia już możliwość poprawy tej sytuacji w obecnej siedzibie NSA przy ul. Jasnej 6 w Warszawie. Należy zaznaczyć, że nie ma żadnych możliwości i perspektyw aby w tym budynku pomieszczyły się agendy dwóch sądów administracyjnych po wprowadzeniu (najpóźniej do października 2002 r.) dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

2. W 1998 r. dokonano zapoczątkowane w 1997 r. wyposażenie Ośrodków Zamiejscowych w sprzęt komputerowy (serwy i stacje robocze) oraz sieci komputerowe. Wykonano te prace w następujących Ośrodkach: - Wrocław, Gdańsk, Kraków i Katowice.

Ze względu na przewidywane remonty siedzib w trzech pierwszych wymienionych Ośrodkach wykonano prowizoryczne sieci komputerowe. Wykonanie sieci docelowych nastąpi po zakończeniu prac adaptacyjnych i remontowych budynków będących siedzibami tych Ośrodków.

Pod koniec 1998 r. zakupiony został sprzęt komputerowy na wyposażenie każdego Ośrodka Zamiejscowego dla potrzeb Księgowości, w szczególności dla programu „PLATNIK”, rozprowadzanego przez ZUS w związku z reformą ubezpieczeń społecznych.

W 1998 r. zostały zakończone prace nad oprogramowaniem Systemu Obsługi Naczelnego Sądu Administracyjnego - SONSA, który został zainstalowany we wszystkich Ośrodkach Zamiejscowych.

Równolegle prowadzono dalsze prace związane z własną bazą orzeczeń zrealizowaną przez Biuro Orzecznictwa w 1995 r. Wprowadzono około 1400 nowych orzeczeń, dokonano uzupełnień orzeczeń, będących już w bazie, o informacje dotyczące miejsca ich publikacji, głos, komentarzy itp.

Wprowadzono do bazy 2192 pełnych uzasadnień do orzeczeń opublikowanych w latach 1981-1998 w zesztytach ONSA.

Na dzień 31 grudnia 1998 r. baza zawierała 13.055 orzeczeń (w 1997 r. - 11.628), w tym:

- 2.192 orzeczeń opublikowanych w zbiorze urzędowym ONSA za lata 1981-1998 (w 1997 r. - 2.084),
- 4.454 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych (w 1997 r. - 3.793),
- 5.258 orzeczeń tezowych nie publikowanych, skierowanych do kartoteki ogólnodostępnej (w 1997 r. - 4.708),
- 1.151 orzeczeń dostępnych do użytku wewnętrznego (w 1997 r. - 1.043).
Baza 13.055 orzeczeń składa się z orzeczeń:
- 11.185 NSA (w 1997 r. - 9.907), w tym:
 - 5.316 z Wydziałów w Warszawie (w 1997 r. - 4.836),
 - 129 z OZ w Białymstoku (w 1997 r. - 81),
 - 835 z OZ w Gdańsku (w 1997 r. - 742),
 - 652 z OZ w Katowicach (w 1997 r. - 548),
 - 756 z OZ w Krakowie (w 1997 r. - 692),
 - 454 z OZ w Lublinie (w 1997 r. - 383),
 - 395 z OZ w Łodzi (w 1997 r. - 299),
 - 802 z OZ w Poznaniu (w 1997 r. - 706),

- 141 z OZ w Rzeszowie (w 1997 r. - 99),
- 161 z OZ w Szczecinie (w 1997 r. - 89),
- 1.544 z OZ we Wrocławiu (w 1997 r. - 1.432),
- 1.465 Sądu Najwyższego (w 1997 r. - 1.316),
- 405 Trybunału Konstytucyjnego (w 1997 r. - 405).

Ponadto NSA zakupił z firmy Lex z Gdańska program Lex z bazą aktów prawnych (wraz z tekstami i zmianami) oraz Temida z orzecznictwem, a jednocześnie korzysta z dotychczasowych baz: Rejestr Aktów Prawnych z Kancelarii Sejmu, ORZECZ z orzecznictwem Sądu Najwyższego w zakresie prawa cywilnego, karnego, opracowaną przez Spółkę „Marka”, ILSOFT z bibliografią wydawnictw prawniczych z lat 1980-1998, opracowaną przez PAN.

