

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 2002**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, maj 2003 r.

Spis treści

WPROWADZENIE	4	str.
I. WPLYW SKARG	6	
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE	9	
III. ORZECZNICTWO NSA	12	
Działalność Izby Finansowej	12	
Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej	23	
Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych	37	
Sprawy celne	99	
Sprawy z zakresu działalności gospodarczej	112	
Gospodarka nieruchomościami	137	
Grunty warszawskie	142	
Przekształcenia własnościowe	144	
Zagospodarowanie przestrzenne	145	
Sprawy z zakresu prawa budowlanego	153	
Sprawy z zakresu prawa wodnego	159	
Sprawy z zakresu ochrony środowiska	161	
Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa	163	
Sprawy z zakresu geodezji i kartografii	165	
Sprawy z zakresu prawa o ruchu drogowym i dróg publicznych	168	
Nabywanie uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć	172	
Sprawy z zakresu stosunku pracy i stosunków służbowych	179	
Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia	192	
Pomoc społeczna	198	
Sprawy mieszkaniowe	201	
Sprawy z zakresu ochrony zdrowia	207	
Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych	210	
Sprawy kombatanckie	214	
Ewidencja ludności, paszporty, repatriacja, cudzoziemcy	220	
Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony	227	
Pozwolenia na posiadanie broni	231	
Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej	234	
Sprawy dotyczące ochrony danych osobowych	239	
Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego	242	
Sprawy z zakresu dóbr kultury i prawa autorskiego	244	
Sprawy z zakresu kultury fizycznej, sportu i turystyki	245	

Samorząd terytorialny	246
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA	261
V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO	266
VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI	267
VII. PROBLEMATYKA KADROWA	275
VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA	276
IX. WNIOSKI	282

Załączniki: Tabele Nr 1 – 26

WPROWADZENIE

Rok 2002 to przedostatni rok funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej w skrócie NSA) w dotychczasowej strukturze organizacyjnej, jako sądu jednoinstancyjnego, orzekającego w pięciu wydziałach w Warszawie oraz w dziesięciu ośrodkach zamiejscowych (dalej w skrócie OZ), stosownie do właściwości określonej w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej (Dz.U. Nr 145, poz. 940). Były to w roku 2002 następujące Ośrodki Zamiejscowe obejmujące właściwością miejscową województwa:

- OZ w Białymstoku – podlaskie,
- OZ w Gdańsku – kujawsko-pomorskie, pomorskie,
- OZ w Katowicach z siedzibą w Gliwicach – śląskie,
- OZ w Krakowie – małopolskie, świętokrzyskie,
- OZ w Lublinie – lubelskie,
- OZ w Łodzi – łódzkie,
- OZ w Rzeszowie – podkarpackie,
- OZ w Szczecinie – zachodnio-pomorskie,
- OZ we Wrocławiu – dolnośląskie, opolskie.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2002 r. (Dz.U. Nr 175, poz. 1437), zmieniającym wymienione wyżej rozporządzenie z dnia 24 listopada 1998 r., utworzony został Ośrodek Zamiejscowy NSA w Bydgoszczy, obejmujący swoją właściwością województwo kujawsko-pomorskie. Działalność orzeczniczą rozpoczął on z dniem 1 stycznia 2003 r. Od tej daty OZ w Gdańsku obejmuje wyłącznie województwo pomorskie. Wydziały orzecznicze NSA w Warszawie obejmują swoją właściwością sprawy z zakresu działania organów administracji

publicznej z województw: mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego oraz sprawy z zakresu działania ministrów i innych centralnych organów administracji publicznej, z wyjątkiem dotyczącym spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz byłego Prezesa Głównego Urzędu Cel, które to sprawy rozpoznawane są także w określonych ośrodkach zamiejscowych NSA według miejsca zamieszkania skarżących – sprawy kombatanckie oraz według siedziby organu pierwszej instancji – sprawy celne. Jednakże odnośnie spraw celnych wskazać należy, że w wykonaniu reformy administracji celnej uległ likwidacji Główny Urząd Cel, a z dniem 1 maja 2002 r., na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib (Dz.U. Nr 43, poz. 392), rozpoczęły działalność orzeczniczą izby celne w liczbie 17, jako organy wyższego stopnia, w tym odwoławcze, w stosunku do urzędów celnych orzekających w pierwszej instancji. Z tego powodu w 2002 r. NSA rozpoznawał w sprawach celnych skargi zarówno na decyzje wydane jeszcze przez Prezesa Głównego Urzędu Cel, jak i już na decyzje dyrektorów izb celnych, co znajduje odzwierciedlenie w niniejszej „Informacji”, w której wymienia się i Główny Urząd Cel i izby celne.

W NSA nadal funkcjonowały dwie Izby orzecznicze: Finansowa i Ogólnoadministracyjna, których działalność w 2002 r. omówiona jest w rozdziale III niniejszej „Informacji”.

W roku 2002 w wykonaniu art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalone zostały trzy ustawy tworzące dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Są to ustawy: z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1269, 1270, 1271).

Wojewódzkie sądy administracyjne, jako sądy pierwszej instancji i Naczelny Sąd Administracyjny, jako sąd drugiej instancji rozpoczęła działalność z dniem 1 stycznia 2004 r.

I. WPŁYW SKARG

1. W roku 2002 wpłynęło skarg ogółem (na akty i inne czynności oraz na bezczynność) mniej niż w 2001 r. o 7,17%, jednak był to wpływ większy o 8,17% od wpływu w roku 2000. Wpływ skarg na akty i inne czynności administracyjne był mniejszy o 7,61% niż w 2001 r. a większy o 8,45% niż w 2000 r. Zmniejszenie wpływu skarg na akty i czynności było wynikiem głównie mniejszej ilości skarg w sprawach dotyczących kombatanatów – wpłynęło ich o 7.027 mniej niż w 2001 r.

Wpływ skarg na bezczynność organów administracji był natomiast większy niż w 2001 r. o 4,6% i większy niż w 2000 r. o 1,86%.

Średni miesięczny wpływ skarg ogółem w 2002 r. wyniósł 5.864 skargi, w tym na akty i inne czynności 5.627 skarg, a na bezczynność organów administracji 237 skarg.

Dane liczbowe w powyższym zakresie obejmuje Tabela Nr 1.

W 2002 r., podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 51.424, tj. 73,1% ogólnej liczby skarg (w 2000 r. – 72,6%, w 2001 r. – 76,9%). Organizacje społeczne wniosły 328 skarg (2000 r. – 216, w 2001 r. – 859 skarg). Wzrosła znacznie ilość skarg wniesionych przez prokuratorów – 257 (w 2000 r. – 50, w 2001 r. – 68). Rzecznik Praw Obywatelskich wniosł 3 skargi (w 2000 r. – 7, w 2001 r. – 8).

2. Wskazany wyżej spadek wpływu skarg na akty i czynności administracyjne dotyczył jednak wyłącznie ministrów i centralnych organów administracji rządowej (o 10.790 skarg mniej w stosunku do 2001 r. i o 5.122 – do 2000 r.). Wzrosła natomiast znacznie ilość tych skarg dotycząca terenowych organów administracji rządowej. Ta zmiana wynika w znacznej mierze z reorganizacji administracji celnej – w 2002 r. w sprawach celnych wpłynęło 5.364 skarg na akty i czynności Izby Celnych, które to skargi w poprzednich latach dotyczyły Prezesa Głównego Urzędu Cel.

Zwiększył się także wpływ skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych oraz innych organów jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższe dane ilustrują Tabele Nr 5, 10, 11, 16.

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

Kolejnymi o znaczącym wpływie były sprawy: z zakresu pomocy społecznej, bezrobocia, gospodarki nieruchomościami, dróg publicznych i ruchu drogowego, wyłączeń nieruchomości, stosunków służbowych i stosunku pracy, spraw wewnętrznych (ewidencja ludności, paszporty, obywatelstwo), dotyczących kombatanatów, z zakresu zdrowia i nadzoru sanitarnego, spraw mieszkaniowych (zwłaszcza dodatków mieszkaniowych) oraz dotyczących cudzoziemców.

Dane te ilustruje Tabela Nr 2.

Największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności w stosunku do roku 2001 wystąpił w sprawach: celnych, zagospodarowania przestrzennego, dróg i ruchu drogowego, budowlanych, mieszkaniowych, gospodarki nieruchomościami, bezrobocia oraz dotyczących cudzoziemców.

Największy ilościowy spadek wpływu skarg na akty i czynności wystąpił w sprawach: dotyczących kombatanatów, pozwolenia na posiadanie broni,

wyłączczeń nieruchomości, stosunków służbowych i stosunku pracy, ustroju samorządu terytorialnego, powszechnego obowiązku obrony, pomocy społecznej, działalności gospodarce oraz rolnictwa i leśnictwa.

W pozostałych grupach spraw wpływ skarg był zblizony do poziomu z roku 2001.

Powyższe dane liczbowe ilustruje Tabela Nr 2.

4. Wpływ skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej w układzie wojewódzkim *ilustruje Tabela Nr 8*, w tym dotyczących poszczególnych izb skarbowych i terenowych inspektorów kontroli skarbowej – *Tabela Nr 9*, a w odniesieniu do poszczególnych SKO – *Tabela Nr 10*.

5. W 2002 r. wystąpił wzrost wpływu skarg na bezczynność organów administracji.

Ilustruje to Tabela Nr 1.

Najwięcej skarg tego rodzaju wpłynęło w sprawach: budowlanych, podatkowych, wyłączeniowych, gospodarki nieruchomościami, dotyczących mienia przejętego z naruszeniem prawa, ochrony środowiska, stosunków służbowych i pracy, pomocy społecznej oraz zagospodarowania przestrzennego.

Dane w powyższym zakresie zawiera Tabela Nr 4.

6. W 2002 r. do Wydziałów w Warszawie wpłynęło łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 21.794 skarg, co stanowiło 30,97% ogólnego wpływu skarg do NSA. Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych NSA wyniósł łącznie 48.573 skargi, co stanowiło łącznie 69,03% ogólnego wpływu skarg do NSA.

Dane w powyższym zakresie obejmuje Tabela Nr 3.

7. Skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło w 2002 r. do Wydziałów w Warszawie 9.766, co stanowiło 24,7%

ogólnego wpływu takich skarg do NSA, zaś do Ośrodków Zamiejscowych – 29.764, tj. 75,3% ogólnego ich wpływu do NSA.

Dane liczbowe w tym zakresie zawiera Tabela Nr 6.

8. Skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło w 2002 r. do: Wydziałów w Warszawie 2.460, co stanowi 21,95% ich ogólnego wpływu do NSA, zaś do Ośrodków Zamiejscowych – 8.745, tj. 78,05% ogólnego ich wpływu do NSA.

Dane liczbowe w tym zakresie zawiera Tabela Nr 7.

9. Skarg dotyczących lub związanych z uchwałodawczą działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło w 2002 r. do: Wydziałów w Warszawie 938, co stanowi 31,8% ich ogólnego wpływu do NSA, zaś do Ośrodków Zamiejscowych 2.012, tj. 68,2% ich ogólnego wpływu do NSA.

Dane w tym zakresie zawiera Tabela Nr 15.

Wpływ powyższych skarg z rozliczeń na organy samorządów gminnego, powiatowego i wojewódzkiego oraz na poszczególne rodzaje tych skarg obrazują *Tabele Nr 11, 12, 13 i 14.*

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

II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 2002 r. zatartwionych zostało ogółem (na akty i czynności oraz na bezczynność) 64.838 skarg, tj. o 6.616 skarg więcej niż w 2001 r. Mimo tak znacznego wzrostu zatartwień, pozostałość zwiększyła się o 5.528 skarg. Na

koniec 2002 r. pozostało do załatwienia 93.199 skarg, w tym 60.267 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu (64,7% pozostałości).

Dane w tym zakresie obejmuje Tabela Nr 17.

Wskaźnik pozostłości na koniec 2002 r. (pozostałość 93.199 dzielona przez średni miesięczny wpływ skarg 5.864), wyniósł 15,9 miesięcznego wpływu wszystkich skarg (w 2001 r. wskaźnik ten był korzystniejszy – wyniósł 13,9).

Na akty i czynności załatwiono 62.138 skarg, znacznie więcej niż w poprzednich latach. Mimo to na koniec 2002 r. pozostałość wzrosła.

Dane te ilustruje Tabela Nr 18.

Wskaźnik pozostłości w tej grupie skarg wyniósł na koniec 2002 r. – 16,3 miesięcznego ich wpływu (w 2000 r. – 13,3, w 2001 r. – 14,2).