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa NSA znajdująca się w Bibliotece NSA w Warszawie wzbogaciła się w 1998 r. o około 2.800 kartotek i na koniec roku zawierała przeszło 20 tys. kartotek.

3. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części budżetu Państwa.

W 1998 r. wydatki NSA ogółem wyniosły 51.186 tys. zł., z tego 9.141 tys. zł. stanowiły wydatki inwestycyjne oraz 42.045 tys. zł. wydatki bieżące. W wydatkach bieżących dominującą grupą były wynagrodzenia z pochodnymi oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku - 33.142 tys. zł. (78,8% wydatków bieżących i 64,7% wydatków ogólnych).

IX. WNIOSKI

1. Prawidłowe wykonywanie przez Naczelny Sąd Administracyjny funkcji władzy sądowniczej w ramach swojej właściwości związane jest z generalnym zagadnieniem konstytucyjności aktów prawnych. Kontrola legalności

zaskarżonych do NSA działań organów administracji publicznej, dokonywana zwłaszcza pod rządami nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga dalszego doskonalenia także w aspekcie tego zagadnienia. Z uwagi na istotę działalności organów administracji publicznej i kontroli jej legalności przez NSA, jest szczególnie pożądane aby każdy akt prawny z zakresu administracji publicznej, niezgodny z porządkiem konstytucyjnym, został nie tylko incydentalnie zakwestionowany w pojedynczej sprawie lecz całkowicie wyeliminowany z obrotu prawnego.

Podstawową i najpełniejszą formą wykonywania zadań NSA w tym zakresie są zaś pytania prawne składów orzekających NSA do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności prawa.

2. Doświadczenia orzecnicze z 1998 r. wskazują nadal (podobnie jak w 1997 r.), że w jednoinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego istotną rolę w wypracowywaniu kierunków wykładni prawa dla jednolitości jego stosowania w orzecznictwie NSA, a tym samym w praktyce działania organów administracji publicznej spełniają:

- wystąpienia zwykłych składów orzekających NSA o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez składy powiększone w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym;
- pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych kierowane do NSA w trybie art. 22 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i art. 50 ustawy o NSA.

3. Dla zapewnienia wysokiego poziomu orzecznictwa NSA i usuwania rozbieżności powstających w toku stosowania prawa niezbędne jest także w szczególności:

- przeprowadzanie przez prezesów ośrodków zamiejscowych i przez przewodniczących wydziałów systematycznych roboczych porad sędziowskich dla omówienia konkretnych problemów wynikających z bieżącego

orzecznictwa a budzących wątpliwości i rozbieżność stanowisk oraz zawiadomianie o tych problemach i wynikach porad prezesa właściwej Izby NSA;

- informowanie prezesów Izby NSA przez kierowników jednostek organizacyjnych Sądu o zagadnieniach prawnych, które ze względu na ich złożoność i wagę dla praktyki orzecniczej wymagałyby przeprowadzenia porad specjalistycznych w ramach całej Izby NSA;
- zwiększenie aktywności sędziów - członków składów orzekających w poszczególnych sprawach - w przedstawianiu wniosków o skierowanie określonych orzeczeń zarówno do bazy komputerowej NSA, jak i do publikacji w zbiorze urzędowym NSA;
- wykorzystywanie uprawnień Prezesa NSA (także z inicjatywy prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów) do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń NSA kończących postępowanie sądowe;
- niezwłoczne przesyłanie do Biura Orzecznictwa NSA odpisów postanowień zawierających pytania prawne przedstawiane Trybunałowi Konstytucyjnemu;
- przesyłanie do Biura Orzecznictwa NSA odpisów orzeczeń w terminie nie dłuższym niż 2 - 3 miesiące od daty ogłoszenia (wydania) orzeczenia.

4. Zadania Naczelnego Sądu Administracyjnego w oddziaływaniu na organy administracji publicznej powinny być nadal wykonywane także poprzez:

- wystąpienia sygnalizacyjne, o których mowa w art. 32 ustawy o NSA (odpisy wystąpień składów orzekających oraz odpowiedzi na nie należy na bieżąco przesyłać do Biura Orzecznictwa NSA);
- udział sędziów w konferencjach, poradach, seminariach i szkoleniach organizowanych przez te organy.