Załatwionych zostało 2.700 skarg na bezczynność organów, więcej niż w 2001 r., a mimo to także w tej grupie skarg wzrosła pozostałość na koniec 2002 r.

Dane w tym zakresie ilustruje Tabela Nr 24.

Wskaźnik pozostłości w tej grupie skarg wyniósł 6,3 miesięcznego ich wpływu (za 2000 r. – 4,6, za 2001 r. – 6,0).

W 2002 r. na 1 sędziego (według pełnego etatu i odliczając wymiar urlopu wypoczynkowego) przypadło średnio 232 sprawy załatwione rocznie (w 2000 r. – 233, w 2001 r. – 222), tj. 22 sprawy miesięcznie (w 2000 r. – 22, w 2001 r. – 21).

Jest to zatem nadal znacznie ponad górną granicę możliwości miesięcznych załatwień w warunkach odpowiadających rodzajowi pracy sędziego NSA.

2. Dane co do ilości skarg ogółem załatwionych na rozprawach i na posiedzeniach niejawnych *ilustruje Tabela Nr 17.*

3. Dane liczbowe dotyczące skarg na akty i czynności załatwionych na rozprawach i posiedzeniach niejawnych *zawiera Tabela Nr 18.*

Dane liczbowe dotyczące załatwienia takich skarg przez wydanie wyroku *obejmuje Tabela Nr 19.*

W tej grupie skarg wydany został jeden wyrok na posiedzeniu niejawnym – w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o NSA (w Wydziale III NSA w Warszawie) i stał się on prawomocny. Natomiast wydano 14 wyroków w trybie art. 39 ust. 1 ustawy o NSA – bez akt administracyjnych i odpowiedzi na skargę. Tryb ten zastosowano w Wydziale IV w Warszawie (3 sprawy), w OZ w Krakowie (1 sprawa) w OZ w Lublinie (8 spraw) oraz w OZ w Rzeszowie i Wrocławiu (po jednej sprawie). Osiem spośród tych wyroków uprawomocniło się, a w pozostałych sześciu sprawach złożono sprzeciw.

Dane liczbowe co do załatwień takich skarg przez wydanie postanowienia, w tym odrzucającego skargę oraz umarzającego postępowanie sądowe *ilustruje Tabela Nr 23.*

4. Dane liczbowe dotyczące załatwionych skarg na bezczynność organów administracji, w tym załatwionych na rozprawie i na posiedzeniu niejawnym *objęte są Tabela Nr 24.*

5. Dane liczbowe dotyczące skarg na bezczynność załatwionych przez wydanie wyroku *zawiera Tabela Nr 25*, natomiast załatwionych postanowieniem, w tym przez odrzucenie skargi oraz umorzenie postępowania sądowego - *Tabela Nr 26.*

6. W 2002 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 13.994 sprawach, co stanowi 33,1% spraw załatwionych na rozprawach (w 2000 r. – 44,2%, w 2001 r. – 40,1%).

Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 2.633 sprawach – 6,3% (w 2000 r. w 2.888 – 8,3%, w 2001 r. w 3.617 – 9,6%).

Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji, których działalność była zaskarżana, występowali w 5.301 sprawach – 12,6% (w 2000 r. w 3.704 – 10,7%, w 2001 r. w 5.708 – 15,2%).

Doradcy podatkowi, nie będący adwokatami ani radcami prawnymi, uczestniczyli w 784 sprawach – 1,9% (w 2000 r. w 508 – 1,5%, w 2001 r. w 546 sprawach – 1,5%).

Rzecznicy patentowi wzięli udział w 10 sprawach – 0,1%.

Prokuratorzy uczestniczyli w 514 sprawach – 1,3% (w 2000 r. w 492 – 1,4%, w 2001 r. w 472 – 1,3%).

III. ORZECZNICTWO NSA

Działalność Izby Finansowej

W 2002 r. do Izby Finansowej wpłynęło 13 wniosków składów orzekających NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów istotnych wątpliwości prawnych w trybie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

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

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

W 2002 r. skład siedmiu sędziów Izby Finansowej podjął 11 uchwał wyjaśniających zgłoszone wątpliwości prawne oraz cztery uchwały odmawiające wyjaśnienia wspomnianych wątpliwości.

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

W 2002 r. do Izby Finansowej wpłynęło 12 pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych. Skład pięciu sędziów Izby rozpoznał w tym okresie 8 pytań (w tym 1 pytanie prawne zgłoszone w 2001 r.), podejmując 5 uchwał zawierających odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne oraz 3 uchwały odmawiające udzielenia odpowiedzi.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów Izby Finansowej z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. FPS 2/02, dokonał wykładni art. 33 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 ze zm.). Przedmiotem przedstawionych do wyjaśnienia istotnych wątpliwości prawnych było to, czy przewidziany w ust. 1 art. 33 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. obowiązek zapłaty podatku wykazanego w fakturze VAT istnieje także w sytuacji, gdy faktura ta nie odzwierciedla sprzedaży towarów w rozumieniu przepisów tej ustawy. Podkreślenia wymaga, że w przedstawionym wyżej zakresie art. 33 ust. 1 powołanej ustawy, zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze przedmiotu pojmowany był w sposób niejednołity. Dość często, zwłaszcza w orzecznictwie organów podatkowych, przyjmowano, iż art. 33 ust. 1 określa szczególny przypadek powstania obowiązku zapłaty podatku wskutek samego wystawienia faktury, niezależnie od faktycznego wykonania czynności. W uchwale z dnia 22 kwietnia 2002 r. NSA zajął w tej kwestii odmienne stanowisko i przyjął, że art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. nie ma zastosowania w sytuacji, gdy wystawiona faktura z wykazanym w niej podatkiem nie odzwierciedla rzeczywiście sprzedazy. W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że wykładnia gramatyczna art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. prowadzi do

wniosku, iż obowiązek zapłaty wykazanego w fakturze podatku wystąpi jedynie wtedy, gdy zostaną spełnione wszystkie przesłanki określone w tym przepisie. Niebezpieczne jest więc ustalenie, że: a) została wystawiona faktura, b) w fakturze tej wystawca wykazał podatek, c) faktura została wystawiona dla udokumentowania sprzedaży, d) sprzedaż, którą dokumentuje faktura nie jest objęta obowiązkiem podatkowym lub będąc nim objęta, jest zwolniona od podatku. Brak którejkolwiek z tych przesłanek powoduje, że art.33 ust.1 nie znajduje zastosowania. Wystawienie więc faktury z wykazanym w niej podatkiem, która nie dokumentuje rzeczywistej sprzedaży, pozostaje poza dyspozycją art. 33 ust. 1 i nie rodzi obowiązku zapłaty wykazanego podatku.

W uchwatach z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. FPS 6/02, i z dnia 9 września 2002 r., sygn. FPS 10/02, NSA ponownie wyjaśnił wątpliwości prawne, jakie pojawiły się na tle art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o Kontroli skarbowej (Dz. U. z 1999 r. Nr 54, poz. 527 ze zm.), określającego akty administracyjne wydawane przez organy kontroli skarbowej po zakończeniu postępowania kontrolnego (por. Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2000, s. 16 i 17). Przypomnijmy, że zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, organ kontroli skarbowej, kończąc postępowanie, wydaje decyzję lub wynik kontroli. Decyzję wspomniany organ wydaje wówczas, gdy dokonane ustalenia dotyczą podatków lub innych należności budżetowych, których określenie lub ustalenie należy do właściwości urzędów skarbowych. Natomiast wynik kontroli organ ten wydaje w tych wszystkich wypadkach objętych postępowaniem kontrolnym, w których pomimo stwierdzenia nieprawidłowości brak jest podstaw do wydania decyzji, a także wtedy, gdy nie stwierdzono nieprawidłowości.

Istotne wątpliwości prawne, przedstawione w sprawie FPS 6/02, dotyczyły formy aktu, którym organ kontroli skarbowej powinien rozstrzygnąć o zwrocie nadmiernie pobranej przez gminę dotacji celowej z budżetu Państwa na refundację własnych środków wydanych na inwestycje infrastrukturalne. W

szczególności chodziło o wyjaśnienie, do jakiej kategorii przedmiotowej należy zakwalifikować ustalenia poczynione przez organ kontroli skarbowej w postępowaniu, które dotyczy zwrotu do budżetu Państwa nienależnie pobranej dotacji celowej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. Nr 32, poz. 181 ze zm.). Zasadnicze więc znaczenie miała odpowiedź na pytanie, czy w wypadku tym chodzi o należności budżetowe, których określenie lub ustalenie należy do urzędów skarbowych, czy też innych należności. W uchwale przyjęto, że środki stanowiące wspomnianą dotację celową podlegające obowiązkowi zwrotu należy kwalifikować jako należności budżetowe, w związku z czym rozstrzygnięcie o ich zwrocie, jako dotyczące innych należności w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej, powinno nastąpić po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego w formie decyzji wydanej na podstawie powołanego przepisu. Według uchwały, analiza stosownych regulacji prawnych prowadzi do wniosku, iż środki stanowiące dotację budżetową podlegają szczególnym zasadom rozliczeń, do których należy między innymi obowiązek zwrotu do budżetu Państwa. Każda zaś należność budżetu Państwa jest zarazem należnością budżetową.

W uchwale z dnia 9 września 2002 r., sygn. FPS 10/02, NSA wyjaśnił, że art. 24 ust.2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej pozwala inspektorowi kontroli skarbowej wydać decyzję zobowiązującą regionalną kasę chorych na podstawie art. 93 ust.1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) do zwrotu dotacji udzielonej z budżetu państwa, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Przy ocenie, czy w rozpatrywanej sprawie udzielona dotacja stanowiła „inną należność budżetową”, o której mowa w art. 24 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, w uchwale powołano w całości argumentację podaną w uchwale z 24 czerwca 2002 r., sygn. FPS 6/02, która, zdaniem NSA, miała w tym wypadku

pełne zastosowanie. Według uchwały sygn. FPS 10/02, istnieją również podstawy do przyjęcia, iż wspomniane dotacje stanowią należności budżetowe, których określenie lub ustalenie należy do właściwości urzędów skarbowych. W uchwale w związku z tym powołano art. 5 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 106, poz. 489 ze zm.) stanowiący, że do zakresu działania urzędów skarbowych należy ustalanie lub określanie i pobór podatków oraz niektórych innych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów. Owe odrębne przepisy, to między innymi Ordynacja podatkowa. Zgodnie natomiast z art. 16 Ordynacji podatkowej, właściwość rzeczową organów podatkowych ustala się według przepisów określających zakres ich działania, a takim w stosunku do urzędów skarbowych jest art. 5 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r.

W uchwale z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. FPS 5/02, skład siedmiu sędziów wyjaśnił problematykę procesową łączącą się z instytucją przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 21 ust. 6 zdanie 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Stosownie do art. 21 ust. 6 zdanie 2 wymienionej ustawy, w sytuacji kiedy zasadność zwrotu podatku wymaga dodatkowego sprawdzenia, urząd skarbowy może przedłużyć przewidziany w tym przepisie termin 25 – dniowy, do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego. Zgłoszona wątpliwość prawna dotyczyła głównie tego, w jakiej formie urząd skarbowy powinien się wypowiedzieć w kwestii owego przedłużenia. Powołany przepis, jak również inne postanowienia ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r., nie zawierały w tym względzie niezbędnych u normowań. Praktyka organów podatkowych w zakresie przedłużania tego terminu była zróżnicowana, przyjmowano formę decyzji lub postanowienia. W podobny sposób ujmowano tę kwestię w literaturze przedmiotu, w której wyrażono także pogląd, że przedłużenie terminu zwrotu następuje w formie zawiadomienia o

tym podatnika i stanowi czynność podlegającą zaskarżeniu do NSA na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sąd Administracyjny (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Naczelny Sąd Administracyjny w przedstawianej uchwale przyjął, że przedłużenie terminu do zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 21 ust. 6 zdanie 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r., następuje w ramach czynności sprawdzających w formie postanowienia, które jako rozstrzygające o istocie sprawy, podlega zaskarżeniu do NSA, w związku z czym musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 217 § 2 Ordynacji podatkowej). W uzasadnieniu uchwały zaznaczono, że wprawdzie stosownie do art. 216 § 2 Ordynacji podatkowej, postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikłych w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy Ordynacji podatkowej stanowią inaczej, jednakże przy rozpatrywaniu charakteru tych aktów nie wolno pomijać przepisów prawa materialnego. Przepisy prawa materialnego, tak jak będący przedmiotem wykładni art. 21 ust. 6 zdanie 2 ustawy z 8 stycznia 1993 r., mogą zespalać elementy różnych konstrukcji prawnych. Uwzględnienie tych u normowań prowadzi do wniosku, że postanowienie wydane na podstawie powołanego ostatnio przepisu rozstrzyga o istocie sprawy przedłużenia terminu do zwrotu różnicy podatku.

W uchwale z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. FPS 7/02, skład siedmiu sędziów dokonał wykładni art. 133 Ordynacji podatkowej, stanowiącego między innymi podstawę do ustalenia zakresu pojęcia „strony” w postępowaniu celnym (art. 262 Kodeksu celnego). Przekazana wątpliwość prawna dotyczyła tego, czy agencja celna działająca w formie spółki cywilnej, która złożyła zabezpieczenie majątkowe należności celnych obciążających podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą, wymierzonych temu podmiotowi decyzją ostateczną, wydaną przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeksu celny oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, jest po wejściu w życie tych przepisów stroną uprawnioną do

żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wymierzonej temu podmiotowi. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że w przedstawionej wyżej sytuacji wymieniona agencja jest uprawniona do wystąpienia z wspomnianym żądaniem, bowiem na gruncie art. 133 Ordynacji podatkowej jest ona stroną postępowania celnego. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że w myśli art. 133 Ordynacji podatkowej stroną postępowania jest każdy, kto żąda czynności organu podatkowego, do kogo czynność organu podatkowego się odnosi lub czyjego interesu działanie organu podatkowego chociażby pośrednio dotyczy. Zakres pojęcia strony w Ordynacji jest szerszy niż w art. 28 k.p.a., bowiem obliguje organ podatkowy do załatwienia w drodze procesowej żądań podmiotów, które domagają się czynności tych organów. W wyjaśnianej sprawie Agencja miała własny interes prawny, gdyż zakres obciążającego ją zabezpieczenia zależał od wysokości cła wymierzonego podmiotowi dokonującemu obrotu z zagranicą.

Pozostałe uchwały składu siedmiu sędziów Izby Finansowej odnosiły się także do ważnych zagadnień prawnych. Dotyczyły one m.in. dopuszczalności stosowania zasady miarkowania wynikającej z art. 55 ust. 3 ustawy o NSA w stosunku do doradcy podatkowego w wypadku uwzględnienia skargi przez organ administracji publicznej na podstawie art. 38 ust. 2 tej ustawy, podmiotowego zakresu zwrotu „innych podatników sprzedających wyrobry akcyzowe”, użytego w art. 14 a ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2000 r.) oraz zakresu wyłączenia prawa do obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego, uregulowanego w art. 25 ust. 1 pkt 4 lit. b/ powołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r.

Jak wspomniano na wstępie, w czterech wypadkach skład siedmiu sędziów Izby Finansowej odmówił wyjaśnienia przedstawionych wątpliwości prawnych. Powodem podjęcia tej treści uchwał było bądź stwierdzenie, że skład orzekający NSA dąży w istocie do uzyskania oceny prawnej ustalonego stanu

faktycznego, bądź uznanie, iż w sprawie wystąpiły istotne naruszenia przepisów postępowania, które pozbawiły przedstawione wątpliwości prawne cechy relewantności. Taka sytuacja zaistniała w sprawie o sygn. FPS 11/02, w której stwierdzono, że w wydaniu decyzji odwoławczej Prezesa Głównego Urzędu Cel brat udział ten sam pracownik, który w imieniu tego organu wydał decyzję w I instancji.

W jednym wypadku (sygn. FSA 1/02) skład siedmiu sędziów Izby Finansowej rozpoznał i rozstrzygnął sprawę, w której wystąpiły istotne wątpliwości prawne. Pojawiły się one na tle regulacji zawartej w art. 20 ust. 2 oraz art. 25 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym i dotyczyły dopuszczalności obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy zakupie towarów i usług doradczych, związanych z podwyższeniem kapitału akcyjnego w drodze publicznej subskrypcji i z wprowadzeniem akcji Spółki do obrotu publicznego, oraz z wykonaniem usługi doradztwa finansowego i prawnego dotyczącej planowanego przyjmowania przez Spółkę wybranych dystrybutorów leków. Wątpliwości te, z uwagi na ich charakter oraz ścisły związek z dokonanymi w sprawie ustaleniami faktycznymi, przeczywiście wymagały rozważenia na tle tych okoliczności. Siegnięcie więc przez skład orzekający NSA do procedury określonej w art. 49 ust. 1 ustawy o NSA było w pełni uzasadnione.

Rozpoznanie tej sprawy pozwoliło składowi siedmiu sędziów na sformułowanie tezy o charakterze ogólnym i stwierdzenie, że w stanie prawnym obowiązującym w 1999 r. spółka akcyjna mogła obniżyć kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług, które dotyczyły wyposażenia jej w kapitał akcyjny lub późniejszego podwyższenia jej kapitału, jeżeli poniesione na ten cel koszty były zaliczone do wartości niematerialnych i prawnych i podlegały amortyzacji.

Wspomniano już, że w 2002 r. skład pięciu sędziów Izby rozpoznał 8 pytań prawnych zgłoszonych przez samorządowe kolegia odwoławcze i podjął 5 uchwał zawierających odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienia prawne. Większość wymienionych ostatnio uchwał obejmowała wątpliwości prawne, które wystąpiły na tle przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.).

W uchwale z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. FPK 17/01, skład pięciu sędziów wyjaśnił zagadnienie prawne sprowadzające się do pytania, czy w świetle przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, budynek leśniskowy winien być zaliczony do kategorii budynków mieszkalnych, o których mowa w tym przepisie. Ujęta w pytaniu kwestia prawna, a mianowicie: czy domy leśniskowe są budynkami mieszkalnymi, czy też należy je zaliczyć do „pozostałych budynków lub ich części”, podlegających wyższej stawce podatkowej (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), należała do spornych zarówno w orzecznictwie organów podatkowych, jak i w literaturze przedmiotu. Także w orzecznictwie NSA brak było w tym względzie pełnej zgodności stanowisk, chociaż dość często Sąd ten dopuszczał możliwość zaliczenia budynków leśniskowych do budynków mieszkalnych. W powołanej uchwale z dnia 22 kwietnia 2002 r. NSA podtrzymał zasadniczo ten kierunek orzecznictwa sądownoadministracyjnego i wyjaśnił, że o zaliczeniu budynku leśniskowego do kategorii budynków mieszkalnych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. decyduje kryterium zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich. W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie podaje treści określenia „budynek mieszkalny”. Przepis art. 3 ust. 4 tej ustawy wyjaśnia jedynie sens wyrazu „budynek” przyjmując, iż jest to „obiekt budowlany umocowany w ziemi lub na ziemi, posiadający ściany lub słupy albo filary oraz pokrycie dachowe”. Wskazano następnie, że w ujęciu słownikowym języka

polskiego „budynek mieszkalny” to: budynek służący lub nadający się do mieszkania. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wykładnia gramatyczna wyjaśnianego przepisu dokonana przy uwzględnieniu wykładni celowościowej uzasadnia przyjęcie, iż istotną cechą budynku, uzasadniającą zakwalifikowanie budynku do kategorii budynków mieszkalnych, jest posiadanie budynku w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Według uchwały, za taką wykładnią przemawia także to, że przepisy przewidujące preferencyjną stawkę opodatkowania podatkiem od nieruchomości „dla budynków mieszkalnych lub ich części”, jako unormowania o charakterze szczególnym, nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej. Stosowanie bowiem w tym wypadku wykładni rozszerzającej byłoby odstępstwem od zasady sprawiedliwego i równego opodatkowania.

Przedstawiona ostatnio problematyka prawna było przedmiotem dwóch kolejnych uchwał składu pięciu sędziów NSA podjętych 1 lipca 2002 r., sygn. FPK 2/02 oraz sygn. FPK 3/02, w których przyjęto stanowisko sformułowane w uchwale FPK 17/01.

Przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych były również przedmiotem uchwały NSA z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. FPK 1/02, w której wyjaśniono, że określenie „administracja samorządu terytorialnego”, użyte w art. 7 ust. 1 pkt 1 tej ustawy obejmuje także wojewódzki zarząd dróg.

Podjęcie uchwał wyjaśniających istotne wątpliwości prawne przedstawiane przez składy orzekające NSA oraz zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych nie wyczerpywało wszystkich form działania Izby Finansowej w 2002 r. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym oraz ich przyczyny były także przedmiotem narad sędziów Izby Finansowej, które odbyły się w dniach 10 czerwca 2002 r. oraz 15 października 2002 r. (w ramach Konferencji sędziów NSA w Popowie).

Przedmiotem dyskusji na naradzie w dniu 10 czerwca 2002 r. były zagadnienia: a) Właściwość miejscowa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach celnych w świetle ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw – ref. Sędzia NSA H. Wojtachnio, b) Wartość celna towaru (zagadnienia wybrane) – ref. Sędzia NSA J. Chlebny, c) Ponośnienie kosztów związanych z cofnięciem towaru – ref. Sędzia NSA J. Zająda. Przedstawione referaty zawierały wszechstronną analizę wybranych tematów i stanowiły dobrą podstawę do wymiany poglądów w kwestiach o podstawowym znaczeniu dla orzecznictwa NSA w sprawach celnych.

Przedmiotem drugiej narady sędziów Izby Finansowej była problematyka ujęta w referacie „Cel osiągnięcia przychodów na tle niektórych wyłączeń zawartych w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych” przygotowanym przez Sędziego NSA B. Gruszczyńskiego. W referacie podano wyczerpującą analizę wybranej problematyki, co pozwoliło na rozwiązanie zwłaszcza tych kwestii, w których w orzecznictwie NSA wystąpiły rozbieżności.

W Izbie Finansowej działa Zespół powołany do wstępnej kwalifikacji orzeczeń NSA do ogłoszenia w zbiorze urzędowym. W skład Zespołu wchodzi sędziowie Izby, zapraszani do udziału w jego pracach w 6 kolejnych posiedzeniach. W 2002 r. Zespół odbył 9 posiedzeń. Przedmiotem oceny były 202 orzeczenia NSA. Spośród tych orzeczeń 64 przedstawiono Prezesowi NSA z wnioskiem o skierowanie do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej

W 2002 r. składy orzekające NSA wystąpiły w 11 sprawach o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA oraz w 2 sprawach o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

Uwzględniając sprawy, które wpłynęły i nie zostały zatwierzone w 2001 r., skład siedmiu sędziów podjął uchwały w 13 sprawach. Ponadto rozpoznając sprawy w składzie siedmiu sędziów wydano jeden wyrok oraz dwa postanowienia - w jednej sprawie odrzucono skargę, natomiast w drugiej skład siedmiu sędziów zawiesił postępowanie i przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne co do zgodności przepisów art. 40 pkt 4 oraz art. 58 pkt 12 lit. j Prawa o adwokaturze z Konstytucją RP.

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

W sprawie OPS 13/01 przedmiotem wątpliwości prawnej była kwestia, czy wniosek weryfikowanego kombatantha dotyczący zachowania uprawnień kombatanckich z innych tytułów określonych w ustawie, o jakich mowa w § 10 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich oraz zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień (Dz.U. Nr 116, poz. 745), powinien być rozpatrzony i rozstrzygnięty w postępowaniu weryfikacyjnym (w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich), czy też w odrębnym postępowaniu administracyjnym. Zdaniem składu siedmiu sędziów (uchwała z dnia 4 marca 2002 r., ONSA 2002 r., Nr 4, poz. 132) zagadnienie nie zostało przedstawione precyzyjnie, ponieważ w tym postępowaniu kwestia

przywrócenia uprawnień kombatanckich nie występuje, gdyż dopiero toczy się postępowanie o pozbawienie uprawnień, a więc strona nie została jeszcze pozbawiona uprawnień kombatanckich, co powoduje, iż wniosek (zarzut) osoby, której uprawnień kombatanckich dotyczy postępowanie o pozbawienie tych uprawnień na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 1997 r., Nr 142, poz. 950 ze zm.), wskazujący na zachowanie uprawnień z tytułów określonych w tej ustawie, powinien być rozpoznany i rozstrzygnięty w postępowaniu weryfikacyjnym w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich.