5. Wysokiemu poziomowi orzecznictwa sprzyja także współpraca NSA z przedstawicielami nauki prawa, zwłaszcza poprzez inicjowanie głosowania poszczególnych orzeczeń, zapewnienie dostępu do orzecznictwa NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych oraz współuczestnictwa w konferencjach naukowych i problemowych.

6. W zakresie sprawności postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny wskazać należy, że w dalszym ciągu konieczne jest zwiększenie liczby etatów sędziowskich - przypomnieć trzeba, że w 1998 r. wpłynęło do NSA o 2.532 sprawy więcej niż w 1997 r., natomiast liczba sędziów w 1998 r. (214) była zbliżona do stanu z 1997 r. (211), a obciążenie sędziów NSA już w poprzednich latach ilością załatwianych przez nich spraw wykluczało możliwość zwiększenia tego obciążenia. Przy tym, już w styczniu 1999 r. liczba sędziów NSA uległa zmniejszeniu wskutek przechodzenia sędziów w stan spoczynku w związku z wiekiem. Istnieje więc problem uzupełnienia dotychczasowego stanu osobowego sędziów NSA, a nie tylko dodatkowych powołań sędziowskich.

W tej sytuacji w bieżącej pracy Sądu powinno się w większym niż dotychczas zakresie sięgać do tych środków z zakresu postępowania sądowego, które mogą wpłynąć na ograniczenie wydłużania się czasu trwania postępowania sądowego:

- wyznaczanie terminów rozpraw bez dalszego oczekiwania na udzielenie odpowiedzi na skargę i nadesłanie akt administracyjnych sprawy przez zaskarżony organ administracji, jeśli upłynął termin ustawowy dla tych czynności (art. 39 ust. 1 ustawy o NSA), co w szczególności dotyczyć może skarg na bezczynność organów;
- kierowanie spraw na posiedzenia niejawnie także co do rozważenia oczywistości przesłanek nieważności zaskarżonego aktu i możliwości wydania wyroku w tym trybie (art. 47 ust. 2 ustawy o NSA).

7. Waznym czynnikiem usprawniającym działalność NSA, w tym orzecznictw, jest komputeryzacja, która wymaga stalego udoskonalania i dalszego rozwijania.

8. Niezbędne jest wykonanie zaplanowanych robót inwestycyjnych i remontowych dla zapewnienia właściwych warunków lokalowych w Ośrodkach Zamiejscowych w Gdańsku, Krakowie i Wrocławiu, a także dalszej poprawy warunków lokalowych w Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach z siedzibą w Gliwicach oraz w siedzibie NSA w Warszawie.

Należy także mieć na uwadze, że konstytucyjny obowiązek wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego wymaga zabezpieczenia z odpowiednim wyprzedzeniem odrębnego budynku dla sądu administracyjnego pierwszej instancji w Warszawie.

Tabela Nr 1.
Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1996 - 1998/.

Rok	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło skarg					Załatwiono skarg					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym				
			na akty i inne czynności		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			I.b.	%	I.b.	%		I.b.	%	I.b.	%	
1996	28.762	45.838	44.340	96,7	1.498	3,3	38.600	23.739	61,5	14.861	38,5	36.000
1997	36.000	59.765	58.195	97,4	1.570	2,6	42.776	26.050	60,9	16.726	39,1	52.989
1998	52.989	62.297	60.448	97,0	1.849	3,0	61.768	27.946	45,2	33.822	54,8	53.518

Tabela Nr 2.
Wpływ skarg¹⁾ na akty i inne czynności w zależności od organu,
który wydał akt w latach 1996 - 1998.

Rok	Wpływ skarg na akty i inne czynności organów						
	Ogółem	w tym					
		terenowych rządowych		samorządu terytorialnego zadania własne		naczelnym i centralnym	
		I.b.	%	I.b.	%	I.b.	%
1996	44.340	25.711	58,0	5.436	12,2	13.193	29,8
1997	58.195	39.696	68,2	7.468	12,8	11.031	19,0
1998	60.448	41.119	68,0	6.891	11,4	12.438	20,6

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 3,0 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

T a b e l a N r 3.
Zatutowienie wyrokiem na rozprawach i na posiedzeniach niejawnych skarg¹⁾
na akty i inne czynności w latach 1996 - 1998.