W sprawie OPS 1/02 wątpliwość prawna przekazana przez skład orzekający dotyczyła wskazania organu właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji wojewody, wydanej na podstawie art. 73 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), o stwierdzeniu nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości zajętych pod drogę publiczną. Badając dopuszczalność przedstawienia wątpliwości prawnej skład siedmiu sędziów wyraził pogląd, iż w demokratycznym państwie prawnym - art. 2 Konstytucji - zawsze wymagają eliminowania sytuacji, w których za organ właściwy w tej samej kategorii spraw uznawane są, w drodze wykładni, przez poszczególne składki orzekające NSA, dwa organy administracji publicznej, mające na gruncie postępowania administracyjnego status ministra (art. 5 §2 pkt 4 Kpa), ale posiadające inny zakres właściwości rzeczowej. W uchwale z dnia 20 maja 2002 r., sygn. OPS 1/02, uznano, iż skoro w przepisach art. 73 ust. 1 i 3 ustawy nie wskazano organu właściwego w II instancji w stosunku do wojewody, w sprawach decyzji wydawanych na podstawie tych przepisów, to przyjmując trzeba, że stosownie do art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 5 § 2 pkt 4, art. 17 pkt 2 i art. 20 Kpa oraz art. 9a ust. 1 pkt 7 i art. 34 ust. 2 ustawy o działach administracji

rządowej i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organem właściwym do rozpoznania takiego odwołania jest Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02, skład siedmiu sędziów wyraził pogląd, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczynana z urzędu, o czym zawiadania organ gminy (art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz.U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm. w związku z art. 61 §1 i 4 Kpa). Zdaniem NSA za przyjęciem, iż art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 61 §1 i 4 Kpa jest podstawą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały przemawia konieczność odpowiedniego stosowania przepisów Kpa, gdyż kwestia ta nie jest unormowana w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Według składu rozstrzygającego wątpliwość prawną przyjęcie takiej interpretacji zapewnia nieodzowną kompleksowość i przejrzystość procedury nadzorczej. Oznacza to ponadto odrzucenie koncepcji wszczynania postępowania nadzorczego z mocy samego prawa (chyba że taki tryb będzie przewidziany w przepisie szczególnym), oraz przyjęcie jako zasady wszczynania tego postępowania z urzędu przez organ nadzoru. W omawianej uchwale podniesiono ponadto, iż brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu, które może mieć wpływ na wynik sprawy. Do sądu administracyjnego należy każdorazowa ocena, czy brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego pozbawił organ gminy możliwości uczestniczenia w postępowaniu i czy miało to wpływ na treść rozstrzygnięcia. Pomijanie tego uwarunkowania i przywiązywanie wagi wyłącznie do zachowania terminu określonego dla wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, jest wadliwą oceną następstw braku zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego. Postępowanie nadzorcze składa się zdaniem NSA z szeregu czynności

procesowych i służy eliminowaniu naruszeń prawa, przede wszystkim prawa materialnego, w uchwałach organów gminy. Podobny cel mają czynności procesowe w innych postępowaniach administracyjnych i sądowych, a zaistniałe nieprawidłowości przy ich podejmowaniu lub zaniechaniu z reguły ocenia się i kwalifikuje pod kątem wpływu na wynik sprawy. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu służy zapewnieniu stronom postępowania możliwości ochrony ich interesu jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy. Podkreślono jednak, iż wyrażna liberalizacja w przepisach Kpa formy zawiadomienia o wszczęciu postępowania, brak minimalnego terminu jaki musi upłynąć od tej czynności do zatwienia sprawy i łączenie w orzecznictwie skutków braku zawiadomienia strony z oceną wpływu tej okoliczności na potrzebę uczestnictwa strony w postępowaniu, łącznie świadczą o tym, że nawet przy zatławianiu indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji brak zawiadomienia o wszczęciu postępowaniu z urzędu nie zawsze powoduje wadliwość decyzji, której skutkiem może być jej uchylene.

W sprawie OPS 8/02 wystąpiła istotna wąpliwość prawna w kwestii dopuszczalności skargi gminy do sądu administracyjnego na stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - odmawiające uzgodnienia projektu planu. W uchwale z dnia 2 grudnia 2002 r. wyrażono pogląd, iż stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zajęte w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. "g" ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.), podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 w związku z art. 89 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Zdaniem składu siedmiu sędziów uzgadnianie projektu planu przez organy, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ma cechy aktu nadzoru. Jest bowiem aktem władzwej ingerencji w proces sporządzania miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. Przesądza o możliwości uchwalenia planu miejscowego, bez pozytywnego uzgodnienia projektu planu z organami wskazanymi w powołanej wyżej regulacji art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie jest możliwe w istocie skuteczne uchwalenie planu. Jest to zatem środek o szczególnej roli w procesie stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, którego celem jest ochrona prawnie określonych interesów ponadlokalnych. Jego funkcją jest prewencja, charakterystyczna dla aktów nadzoru prewencyjnego. Sądowa ochrona samodzielności gminy w demokratycznym państwie prawa, decentralizującym istotną część zadań publicznych na samorząd terytorialny, w tym przede wszystkim na gminę (art. 16 ust. 2 w związku z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP), nie może podlegać wykładni ścieśniającej, a wręcz przeciwnie, w razie wąpliwości co do możliwości obrony interesów jednostek samorządu terytorialnego przed ingerencją w jej ustawowo kształtowany zakres działania, należy je interpretować na rzecz dopuszczalności drogi sądowej w tym zakresie. Interpretacja ta wychodzi także naprzeciw, kształtowanej art. 16 ustawy o NSA, zasadzie szerokiej dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, w tym na akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 pkt 7). Te zaś trzeba traktować szeroko, mając na uwadze ich istotę i funkcje w systemie gwarancji samodzielności gminy. Jeżeli tak, to pojęcie aktu nadzoru nie może być traktowane jako tożsane z pojęciem rozstrzygnięcia nadzorczego i winno obejmować swym zakresem także inne, prawnem dopuszczone, formy władzwej ingerencji w działalność gminy, w tym uzgodnienia z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które mogą być skarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA.

Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 20 maja 2002 r., OPS 5/02, oraz w uchwale z dnia 24 czerwca 2002 r., OPS 7/02, wyraził stanowisko, iż wyjaśnianie

wątpliwości prawnych w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA obejmuje jedynie wyjaśnianie treści przepisów prawnych, które nasuwają istotne wątpliwości, od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie sprawy. Wyjaśnianie treści przepisów prawnych dotyczy wskazanego przez skład orzekający przepisu (przepisów) i polega na ustaleniu ich prawidłowego rozumienia w celu zrekonstruowania normy prawnej, która ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Wyjaśnianie w tym trybie wątpliwości prawnych nie może więc odnosić się do wyrażania stanowiska co do poszczególnych kwestii prawnych występujących w sprawie, które sprowadzają się do oceny, czy określony stan rzeczy wypełnia dyspozycje określonych przepisów prawnych. Należy przy tym podnieść, że rozstrzygające znaczenie dla określenia, jaka istota wątpliwość prawna została przedstawiona do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, ma sentencja postanowienia o wystąpieniu o wyjaśnienie wątpliwości prawnej. Podkreślono, iż wyjaśnienie zagadnienia w drodze uchwały nie może polegać na stosowaniu danego przepisu prawnego do określonego stanu faktycznego. Byłoby to bowiem nie wyjaśnienie treści przepisów prawnych, ale wyrażenie stanowiska co do przesłanki, od której zależy rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy.

Problematyka przesłanek dopuszczalności wystąpienia o wyjaśnienie wątpliwości prawnych została poruszona także w uchwale z dnia 2 grudnia 2002 r., OPS I I/02. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podkreślił, iż według art. 49 ust. 2 ustawy o NSA w zw. z ust. 1 tego artykułu wystąpienie o wyjaśnienie wątpliwości prawnych dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy dotyczące rozpatrywanej przez sąd sprawy istotne wątpliwości prawne ujawniły się na tle konkretnego, występującego w danej sprawie stanu faktycznego. Musi więc zachodzić bezpośredni związek między tymi wątpliwościami a rozstrzygnięciem sprawy.

W sprawie OPS 6/02 zasadniczy problem prawny sprowadzał się do tego, w jakiej prawnej formie działania ośrodek pomocy społecznej opłaca składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osobie rezygnującej z pracy w związku z

koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad ciężko chorym członkiem rodziny, bądź wspólnie nie zamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem. W uchwale z dnia 16 września 2002 r., OPS 6/02, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż sprawa o opłacanie składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 31 b ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 ze zm.), jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez organ właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Oznacza to, że opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób, o których mowa w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, nie jest objęte regulacją zawartą w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Przede wszystkim dlatego, że sam fakt, że określona osoba spełnia warunki, o których mowa w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, nie oznacza jeszcze, że podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym. Konieczne jest bowiem wystąpienie takiej osoby o przyznanie jej uprawnień, o którym mowa w tym przepisie i potwierdzenie tego uprawnienia przez organ właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, w uzasadnieniu uchwały podkreślono, iż przepisy administracyjnego prawa materialnego przewidują formę załatwienia sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, ale także przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do załatwienia sprawy, a istotne jest to, że decyzja jest jednostronnym rozstrzygnięciem organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu w konkretnej sprawie, podejmowanym w sferze stosunków zewnętrznych. Przyjmuje się ponadto, że gdy uprawnienia strony nie powstają bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji, jeśli nie jest przewidziana inna forma jego działania, obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej. Przedstawione wyżej stanowisko znajduje także uzasadnienie

w tym, iż do postępowania w sprawie świadczeń pomocy społecznej, z wyjątkiem przyznawanych na podstawie umów, mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ze zmianami wynikającymi z ustawą o pomocy społecznej. Oznacza to, że sprawa o świadczenie pomocy społecznej, a więc także o świadczenie w formie opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, o którym mowa w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, jest indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 1 Kpa).

W wyroku z dnia 18 lutego 2002 r. (OSA 9/01, ONSA 2002, z. 3, poz. 97) skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddalając skargę podkreślił, iż w decyzji o zwolnieniu żołnierza zawodowego z zawodowej służby wojskowej wypowiedzenia dokonane przez organ wojskowy należy nie tylko określić termin /okres/ wypowiedzenia i początkowy jego bieg, lecz także wskazać ostatni dzień tego terminu (okresu) jako datę zwolnienia ze służby - rozwiązania stosunku służbowego (art. 79 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych - Dz.U. z 1997 r., Nr 10, poz. 55 ze zm.). Według składu siedmiu sędziów ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych określa zarówno początek jak i koniec okresu wypowiedzenia (art. 79 ust. 4 i 5). Dopełnieniem tej regulacji jest przepis §131 § 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r., Nr 7, poz. 38) stanowiący, że wypowiedzenie stosunku służbowego przez organ zwalniający uważa się za dokonane, jeżeli zostało doręczone żołnierzowi za pokwitowaniem. Zdaniem NSA takie wyczerpujące, "szytywne" określenie okresu wypowiedzenia prowadzi do wniosku, że w stosunku do decyzji o zwolnieniu ze służby z zastrzeżeniem terminu wypowiedzenia nie mają zastosowania przepisy Kpa, uzależniające wykonalność decyzji, czy raczej jej skuteczność od uzyskania przyznaniu ostateczności (art. 130 § 1 Kpa). Omówiona regulacja dotycząca trybu zwolnienia żołnierza z zawodowej służby

wojskowej wskutek wypowiedzenia stosunku służbowego odpowiada w istocie, co do rozpoczęcia biegu terminu wypowiedzenia i jego zakończenia ze skutkiem zwolnienia ze służby, sytuacji, o której mowa w art. 130 § 3 pkt 2 Kpa. W tym zakresie przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych stanowią lex specialis w stosunku do przepisów Kpa regulujących generalnie kwestię wykonalności decyzji administracyjnych.

Problemu dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego zarządzeń komisarza rządowego, powołanego na podstawie art. 97 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dotyczyło postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r. (OSA 2/02, Prokuratura i Prawo 2002 r., Nr 11, poz. 49). Zdaniem składu siedmiu sędziów skarga do NSA, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.) przysługuje także na zarządzenie komisarza rządowego powołanego na podstawie art. 97 ust. 3 tej ustawy, w sytuacji gdy doszło do zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego. Podkreślono, iż do komisarza rządowego odnoszą się te same prawa i obowiązki co do organów gminy, które czasowo zastępuje, a wobec tego w stosunku do aktów przez niego wydawanych służą takie same środki prawne, jak do aktów wydawanych przez organy gminy. W przeciwnym bowiem razie, byłby to organ wyjęty spod jakiegokolwiek kontroli i nadzoru, a taki stan jest nie do przyjęcia w państwie prawnym.