Rok	Zatutowiono				
	w t y m		przez oddalenie skargi		
	Ogółem	przez uwzględnienie skargi	l.b.	%	
1996	21.627	7.839	36,2	13.788	63,8
1997	22.901	8.310	36,3	14.588	63,7
1998	24.782	8.550	34,5	16.232	65,5

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących zatutowienia skarg na bezczynność organu, które stanowią 3,0 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

T a b e l a N r 4
Skargi na akty administracyjne i inne czynności według rodzajów spraw w latach 1996 - 1998.

L.p.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ			Uwzględniono na rozprawie w %
			l.b.	% ogółu	wpływu	
1	2	3	4	5	6	
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	1996	4.740	10,7	37,4	
		1997	5.696	9,8	31,6	
		1998	6.289	10,4	34,8	
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1996	271	0,6	42,7	
		1997	229	0,4	28,7	
		1998	259	0,4	27,2	
3	Drugi, koleje, lotnictwo cywilne, spedycja, żegluga /603/	1996	574	1,3	24,0	
		1997	796	1,4	21,5	
		1998	1.088	1,8	25,6	
4	Działalność gospodarca, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	1996	421	0,9	32,8	
		1997	819	1,4	24,4	
		1998	876	1,4	35,2	
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	1996	1.494	3,4	24,7	
		1997	1.541	2,6	25,8	
		1998	1.644	2,7	22,6	
6	Geologia i górnictwo /606/	1996	81	0,2	25,0	
		1997	62	0,1	26,7	
		1998	71	0,1	18,4	
7	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, gruntami nierolnymi /607/	1996	1.204	2,7	33,5	
		1997	1.231	2,1	29,9	
		1998	1.354	2,2	34,8	
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	1996	23	0,1	40,9	
		1997	8	0,0	50,0	
		1998	6	0,0	20,0	
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1996	218	0,5	38,1	
		1997	502	0,9	43,9	
		1998	473	0,8	42,4	
10	Komunalizacja mienia /610/	1996	289	0,7	26,2	
		1997	239	0,4	32,3	
		1998	223	0,4	28,3	
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umarzenie należności /611/	1996	12.842	29,0	35,9	
		1997	14.789	25,4	35,1	
		1998	20.698	34,2	30,1	

1	2	3				6
		4	5	6		
12	kartografia /612/	1996	279	0,5	27,3	
		1997	286	0,6	34,9	
13	ochrona przyrody ochrona środowiska /613/	1998	311	0,5	24,7	
		1996	648	1,5	38,2	
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo rozwojowa, archiwa /614/	1997	463	0,8	35,7	
		1998	318	0,5	34,8	
15	Zagospodarowanie przeistnienie /615/	1996	215	0,5	45,3	
		1997	243	0,4	34,5	
16	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybostwo, weterynaria (...) /616/	1998	239	0,4	41,3	
		1996	716	1,6	23,1	
17	Uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć /617/	1997	479	0,8	28,0	
		1998	446	0,7	27,0	
18	Wywłaszczenia nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1996	121	0,3	29,8	
		1997	114	0,2	33,3	
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1998	200	0,3	30,0	
		1996	1.039	2,3	34,9	
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	1997	968	1,7	36,2	
		1998	599	1,0	34,4	
21	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	1996	929	2,1	9,6	
		1997	1.079	1,9	14,6	
22	Instytucje ubezpieczeniowe, działalność ubezpieczeniowa, bankowość, sprawy dewizowe /622/	1998	789	1,3	37,4	
		1996	975	2,2	32,8	
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1997	956	1,6	31,4	
		1998	1.020	1,7	35,3	
24	Powaszchny obowiązek obrony /624/	1996	1.324	3,0	21,1	
		1997	1.577	2,7	30,6	
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	1998	1.678	2,8	34,0	
		1996	62	0,1	60,0	
26	Ustroj samorządu terytorialnego referendum gminne /626/	1997	65	0,1	20,0	
		1998	68	0,1	35,3	
		1996	3	0,0	75,0	
		1997	7	0,0	0,0	
		1998	28	0,0	25,0	
		1996	367	0,8	31,5	
		1997	567	1,0	27,8	
		1998	662	1,1	27,6	
		1996	50	0,1	25,0	
		1997	70	0,1	14,8	
		1998	43	0,1	21,3	
		1996	171	0,4	33,9	
		1997	121	0,2	34,8	
		1998	165	0,3	43,8	

1	2	3				6
		4	5	6		
27	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	1996	165	0,4	56,3	
		1997	143	0,2	33,0	
28	Status Kościołków i związków wyznaniowych /628/	1998	421	0,7	46,8	
		1996	9	0,0	0,0	
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	1997	9	0,0	66,7	
		1998	7	0,0	40,0	
30	Cia /630	1996	231	0,5	36,8	
		1997	176	0,3	41,3	
31	Zezwolenia na posiadanie broni /631/	1998	175	0,3	27,7	
		1996	7.347	16,6	50,0	
32	Pomoc społeczna /632/	1997	5.086	8,7	43,7	
		1998	5.024	8,3	31,8	
33	Bezrobocie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	1996	200	0,5	23,6	
		1997	209	0,4	24,3	
34	Kombatancki /634/	1998	234	0,4	23,6	
		1996	1.156	2,6	22,5	
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	1997	2.316	4,0	22,3	
		1998	2.807	4,6	33,2	
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1996	2.404	5,4	28,6	
		1997	2.227	3,8	28,3	
37	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1998	1.704	2,8	34,1	
		1996	1.216	2,7	34,0	
38	Papierary wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	1997	1.137	2,0	27,5	
		1998	1.733	2,9	31,5	
39	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1996	16	0,0	0,0	
		1997	1	0,0	23,1	
40	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1998	10	0,0	33,3	
		1996	14	0,0	0,0	
41	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1997	34	0,1	23,1	
		1998	39	0,1	37,5	
42	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1996	4	0,0	0,0	
		1997	10.963	18,8	0,0	
43	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1998	5.382	8,9	11,1	
		1996	856	1,9	29,1	
44	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1997	751	1,3	36,5	
		1998	892	1,5	39,0	
45	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1996	44.340	100	33,6	
		1997	58.195	100	32,6	
46	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1998	60.448	100	32,6	

T a b e l a N r 5

Skargi na akty administracyjne i inne czynności terenowych organów II instancji
/samorządowych i rządowych/ według województw w latach 1996 - 1998.

Lp. Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
		l.b.	% ogółu wpływów	
1 St. Warszawskie	1996	1.971	6,3	36,6
	1997	13.463	28,5	36,6
	1998	7.870	16,4	32,5
2 Białkopodlaskie	1996	219	0,7	43,7
	1997	187	0,4	53,4
	1998	309	0,6	46,2
3 Białostockie	1996	691	2,2	30,4
	1997	829	1,8	23,1
	1998	853	1,8	24,1
4 Bielskie	1996	908	2,9	35,6
	1997	915	1,9	43,2
	1998	1.080	2,2	38,0
5 Bydgoskie	1996	784	2,5	38,4
	1997	788	1,7	31,6
	1998	1.239	2,6	38,8
6 Chełmskie	1996	184	0,6	54,1
	1997	270	0,6	39,3
	1998	287	0,6	33,5
7 Chechanowskie	1996	298	1,0	29,4
	1997	357	0,8	32,9
	1998	367	0,8	28,7
8 Częstochowskie	1996	792	2,5	27,6
	1997	884	1,9	39,3
	1998	942	2,0	29,6
9 Elbląskie	1996	401	1,3	44,8
	1997	431	0,9	43,5
	1998	480	1,0	50,0

Lp. Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
		l.b.	% ogółu wpływów	
10 Gdańskie	1996	1.676	5,4	41,4
	1997	1.819	3,9	41,9
	1998	1.935	4,0	32,6
11 Gorzowskie	1996	324	1,0	25,7
	1997	401	0,9	23,9
	1998	604	1,3	29,7
12 Jeleniogórskie	1996	537	1,7	39,7
	1997	653	1,4	29,8
	1998	618	1,3	28,0
13 Kaliskie	1996	568	1,8	43,8
	1997	635	1,3	25,3
	1998	583	1,2	47,4
14 Katowickie	1996	1.664	5,3	30,6
	1997	2.168	4,6	34,1
	1998	2.183	4,5	33,5
15 Kieleckie	1996	971	3,1	30,2
	1997	1.296	2,7	29,6
	1998	1.629	3,4	28,6
16 Koninские	1996	242	0,8	35,1
	1997	309	0,7	19,0
	1998	333	0,7	15,5
17 Koszalińskie	1996	490	1,6	24,9
	1997	777	1,6	24,9
	1998	617	1,3	30,8
18 Krakowskie	1996	1.183	3,8	31,5
	1997	1.278	2,7	35,4
	1998	1.758	3,7	30,3
19 Krośnieńskie	1996	394	1,3	42,1
	1997	462	1,0	38,8
	1998	1.026	2,1	41,5
20 Legnickie	1996	440	1,4	26,3
	1997	714	1,5	27,3
	1998	848	1,8	41,2
21 Leszczyńskie	1996	166	0,5	38,2
	1997	250	0,5	22,4
	1998	435	0,9	31,1
22 Lubelskie	1996	900	2,9	39,3
	1997	1.035	2,2	41,7
	1998	1.214	2,5	34,5