W omawianej sprawie zaistniała dodatkowo istotna wątpliwość, czy ten sam podmiot, w sprawie tego samego aktu (uchwały), może kilkakrotnie uruchamiać procedurę przewidzianą w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Na tle tego zagadnienia Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko, iż wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, określone w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jest czynnością prawną, która

przystępuje danemu podmiotowi w stosunku do określonej uchwały - jednokrotnie, następne pisma w tej samej sprawie, pochodzące od tego samego podmiotu, nie są wezwaniami w rozumieniu tego przepisu. Nie można bowiem instytucji wezwania, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, traktować jako czynności nie wywołującej żadnych skutków prawnych, mogącej być powtarzana wielokrotnie bez ograniczeń. Przyjęcie takiego poglądu, zdaniem Sądu, pozbawiałoby to działanie znaczenia prawnego, byłoby zaprzeczeniem jego istoty i powodowałoby destabilizację obrotu prawnego, zamiast poprawić bezpieczeństwo tego obrotu.

Samorządowe kolegia odwoławcze w 2002 r. wystąpiły z pytaniami prawnymi w 32 sprawach. Uwzględniając pytania prawne pozostałe z 2001 r., skład pięciu sędziów NSA podjął uchwały o udzieleniu odpowiedzi na pytania prawne w 10 sprawach, natomiast odmówił udzielenia odpowiedzi w 23 sprawach, w dwóch sprawach zawieszono postępowanie.

Uchwały zawierające odpowiedzi na pytania dotyczące zagadnień materialnoprawnych zostały przytoczone w omówieniu orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw. W kilku sprawach wyjaśniane były kwestie procesowe.

W sprawie OPK 19/02 pytanie prawne dotyczyło kwestii, czy organ administracji publicznej, właściwy do rozpatrzenia wniosku o wydanie świadectwa kwalifikacji w trybie art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) osoby, która otrzymała negatywne orzeczenie psychologiczne i która nie skorzystała z uprawnienia do złożenia odwołania od tego orzeczenia w myśl §10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 kwietnia 2000 r. w sprawie badań psychologicznych kierujących pojazdami oraz kandydatów na instruktorów i egzaminatorów (Dz.U. Nr 36, poz. 416), jest związany tym orzeczeniem psychologicznym, czy też może oprzeć swoją

decyzję na kolejnym orzeczeniu psychologicznym przedłożonym przez stronę, a obejmującym przedmiotowo zakres pierwszego orzeczenia? Odpowiadając w uchwałę z dnia 11 marca 2002 r. (ONSA 2002 r., Nr 4, poz. 141) na to pytanie skład pięciu sędziów wyjaśnił, iż jeżeli zostały wydane przez uprawnionych psychologów sprzeczne orzeczenia o predyspozycjach psychicznych do kierowania pojazdem osoby podlegającej badaniu psychologicznemu, o którym mowa w art. 124 i art. 125 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, organ właściwy w sprawie o wydanie świadectwa kwalifikacji na podstawie art. 89 ust. 3 tej ustawy może dopuścić dowód z opinii biegłego psychologa w celu ustalenia, czy strona spełnia warunki do uzyskania świadectwa kwalifikacji (art. 84 §1 Kpa).

Kwestii dowodów w postępowaniu administracyjnym dotyczyła również odpowiedź na pytanie prawne zawarta w uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2002 r. (OPK 23/01, ONSA 2002, Nr 3, poz. 109). Zdaniem składu udzielającego odpowiedzi, przewidziane w przepisie §17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz.U. Nr 6, poz. 33 ze zm.) plany wyřębu drzew w pasie drogowym sporządzone przez zarząd drogi w uzgodnieniu, bądź bez takiego uzgodnienia, z wojewódzkim konserwatorem przyrody oraz z właściwym zarządem gminy, stanowią dowody w rozumieniu przepisów rozdziału 4 kodeksu postępowania administracyjnego i podlegają ocenie organów prowadzących w tych sprawach postępowanie administracyjne.

Szereg zagadnień procesowych związanych z dopuszczalnością przedstawiania przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze pytań prawnych poruszono w uchwałę NSA z dnia 4 marca 2002 r. (OPK 22/01, ONSA 2002, Nr 4 poz. 138). Sąd odmawiając udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania prawne podkreślił, iż warunkiem dopuszczalności wystąpienia z pytaniem jest jego bezpośredni związek ze sprawą, w której zostało postawione. Skład pięciu

sędziów wskazał ponadto, iż ugruntowane jest w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym wyłączone jest dopuszczalność udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne, jeśli w sprawie, w której doszło do postawienia tego pytania rozstrzygał już sąd administracyjny, a przedstawione pytanie obejmuje ocenę prawną wyrażoną w orzeczeniu sądu. W ramach instytucji udzielania odpowiedzi na przedstawione pytania prawne nie jest bowiem dopuszczalne weryfikowanie oceny prawnej wyrażonej już w orzeczeniu NSA w danej sprawie. Z mocy art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ocena prawną wyrażoną w orzeczeniu Sądu związany jest nie tylko organ administracji rozpoznający sprawę, ale również NSA - każdorazowo ilekroć sprawa będzie rozpoznawana, chyba że uległby zmianie stan prawny, który legł u podstaw wyrażonej oceny, bądź sam wyrok zostałby uchylony. Zasada wynikająca z tego przepisu ma zastosowanie również w toku udzielania odpowiedzi na pytania prawne. Skład orzekający w sprawie udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne jest więc również związany oceną prawną wyrażoną w wyroku w sprawie, w której przedstawiono pytanie. Udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne w takiej sytuacji oznaczałoby więc w istocie rzeczy ocenianie stanowiska, będącego oceną prawną wyrażoną już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto postawione pytanie nie może być sformułowane na podstawie założeń, które nie wynikają ze stanu faktycznego sprawy, lecz musi odnosić się do rzeczywistych a nie hipotetycznych okoliczności składających się na jej stan faktyczny, bowiem udziałem odpowiedzi na pytanie prawne winna bezpośrednio dotyczyć wykładni przepisu, który w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy będzie miał zastosowanie.

W uchwale z dnia 2 grudnia 2002 r. OPK 29/02, Naczelny Sąd Administracyjny odmawiając udzielenia odpowiedzi zaznaczył, że gdy z uzasadnienia pytania prawnego w tej sprawie jednoznacznie wynika, że zdaniem Kolegium objęty pytanien prawnym przepis art. 4 ust. 3 ustawy z dnia

6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 129, poz. 1444) należy rozumieć w ten sposób, że wymagania ukończenia wieku 17 lat, o którym mowa w tym przepisie, nie można wiązać z datą "1 czerwca 2002 r.", to nie sposób w ogóle mówić o istnieniu wątpliwości prawnej w tym zakresie. Podkreślono, iż istnienia wątpliwości co do rozumienia tego przepisu nie może uzasadniać tylko to, że organ pierwszej instancji zajął inne stanowisko, którego Kolegium nie podziela.

W licznych uchwałach Naczelny Sąd Administracyjny prezentował stanowisko, że instytucja odpowiedzi na pytania prawne kolegiów ma na celu jedynie wyjaśnienie treści przepisów prawnych i ustalenie właściwego znaczenia normy prawnej.

Stwierdzając niedopuszczalność udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w uchwałach z dnia 4 marca 2002 r. (OPK 25/01, ONSA 2002 r., Nr 4, poz. 140) oraz z dnia 18 lutego 2002 r. (OPK 1/02, ONSA 2002 r., Nr 3, poz. 108) podkreślił, iż samo pytanie prawne, a także treść przedstawionego zagadnienia prawnego, nie może bezpośrednio zmierzać do wydania czy podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd administracyjny nie może bowiem w tym trybie rozpoznać i rozstrzygnąć konkretnej sprawy, gdyż należy to do samorządowego kolegium odwoławczego. Stanowisko Sądu wyrażone w odpowiedzi na pytanie prawne nie może więc polegać na subsumpcji określonych przepisów prawnych w konkretnej sprawie przez stwierdzenie, czy określony stan faktyczny wypełnia, czy nie wypełnia hipotezę określonej normy prawnej. Pytanie prawne nie może być tak sformułowane, że w istocie zmierza do uzyskania odpowiedzi, która byłaby rozstrzygnięciem sprawy (w omawianych uchwałach w treści pytania przytoczono niemal pełny stan faktyczny, ponadto podjęcie rozstrzygnięcia wymagało poczynienia szeregu dodatkowych ustaleń faktycznych).

Natomiast w uchwałach z dnia 16 września 2002 r. (OPK 24/02 oraz OPK 25/02), nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa, skład pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego rozwinął problem, jak należy rozumieć przesłankę, że pytanie prawne w trybie art. 22 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm.) może być przedstawione, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie rozpoznawanej przez Kolegium sprawy. Zależność ta wyraża się nie tylko w tym, że pytanie prawne dotyczy wyjaśnienia treści przepisów prawnych, które mają zastosowanie w sprawie, ale także w tym, że stanowisko Sądu wyrażone w uchwale będącej odpowiedzią na pytanie, wiąże Kolegium w danej sprawie, a więc stanowić będzie element podstawy prawnej orzekania przez Kolegium w sprawie, w której pytanie to zostało przedstawione (art. 50 w związku z art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Inaczej mówiąc niedopuszczalne jest przedstawienie pytania prawnego przez Kolegium i udzielenie na nie odpowiedzi przez Sąd, jeśli w okolicznościach sprawy, w której pytanie przedstawiono, rozpoznanie sprawy nie zależy od odpowiedzi na pytanie.

W sprawach OPK 26/02 oraz OPK 30/02 skład pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowieniem z dnia 16 września 2002 r. oraz postanowieniem z dnia 2 grudnia 2002 r.) zawiesił postępowanie, ponieważ rozpoznanie pytania prawnego zależy od rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pytania prawne Kolegium w tych sprawach dotyczą bowiem wyjaśnienia przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209), a przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie (w sprawie K 10/02) z wniosku Rady Miejskiej L. i innych gmin o stwierdzenie, że powołana ustawa jest niezgodna z art. 21, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 2 Konstytucji

Przedmiotem działalności Izby było także wstępne kwalifikowanie orzeczeń NSA do publikacji w zbiorze urzędowym oraz konferencje sędziów Izby, które dotyczyły szeroko rozumianych zagadnień z zakresu pytań prawnych najwyższych sądów administracyjnych państw członkowskich UE do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także problemów wynikających z orzecznictwa sądowego w sprawach dostępu do informacji publicznej.

Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy

W ogólnym wpływie skarg dotyczących zobowiązań podatkowych przeważającą liczbę stanowił nadal skargi podatników kwestionujących legalność decyzji wymierzających podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy.

Jak już podano w Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2001 r., znaczna liczba skarg na tego rodzaju decyzje podatkowe spowodowana jest – jak wynika z bieżących analiz orzecznictwa organów podatkowych oraz Sądu – utrzymującymi się trudnościami w praktycznym stosowaniu przepisów dotyczących obu tych podatków. Trudności te spowodowane są przede wszystkim wielokrotną nowelizacją ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50) oraz licznymi, wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi, również często nowelizowanymi. Nadmienić w tym miejscu należy, że ostatnia zmiana omawianej ustawy dokonana w 2002 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1803) jest kolejną, 33, istotną dla praktyki, nowelizacją. Jakkolwiek nowelizacje spowodowane są głównie koniecznością podniesienia efektywności podatku VAT przez zwiększenie jego wpływów, uszczelnienie systemu i zwiększenie kontroli nad wpływem z budżetu części podatku VAT,

na skutek zdarzających się wyłudzeń nienależnych zwrotów, to jednak czasokres tych zmian oraz ich liczba ma również negatywne konsekwencje. Zmieniający się stan prawny powoduje bowiem, że podatnicy zobowiązani do samodzielnego obliczania podatku mają niejednokrotnie trudności ze stosowaniem poszczególnych przepisów ustawy. Częste zmiany stanu prawnego są również niekiedy przychylną rozbieżności w orzecznictwie organów podatkowych i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Większość występujących w czasie postępowan sądowych wątpliwości prawnych dotyczących stosowania ustawy o VAT rozwiązywana była w czasie dyskusji sędziowskich w poszczególnych ośrodkach zamiejscowych NSA bądź też w drodze uchwał powiększonych składów orzekających NSA. Niektóre z nich, z uwagi na ich społeczną doniosłość bądź też występowanie w większej liczbie rozpoznanych skarg, wymagają omówienia.

1. W minionym roku nieoczekiwanie uaktualnił się spór co do możliwości ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego wobec spółki cywilnej. Problem ten, o którym sygnalizowano już w Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2000 r., powstał na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r. (K.17/97, OTK nr 3/1998, poz. 30). W orzecznictwie NSA przyjmowano w zasadzie jednolicie, że skutki prawne powyższego wyroku nie dotyczą spółek cywilnych. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy o VAT, spółka cywilna, będąca jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej (art. 860 § 1 kc), mieści się w kategorii podmiotów podatku VAT. W motywach wyroków przyjmowano, że spółka cywilna, jako samodzielny i odrębny od wspólników podmiot, jest adresatem decyzji podatkowej. W konsekwencji wyrażano pogląd, iż zakresy odpowiedzialności spółki cywilnej i jej wspólników uregulowanej w ustawie o VAT i w ustawie karnej skarbowej nie pokrywają się, a więc nie zachodzi

konkurencyjność dwóch reżimów odpowiedzialności za ten sam czyn w stosunku do tego samego podmiotu.

Sąd Najwyższy w 2002 r. zakwestionował powyższy pogląd. Oddalając rewizje nadzwyczajne Ministra Sprawiedliwości Sąd Najwyższy stwierdził, że dodatkowe zobowiązanie podatkowe nie może być ustalone wobec spółki cywilnej, gdyż adresatami decyzji organu podatkowego, wydanych na podstawie art. 27 ust. 5 ustawy o VAT, są wspólnicy spółki cywilnej (wyroki Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2002 r., III RN 182/00 i z 21 maja 2002 r., III RN 64/01).

Zasygnalizowana powyższa rozbieżność poglądów oraz brak jednolitości w zaaprobowaniu stanowiska Sądu Najwyższego (por. np. wyrok Ośrodka Zamiejscowego NSA wydany w sprawie SA/Rz 1121) wymagać będzie przeprowadzenia ogólnokrajowej dyskusji w gronie sędziów orzekających w sprawach podatkowych.

2. Kolejnym zagadnieniem wymagającym omówienia są rozbieżne poglądy dotyczące charakteru prawnego dodatkowego zobowiązania podatkowego, powstającego na mocy decyzji wydanej na podstawie art. 27 ust. 5 i 6 ustawy o VAT oraz łączący się z nim termin przedawnienia tego zobowiązania. W dotychczasowym orzecznictwie NSA w zasadzie jednolicie przyjmowano, że decyzja ustalająca dodatkowe zobowiązanie podatkowe jest decyzją o charakterze konstytutywnym, co w konsekwencji prowadziło do wniosku, że zobowiązanie takie, powstające z dniem doręczenia decyzji, ulega przedawnieniu z upływem 3 lat (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm. oraz art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

Odmienne poglądy w powyższej kwestii wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 103/00 (OSN IAPiUS, 2002 r. Nr 1, poz. 3), w

którym stwierdzono, że decyzja ustalająca dodatkowe zobowiązanie podatkowe na podstawie art. 27 ust. 6 ustawy o VAT ma charakter akcesoryjny względem decyzji wydanej przez urząd skarbowy lub organ kontroli skarbowej na podstawie tego samego przepisu, określającej kwotę zwrotu w prawidłowej wysokości, a w konsekwencji, że termin przedawnienia jej wydania wynosi 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin płatności podatku od towarów i usług (art. 30 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych). Podobne stanowisko wyraziło również Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 12 marca 2001 r. (Biuletyn Skarbowy 2001 r. Nr 2, str. 10).

Powyzsza rozbieżność poglądów została usunięta ostatnią, obowiązującą od dnia 1 stycznia 2003 r., nowelizacją Ordynacji podatkowej, w wyniku której – zgodnie z nowym § 3 art. 68 – dodatkowe zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. W konsekwencji więc – zgodnie z nowym uregulowaniem – dodatkowe zobowiązanie podatkowe ustalone na podstawie art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy o VAT jest zobowiązaniem podatkowym powstającym w drodze doręczenia decyzji o charakterze konstytutywnym, której termin przedawnienia wynosi 5 lat.

3. Przedmiotem sporów i rozbieżnych poglądów była również wykładnia art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o VAT w sytuacji, gdy nabywcami nieruchomości zakupionej dla potrzeb prowadzonej działalności gospodarczej przez jednego podatnika są małżonkowie pozostający w ustawowej wspólności majątkowej, zaś faktura VAT dotycząca tego zakupu wystawiona była na jednego tylko małżonka prowadzącego działalność gospodarczą bądź też na obu małżonków. W przedstawionych wyżej stanach faktycznych organy podatkowe przyjmowały, a Sąd zaś w niektórych wyrokach pogląd ten uznawał za zasadny (np. wyroki wydane w sprawach I SA/Gd 361/98, I SA/Gd 438/98 i

I SA/Po 672/97), że wystawiona faktura nie może stanowić podstawy do obniżenia podatku należnego, gdyż dane w niej zawarte (nazwisko podatnika) nie odpowiadają treści aktu notarialnego bądź też wystawienie faktury na obu małżonków, z których jeden tylko jest podatnikiem VAT, narusza § 37 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług... (Dz.U. Nr 156, poz. 1024 ze zm.). W orzecznictwie NSA prezentowano również poglądy odmienne, a mianowicie, że w obu przedstawionych wyżej stanach faktycznych brak jest podstaw do przyjęcia, że wystawione faktury nie mogą stanowić podstawy obniżenia podatku należnego (np. wyroki wydane w sprawach III SA 8347/98 i I SA/Wr 2761/99). Gdyby bowiem w wymienionych warunkach uznać za zasadne stanowisko kwestionujące prawo podatnika do obniżenia podatku należnego, to prowadziłoby to do sytuacji, w której podatnik prowadzący działalność gospodarczą, gdy jego małżonek działalności takiej nie prowadzi, nigdy nie mógłby obniżyć podatku należnego o podatek naliczony, gdyż każdy dokonywany zakup nieruchomości przez małżonków pozostających w ustawowej wspólności majątkowej, z których jeden tylko prowadzi działalność gospodarczą – musi być dokonany przez obu małżonków. Pogląd przeciwny prowadziłby do niedopuszczalnych wniosków, a mianowicie, że podstawowa zasada podatku od towarów i usług, wyrażona w art. 19 ust. 1, jaką jest prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, nie dotyczy małżonków pozostających w ustawowej wspólności majątkowej.

Nadmienić należy, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł w 2002 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku oddalającego skargę podatnika, którego organy podatkowe zakwestionowały obniżenie podatku należnego z tego tylko powodu, że zarówno akt notarialny sprzedawcy nieruchomości, jak i związana z tą czynnością faktura VAT wymieniała jako nabywców obu małżonków, z których jeden nie prowadził działalności gospodarczej.

4. Z licznych rozpoznawanych skarg na decyzje dotyczące podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego na uwagę zasługują zwłaszcza te sprawy, w których Sąd sformułował poglądy prawne wyjaśniające szczegółowe problemy związane ze stosowaniem omawianej ustawy:

a/ Jedną ze spraw dotyczyła preferencyjnego opodatkowania podatkiem VAT usług nabywanych za środki finansowe uzyskane z pomocy zagranicznej. Z ustalonego stanu faktycznego wynikało, że w sprawie strona zastosowała preferencyjną stawkę 0% na podstawie § 68 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 156, poz. 1024). Przepis ten w ust. 1 stanowił zaś, że stawkę podatku 0% stosuje się również do świadczenia usług nabywanych za środki finansowe z pomocy zagranicznej, o których mowa w § 25 ust. 3, jeżeli zawarta została pisemna umowa o świadczenie tych usług, zarejestrowana przez Komitet Integracji Europejskiej. Oznaczało to więc, że preferencyjna stawka w podatku od towarów i usług może być stosowana tylko wtedy, gdy kumulatywnie spełnione zostaną trzy warunki, którymi są: nabycie usługi ze środków finansowych z pomocy zagranicznej, zawarcie na piśmie umowy o świadczenie usługi oraz zarejestrowanie umowy w Komitecie Integracji Europejskiej. Sąd uznał, że niespełnienie chociażby jednego ze wskazanych wyżej warunków sprawa, iż podatnik traci prawo do zastosowania stawki 0%.

Odnosząc powyższe uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy Sąd stwierdził, że to na stronie skarżącej ciążył obowiązek rejestracji (we właściwym czasie) przedmiotowej umowy w Komitecie Integracji Europejskiej. Podzielili też pogląd organu odwoławczego, że przepis § 38 przywołanego wyżej rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym precyzuje elementy, które

wiżny znaleźć się w fakturze. Tym samym więc odpowiedzialność za jej prawidłowe sporządzenie ponosi wystawca. Skoro ust. 1 pkt 8 tego przepisu nakazuje określenie w fakturze stawki podatkowej, to tym samym w przypadku, gdy stosowana jest stawka preferencyjna, logiczne jest, że przesłanki warunkujące jej nabycie spełnione muszą być nie później niż w dacie sporządzenia tego dokumentu. Sąd też nie może ulegać wątpliwości, iż obowiązkowi rejestracji przedmiotowej umowy powinna być dopełnić skarżąca i to nie później niż w dacie wystawienia zakwestionowanej faktury (wyrok z 4 marca 2002 r., I SA/Ka 2550/01);

b/ w kolejnej sprawie Sąd rozważał podatkowe skutki umowy przedwstępnej sprzedaży użytkownika wieczystego gruntu oraz prawa własności budynku. Zdaniem Sądu, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o VAT, podatnik ma prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług. Kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku określonych w fakturach stwierdzających nabycie towarów lub usług (art. 19 ust. 2 ustawy). Moment, w którym możliwe jest obniżenie kwoty podatku należnego określa art. 19 ust. 3 i 3a ustawy. Ze sformułowania przepisu art. 19 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że prawo do obniżenia kwoty podatku należnego związane jest z „nabyciem towaru lub usługi”, a więc np. z nabyciem nieruchomości w drodze czynności prawnej sprzedaży. Opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlegają bowiem jedynie czynności taksatywnie wymienione w art. 2 ustawy, w tym sprzedaż towarów (art. 2 ust. 1).

Odnosząc te uwagi do rozpatrywanej sprawy Sąd wyraził pogląd, że umowa przedwstępna sprzedaży nie wywiera skutków na gruncie prawnopodatkowym, gdyż jest jedynie przyrzeczeniem zawarcia umowy sprzedaży i nie może stanowić, podobnie jak i wystawione na jej podstawie faktury VAT, podstawy do odliczenia podatku naliczonego, o którym mowa w art. 19 ustawy. Należy w związku z tym również przyjąć, że umowa ta nie

stanowi także przesłanki do zastosowania art. 2 ust. 3 pkt 3a i 3b ustawy, tj. wydania towaru w zamian za wierzycelności lub w miejsce świadczenia pieniężnego, ponieważ przewidziane w tym artykule przesłanki nie miały w rozpatrywanej sprawie miejsca. Na poparcie tego stanowiska Sąd powołał wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt I SA/Lu 781/98, którego teza została opublikowana (z błędą sygnaturą) w: J. Zubrzycki, Leksykon VAT 2001, Wrocław 2001, s. 58 (wyrok z 20 czerwca 2002 r., I SA/Ka 171/01);

c/ w kilku sprawach Sąd rozważał opodatkowanie podatkiem akcyzowym czynności polegających na mieszaniu paliw. Z poczynionych w tych sprawach ustaleń wynikało, że strona kupowała komponenty, które następnie na stacji bądź w cysternach mieszała ze sobą, po czym sprzedawała je jako paliwo. W takiej sytuacji organy podatkowe oparły swe rozstrzygnięcia o przepis § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lutego 1997 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 13, poz. 71), którego konstytucyjność zakwestionowano w skardze.

Odnosząc się do tego problemu Sąd zauważył, że zgodnie z treścią przywołanego wyżej przepisu „podatnikami podatku akcyzowego są również osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz osoby prawne wytwarzające paliwa silnikowe w drodze mieszania i przeklasyfikowania produktów naftowych”. Regulacja ta zestawiona z okolicznościami sprawy pozwałała, zdaniem Sądu, uznać wspomniany zarzut za chybiący. Sąd zwrócił bowiem uwagę, że w świetle przepisu art. 34 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, opodatkowaniu podatkiem akcyzowym podlegają czynności określone w art. 2, dotyczące towarów wymienionych w załączniku nr 6 do ustawy, zwanych dalej „wyrobami akcyzowymi”. Równocześnie art. 35 ust. 1 tej ustawy stanowi, że obowiązkiem podatku w akcyzie ciąży m.in. na producencie oraz importerze wyrobów akcyzowych. Sąd stwierdził, że wymienione przepisy ustawowe

przewidują, iż obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym ciąży na producentach i importerach towarów wymienionych w załączniku nr 6 do ustawy, którzy dokonują względem tych towarów czynności wymienionych w art. 2 chybła, że korzystają one z ustawowego zwolnienia przewidzianego w art. 7 ustawy o VAT.