1	2	3	4	5	6
23	Łomżyńskie	1996	317	1,0	30,3
		1997	335	0,7	27,1
		1998	463	1,0	27,9
24	Łódzkie	1996	1.248	4,0	39,4
		1997	1.239	2,6	40,2
		1998	1.574	3,3	47,8
25	Nowosądeckie	1996	637	2,0	34,0
		1997	704	1,5	42,5
		1998	945	2,0	43,5
26	Olsztyńskie	1996	678	2,2	40,8
		1997	723	1,5	29,3
		1998	1.282	2,7	26,5
27	Opolskie	1996	684	2,2	25,8
		1997	875	1,9	32,5
		1998	1.048	2,2	40,1
28	Ostrołęckie	1996	264	0,8	34,8
		1997	305	0,6	30,5
		1998	389	0,8	32,0
29	Piasek	1996	443	1,4	36,7
		1997	420	0,9	28,0
		1998	482	1,0	20,6
30	Piotrkowskie	1996	791	2,5	55,2
		1997	732	1,6	51,9
		1998	1.030	2,1	35,0
31	Płockie	1996	405	1,3	46,7
		1997	441	0,9	45,3
		1998	417	0,9	55,7
33	Poznańskie	1996	1.091	3,5	32,6
		1997	1.137	2,4	35,1
		1998	1.329	2,8	35,8
33	Przemyskie	1996	293	0,9	48,6
		1997	368	0,8	36,3
		1998	467	1,0	45,7
34	Radomskie	1996	768	2,5	41,1
		1997	894	1,9	51,7
		1998	878	1,8	43,3
35	Rzeszowskie	1996	742	2,4	37,0
		1997	626	1,3	37,3
		1998	809	1,7	42,2

1	2	3	4	5	6
36	Siedleckie	1996	434	1,4	32,9
		1997	489	1,0	38,2
		1998	498	1,0	40,6
37	Sieradzkie	1996	222	0,7	25,9
		1997	426	0,9	59,3
		1998	364	0,8	34,7
38	Skieriewickie	1996	338	1,1	35,7
		1997	369	0,8	33,9
		1998	441	0,9	39,1
39	Słupskie	1996	452	1,5	32,4
		1997	417	0,9	52,0
		1998	518	1,1	35,8
40	Suwalskie	1996	393	1,3	25,7
		1997	463	1,0	22,9
		1998	603	1,3	27,4
41	Szczecińskie	1996	955	3,1	24,1
		1997	1.255	2,7	28,5
		1998	1.164	2,4	32,7
42	Tamobrzeskie	1996	374	1,2	42,1
		1997	479	1,0	45,0
		1998	491	1,0	38,3
43	Tarnowskie	1996	422	1,4	39,0
		1997	538	1,1	30,5
		1998	549	1,1	40,2
44	Toruńskie	1996	449	1,4	38,7
		1997	580	1,2	33,5
		1998	675	1,4	32,9
45	Wąbrzeskie	1996	579	1,9	30,9
		1997	663	1,4	33,7
		1998	905	1,9	24,3
46	Włocławskie	1996	314	1,0	34,8
		1997	390	0,8	40,9
		1998	582	1,2	31,7
47	Wrocławskie	1996	1.139	3,7	29,3
		1997	1.185	2,5	37,7
		1998	1.382	2,9	35,0
48	Zamojskie	1996	350	1,1	37,6
		1997	440	0,9	32,1
		1998	564	1,2	33,6
49	Zielonogórskie	1996	562	1,8	41,7
		1997	750	1,6	29,5
		1998	951	2,0	23,9
50	RAZEM NSA	1996	31.147	100	35,3
		1997	47.164	100	35,5
		1998	48.010	100	34,3