Zdaniem Sądu, działania polegające na mieszaniu paliw uważane są za produkcję. Zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 stycznia 1999 r. (sygn. III RN 91/98), w którym stwierdzono między innymi, że „działanie podmiotu gospodarczego, polegające na wykonywaniu nawet podstawowych czynności prowadzących do połączenia dwu paliw, w wyniku czego powstaje trzecie paliwo, o innych parametrach niż paliwa składowe, nosi cechy produkcji; nie ma tym samym podstaw do traktowania „mieszania” paliw jako usługi (świadczenia usług) w rozumieniu ustawy z 8 stycznia 1993 r. Oznacza to, że podmiot gospodarczy prowadzący wskazany proces produkcyjny („mieszający” paliwa) uznany winien być za producenta w rozumieniu art. 35 ust. 1 ustawy z 8 stycznia 1993 r. i tym samym za podmiot podlegający obowiązkowi podatkowemu m.in. w akcyzie” (OSNAP 1999 r., nr 20, poz. 633).

Skoro zatem w sprawie ustalono, że strona skarżąca mieszała paliwa, to w świetle wskazanych wyżej argumentów należało ją uznać za producenta paliw. Tym samym więc wyłączała, a zarazen wystarczającą, podstawą prawną do uczynienia jej podmiotem odpowiedzialnym za zobowiązanie w podatku akcyzowym był przepis art. 35 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, na który prawidłowo powołał się organ odwoławczy w zaskarżonej decyzji (wyroki z 18 lutego 2002 r., I SA/Ka 2463-2467/00);

d/ w innej sprawie Sąd podkreślił, że ani w ustawie o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ani w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie podatku akcyzowego Dz. U. Nr 13, poz. 71 ze zm.) nie zostały sformułowane żadne dodatkowe uregulowania

dotyczące sposobu ustalenia ceny wyrobu, której wielkość, odpowiadająca równowartości 7.500 ECU, stanowi kryterium zakwalifikowania danego wyrobu (w rozpatrywanej sprawie samochodu osobowego) do wyrobu akcyzowego, podlegającego opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Sąd wyraził przy tym pogląd, że określenie „cena wyrobu nie zawierająca podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego” oznacza cenę producenta nie zawierającą obciążeń z tytułu wymienionych podatków. Sąd uznał za błędny pogląd organów podatkowych, oparty na założeniu, iż ustalenie ceny wyrobu, o której mowa w objaśnieniach do załącznika nr 1 do wspomnianego rozporządzenia wykonawczego w sprawie podatku akcyzowego, wymaga pomniejszenia ceny sprzedaży o podatek VAT i podatek akcyzowy, który wcześniej należało hipotetycznie wkałkować do tej ceny.

Sąd przyznał rację stronie skarżącej, która twierdziła, iż jest prawnie możliwe odprowadzenie podatku akcyzowego kosztem zysku producenta. Skoro bowiem podstawą ustalenia równowartości 7.500 ECU był kurs średni ogłoszony przez Narodowy Bank Polski z dnia sprzedaży, to należy założyć, iż obowiązek podatkowy w akcyzie jest determinowany wielkością tego kursu, a zatem producent chcąc zachować ceny sprzedaży na stałym poziomie, może odprowadzać należną akcyzę kosztem swojego zysku.

Odnosząc się z kolei do zasadności opodatkowania podatkiem akcyzowym pobranych zaliczek, Sąd podzielił stanowisko strony skarżącej, która nie negując ogólnej zasady konieczności opodatkowania otrzymanych zaliczek, stanowiących co najmniej 50% ceny towaru, zarówno podatkiem akcyzowym, jak i podatkiem od towarów i usług, wynikającej z art. 6 ust. 8 ustawy o VAT twierdziła, iż w zakresie zastosowania tej zasady do zaliczek otrzymanych na samochody osobowe należy uwzględnić ogół uregulowań dotyczących opodatkowania tych wyrobów omawianym podatkiem, a przede wszystkim konieczność ustalenia, czy zaliczka dotyczy samochodu opodatkowanego podatkiem akcyzowym, czy samochodu zwolnionego od tego

podatku. Na tym etapie nie można było podzielić na samochody opodatkowane stanowić cena wyrobu z dnia sprzedaży, wyznacza kurs średni ogłoszony przez N wyrobu, co wynika z poz. 3 załącznika nr będącego częścią rozporządzenia Ministra Fina. sprawie podatku akcyzowego. Oznaczało to, że samochodowi możliwe było ustalenie, czy dany pojazd podatkiem akcyzowym, co tym samym pozwalało na okr. otrzymana zaliczka dotyczyła samochodu, będącego wyroben. samochodu zwolnionego od tego podatku.

Sąd nie podzielił też argumentacji organów podatkowych, otrzymaniu zaliczki za dzień sprzedaży wyrobu należy uznać dzień p zaliczki, stanowiącej co najmniej 50% ceny. Sąd zwrócił w tym zakresie uw na potrzebę rozróżnienia pojęcia sprzedaży, od momentu powstania obowiązku podatkowego. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 8 ustawy o VAT, przez sprzedaż towarów rozumie się również dostawę, odpłatne świadczenie usług oraz wykonywanie innych czynności określonych w art. 2, a zatem pojęcie to nie obejmuje pobrania zaliczki, która to czynność sama w sobie nie może być uożsamiana ze sprzedażą. Również art. 535 Kodeksu cywilnego definiuje umowę sprzedaży wyłącznie jako wydanie rzeczy przez sprzedającego i zapłatę ceny przez kupującego i nie wiąże tej umowy z pobraniem zaliczki (zadatku). Natomiast art. 6 ustawy o VAT określa moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym, czego nie należy utożsamiać z pojęciem sprzedaży. O ile zatem pobranie co najmniej połowy ceny (przedpłata, zaliczka, zadatek, rata) przed wydaniem towaru lub wykonaniem usług (art. 6 ust. 8) determinuje powstanie obowiązku podatkowego z chwilą przyjęcia zapłaty, to zasada ta odnosi się wyłącznie do towarów opodatkowanych podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem

dotyczące sposobu ustalenia ceny wyrobu, której wielkość, odpowiadająca równowartości 7.500 ECU, stanowi kryterium zakwalifikowania danego wyrobu (w rozpatrywanej sprawie samochodu osobowego) do wyrobu akcyzowego, podlegającego opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Sąd wyraził przy tym pogląd, że określenie „cena wyrobu nie zawierająca podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego” oznacza cenę producenta nie zawierającą obciążeń z tytułu wymienionych podatków. Sąd uznał za błędny pogląd organów podatkowych, oparty na założeniu, iż ustalenie ceny wyrobu, o której mowa w objaśnieniach do załącznika nr 1 do wspomnianego rozporządzenia wykonawczego w sprawie podatku akcyzowego, wymaga pomniejszenia ceny sprzedazy o podatek VAT i podatek akcyzowy, który wcześniej należało hipotetycznie wkałkulować do tej ceny.

Sąd przyznał rację stronie skarżącej, która twierdziła, iż jest prawnie możliwe odprowadzenie podatku akcyzowego kosztem zysku producenta. Skoro bowiem podstawą ustalenia równowartości 7.500 ECU był kurs średni ogłoszony przez Narodowy Bank Polski z dnia sprzedazy, to należy założyć, iż obowiązek podatkowy w akcyzie jest deteminowany wielkością tego kursu, a zatem producent chcąc zachować ceny sprzedazy na starym poziomie, może odprowadzać należną akcyzę kosztem swojego zysku.

Odnosząc się z kolei do zasadności opodatkowania podatkiem akcyzowym pobranych zaliczek, Sąd podzielił stanowisko strony skarżącej, która nie negując ogólnej zasady konieczności opodatkowania otrzymywanych zaliczek, stanowiących co najmniej 50% ceny towaru, zarówno podatkiem akcyzowym, jak i podatkiem od towarów i usług, wynikającej z art. 6 ust. 8 ustawy o VAT twierdziła, iż w zakresie zastosowania tej zasady do zaliczek otrzymanych na samochody osobowe należy uwzględnić ogół uregulowań dotyczących opodatkowania tych wyrobów omawianym podatkiem, a przede wszystkim konieczność ustalenia, czy zaliczka dotyczy samochodu opodatkowanego podatkiem akcyzowym, czy samochodu zwolnionego od tego

podatku. Na tym etapie nie można było zatem pominąć faktu, iż kryterium podziału na samochody opodatkowane akcyzą i zwolnione od tego podatku stanowi cena wyrobu z dnia sprzedazy samochodu, której równowartość w ECU wyznacza kurs średni ogłoszony przez Narodowy Bank Polski z dnia sprzedazy wyrobu, co wynika z poz. 3 załącznika nr 1 i objaśnień do tego załącznika, będącego częścią rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie podatku akcyzowego. Oznaczało to, że dopiero w dniu sprzedazy samochodu możliwe było ustalenie, czy dany pojazd podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, co tym samym pozwalało na określenie, czy wcześniej otrzymana zaliczka dotyczyła samochodu, będącego wyrobem akcyzowym, czy samochodu zwolnionego od tego podatku.

Sąd nie podzielił też argumentacji organów podatkowych, iż przy otrzymaniu zaliczki za dzień sprzedazy wyrobu należy uznać dzień pobrania zaliczki, stanowiącej co najmniej 50% ceny. Sąd zwrócił w tym zakresie uwagę na potrzebę rozróżnienia pojęcia sprzedazy, od momentu powstania obowiązku podatkowego. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 8 ustawy o VAT, przez sprzedaż towarów rozumie się również dostawę, odpłatne świadczenie usług oraz wykonywanie innych czynności określonych w art. 2, a zatem pojęcie to nie obejmuje pobrania zaliczki, która to czynność sama w sobie nie może być utożsamiana ze sprzedażą. Również art. 535 Kodeksu cywilnego definiuje umowę sprzedazy wyłącznie jako wydanie rzeczy przez sprzedającego i zapłatę ceny przez kupującego i nie wiąże tej umowy z pobraniem zaliczki (zadatku). Natomiast art. 6 ustawy o VAT określa moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym, czego nie należy utożsamiać z pojęciem sprzedazy. O ile zatem pobranie co najmniej połowy ceny (przedpłata, zaliczka, zadatek, rata) przed wydaniem towaru lub wykonaniem usług (art. 6 ust. 8) determinuje powstanie obowiązku podatkowego z chwilą przyjęcia zapłaty, to zasada ta odnosi się wyłącznie do towarów opodatkowanych podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem

akcyzowym. Nie można bowiem twierdzić, iż przyjęcie zaliczki stanowiącej co najmniej 50% ceny sprzedaży towaru, zwolnionego z wyżej wymienionych podatków, skutkuje samodzielnym powstaniem obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym. W konkluzji tej części wyroku Sąd wyraził pogląd, że skoro – zgodnie z cytowanymi rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie podatku akcyzowego – w przypadku sprzedaży samochodów osobowych ustalenie, czy dany wyrób podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym jest możliwe dopiero w dacie sprzedaży (czyli wydania towaru), to bezpodstawne jest opodatkowanie pobranych zaliczek podatkiem akcyzowym na podstawie art. 6 ust. 8 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

W dalszej części uzasadnienia omawianego wyroku Sąd nie podzielił również stanowiska organów podatkowych, dotyczącego korekty faktur, przyznając rację stronie skarżącej, która twierdziła, że przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 154, poz. 797 ze zn.) odnoszą się wyłącznie do podatku od towarów i usług, a tym samym zasady dokonywania korekt faktur VAT, określone w § 43 i § 44 tego rozporządzenia, nie wywołują żadnych skutków w odniesieniu do podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym, którą – zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym – jest obrót wyrobami akcyzowymi. W konsekwencji Sąd uznał, że mimo, iż wspomniane przepisy § 43 i § 44 nie przewidują możliwości wystawienia faktur korygujących w przypadku omyłkowego wystawienia faktury, dopuścić trzeba prawo podatnika do wycofania takiej faktury z obrotu gospodarczego przez jej anulowanie lub wystawienie faktury korygującej. Uzasadniając ten pogląd Sąd podkreślił, iż konieczne jest zaakcentowanie prawa podatnika do wycofania z obrotu omyłkowo wystawionego dokumentu sprzedaży bez ponoszenia ujemnych konsekwencji podatkowych, co może nastąpić przez anulowanie tego

dokumentu lub wystawienie dokumentu korygującego. Oczywiście jest bowiem, że w każdym sektorze działalności publicznej, czy gospodarczej występują pomyłki nie mające na celu obejście przepisów prawa, lecz będące skutkiem ludzkich błędów, których popełnienia nie można wykluczyć, a konieczność ich naprawienia wynika z poczucia obowiązku i uczciwości w stosunku do kontrahentów i organów administracji publicznej. Zatem jako wyraz nadmiernego fiskalizmu należy ocenić kwestionowanie przyjętej metody korekty omawianych dokumentów sprzedaży oraz obciążanie podatników, wyłącznie na tej podstawie, obowiązkiem podatkowym, nieadekwatnym do rzeczywistego obowiązku podatkowego wynikającego z ustaw podatkowych (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., I SA/Ka 179/00);

e/ na uwagę zasługuje także sprawa, w której Sąd wyraził pogląd, że oświadczenie sprzedawcy zobowiązującego się dostarczyć towar kupującemu do wskazanego przez niego miejsca, obejmuje także koszty transportu. Oznacza to, że w świetle treści art. 15 ust. 1 ustawy o VAT podstawa opodatkowania takiej sprzedaży obejmuje również koszty przewozu, niezależnie od podmiotu realizującego ten przewóz, a całość świadczenia powinna być opodatkowana według stawki podatkowej właściwej dla realizacji tego świadczenia, czyli sprzedaży towaru. Przedmiotem sporu prawnego w rozpoznawanej sprawie była ocena zasadności wyodrębnienia usług transportowych związanych ze sprzedażą kruszywa budowlanego oraz właściwego ich opodatkowania. Uzasadniając przytoczony wyżej pogląd Sąd powołał się na art. 15 ust. 1 ustawy o VAT, z którego wynika, że kwotą należną z tytułu sprzedaży towarów jest całość świadczenia należnego od nabywcy. Skoro więc stosownie do art. 547 § 1 Kc, gdy strony umowy nie postanowiły inaczej, koszty przesłania towarów ponosi sprzedawca, to całość świadczenia należnego od nabywcy obejmuje także koszty przesłania tych towarów. Z zawartych umów wynika, że strona skarżąca zobowiązała się do sprzedaży i wydania w posiadanie kruszywa, zaś w skład

ceny sprzedaży kruszywa zaliczono koszty związane z jego transportem. Realizacja transportu sprzedawanego towaru była w takim przypadku niezbędny elementem świadczenia sprzedawcy w ramach umowy sprzedaży i wobec tego brak było prawnych podstaw do jego wyodrębniania z tego świadczenia, niezależnie od tego czy transport ten był wykonywany środkami własnymi sprzedawcy, czy też przez zlecenie tej czynności wyspecjalizowanemu przewoźnikowi. W takiej sytuacji brak było jakichkolwiek podstaw do traktowania usługi przewozu realizowanej przez wyspecjalizowanego przewoźnika na rzecz sprzedawcy jako usługi transportowej sprzedawcy wykonywanej na rzecz odbiorcy towaru (wyrok z 27 maja 2002 r., I SA/Wr 120/01);

f/ spór, jaki powstał w kolejnej sprawie, w której Sąd oddalił skargę, dotyczył m.in. zasadności odmowy uznania przez organy podatkowe odliczenia przez skarżącą spółkę podatku naliczonego, wynikającego z faktur wystawionych przez zonę podatnika, którego zgon nastąpił przed wystawieniem zakwestionowanych faktur. NSA – po przedstawieniu zasad postępowania się numerami identyfikacji podatkowej, które określone zostały w ustawie z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz.U. Nr 142, poz. 702 ze zm.) – wyjaśnił, iż w myśl art. 12 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, NIP nadany podatnikowi nie przechodzi na następcę prawnego, z wyjątkami, które nie mają zastosowania w rozpoznananej sprawie. Natomiast w przypadku zgonu lub ustania bytu prawnego podatnika, decyzja o nadaniu NIP wygasa z mocy prawa, z wyjątkiem przypadków wymienionych w ust. 1. Przepisy prawa podatkowego, a w tym również ustawa o VAT, nie przewidują możliwości sukcesji numeru identyfikacyjnego. Wobec tego małżonek zmarłego podatnika nie może na jakiejkolwiek podstawie umownej, czy też sukcesji generalnej nabyć uprawnienia do władania numerem identyfikacyjnym tego podatnika. Zaprzestanie działalności, a co się z tym

wiąże wykreślenie z rejestru i unieważnienie numeru identyfikacyjnego, następowało z datą śmierci podatnika. Skoro żona zmarłego podatnika – jako jego następcą prawny – nie mogła przy wystawianiu faktur VAT postąpić się numerem identyfikacyjnym swojego zmarłego męża wobec wygaśnięcia z mocy prawa z chwilą jego zgonu, decyzji o nadaniu NIP, to sporządzone przez nią faktury wystawione zostały przez nieistniejący podmiot (§ 54 ust. 4 pkt 1 litra rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym – Dz.U. Nr 154, poz. 797). Ustosunkowując się do zarzutu skargi Sąd stwierdził jednoznacznie, że numer identyfikacji podatkowej nadany osobie fizycznej jest prawem niemajątkowym, ściśle związanym z osobą podatnika i nie należy do kategorii objętej art. 922 § 1 Kc, a tym samym nie może być przedmiotem dziedziczenia (wyrok z 3 września 2002 r., I SA/Wr 3159/99);

g/ w sprawie zakończonej wyrokiem oddalającym skargę, spór dotyczył zakwalifikowania przez organy podatkowe usług remontowych, wykonywanych przez sprzedawcę w okresie gwarancji, jako usług na rzecz gwaranta, które podlegały opodatkowaniu stosownie do art. 13 ustawy o VAT, a nie – jak utrzymywał podatnik – jako napraw gwarancyjnych. Podatnik podkreślał w skardze, że w sytuacji gdy przedsiębiorstwo serwisowe świadczące usługi gwarancyjne na rzecz bądź w imieniu producenta otrzymuje wynagrodzenie „z góry” w postaci rabatu, to realizacja poszczególnych napraw gwarancyjnych nie podlega podatnikowi od towarów i usług. Sąd powołując się na art. 577 § 1 k.c. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 grudnia 1996 r.) podkreślił, że z przepisu tego wynika, że podmiotem obowiązującym do usunięcia wady fizycznej sprzedanej rzeczy jest wystawca dokumentu gwarancyjnego (gwarant). Zwrócił też uwagę na to, że w sprawie ustalono, iż wystawcą dokumentów gwarancyjnych (gwarantem) sprzedawanych przez stronę skarżącą drukarek, był jej producent. W przekazywanych nabywcom gwarancjach gwarant

zobowiązywał się do bezpłatnej naprawy uszkodzeń powstałych w czasie użytkowania urządzenia, które wykonywane były przez serwis sprzedawcy.

Czynności naprawcze realizowane w ramach gwarancji mają charakter usługowy, jednakże opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega odpłatne świadczenie usług w tym również świadczenie takich usług bez pobrania należności. Usługi naprawcze realizowane przez gwaranta na rzecz kupującego są usługami ze swej istoty nieodpłatnymi i jako takie nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Inaczej jednak kształtuje się sytuacja prawna w przypadku, gdy zobowiązania gwarancyjne za gwaranta realizuje podmiot trzeci w oparciu o umowę zawartą z gwarantem. W takim przypadku podmiot ten wykonuje za gwaranta i na jego rachunek stosowne czynności wynikające z gwarancji, np. naprawy. Realizacja zobowiązań gwarancyjnych za gwaranta jest niewątpliwie świadczeniem usługi na rzecz gwaranta. Usługa ta ma charakter odpłatny i jako taka podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług na podstawie art. 2 ustawy o VAT. Nie ma przy tym znaczenia, czy podmiotem przejmującym zobowiązania gwaranta jest sprzedawca, czy też np. wyspecjalizowany zakład serwisowy. W każdym bowiem przypadku zobowiązanym z tytułu udzielonej gwarancji jest jedynie gwarant, a zobowiązanie się podmiotu trzeciego do świadczenia za niego usług ma zawsze charakter samostytny i odrębny. W takim przypadku obowiązków gwarancyjnych sprzedawcy wobec nabywców towarów nie rodzi zawarta umowa sprzedaży towaru pomiędzy producentem (gwarantem) a sprzedawcą, lecz umowa, na mocy której producent (gwarant) zleca sprzedawcy realizację usług gwarancyjnych wobec kolejnych nabywców sprzedawanego towaru, a sprzedawca przyjmuje obowiązek realizacji tych świadczeń. Tak zdefiniowana usługa, mająca charakter usługi odpłatnej, podlega podatkowi od towarów i usług. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie, w której strona skarżąca – wykonując przejęte umownie zobowiązania producenta (gwaranta) – świadczyła na rzecz gwaranta usługę o charakterze odpłatnym.

Odpłatność za tę usługę określono w formie udzielonego rabatu w cenie sprzedaży drukarek. Rabat udzielany sprzedawcy przez gwaranta w zamian za przejęcie jego zobowiązań gwarancyjnych stanowi zryczałtowaną formę wynagrodzenia sprzedawcy z tytułu jego zobowiązania się do świadczenia za gwaranta usług gwarancyjnych. Gdyby sprzedawca nie zobowiązał się wobec producenta do realizacji za niego zobowiązań gwarancyjnych, rabat taki nie zostałby przyznany. W wyniku powyższych rozważań Sąd przyjął, że sprzedawca, który świadczy usługi gwarancyjne za producenta, będącego gwarantem, za wynagrodzeniem w formie rabatu w cenie nabywanych towarów, realizuje czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o VAT (wyrok z 23 maja 2002 r., I SA/Wr-3634/01);

h/ w innej sprawie Sąd oddalając skargę stwierdził, że organy podatkowe zasadnie przyjęły, a podatnik nie wykazał w ewidencjach i deklaracjach podatku związanego z importem usług. Z materiału sprawy, a w szczególności z umowy o współpracy zawartej w maju 1993 r. wynikało, że firma niemiecka zobowiązała się dostarczać stronie skarżącej autobusy. Umowa ta, jak też umowa z grudnia 1993 r. o świadczenie usług przewozowych, nie zawierała żadnych postanowień, które wskazywałyby na to, że udostępnianie autobusów miało nieodpłatny charakter i tym samym nie było podstaw do podzielenia zarzutu skargi, że taka czynność nie była objęta podatkiem od towarów i usług. Zdaniem Sądu, udostępnianie autobusów innej jednostce – poza przypadkami udowodnienia istnienia przychylny uzasadniającej nieodpłatne świadczenie natury rzeczy stanowi czynność odpłatną. W polskim prawie cywilnym istnieje bowiem domniemanie odpłatności zawieranych umów, zaś nieodpłatność czynności prawnej jest zdarzeniem wyjątkowym i wiąże się z koniecznością wykazania zarówno przychylny zawarcia takiej umowy, jak też dochowania szczególnych warunków unormowanych w Kodeksie cywilnym. Z tych

powodów należało uznać, że pomiędzy stroną skarżącą i jej niemieckim kontrahentem została zawarta umowa o udostępnianie autokarów, która była umową odpłatną i mieściła się w dyspozycji art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o VAT. W istniejącym stanie rzeczy, organy podatkowe trafnie przyjęły, iż stosunek prawny dotyczący udostępniania autokarów miał charakter odpłatny i dlatego skarżąca Spółka była zobowiązana w ewidencjach i deklaracjach VAT wykazywać podatek od tych czynności.

Sąd podzielił także stanowisko organów podatkowych w części, w której udostępnianie autokarów stronie skarżącej, uznano za import usług. W sprawie nie było bowiem sporne, że czynność udostępniania autokarów miała miejsce na terenie Niemiec, gdyż tam była siedziba jednostki będącej ich właścicielem. Nie był też sporny fakt, że na teren Polski autokary zostały sprowadzone z Niemiec, a nadto, że na terenie Polski świadczone usługi przewozu przy użyciu tych autokarów. Spełniony zatem został warunek określony w art. 4 pkt 5 ustawy o VAT „świadczenia usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, od którego jest uzależnione zakwalifikowanie usług do kategorii importu usług. Sporne natomiast było, czy spełniony został drugi warunek unormowany w tym przepisie, tj. usługi „... za których wykonanie należność jest przekazywana osobie lub jednostce mającej siedzibę bądź miejsce zamieszkania za granicą...”. Zdaniem Sądu, przepis art. 4 pkt 5 ustawy o VAT powinien być rozumiany w ten sposób, że o imporcie usług, w rozumieniu tego przepisu, należy mówić także wówczas, gdy podatnik miał obowiązek przekazywania zapłaty poza granice Polski osobie mającej tam siedzibę lub miejsce zamieszkania, choćby nawet faktycznie zapłaty tej nie dokonał. W świetle przepisów ustawy o podatku od towarów i usług fakt dokonania zapłaty nie ma decydującego znaczenia dla oceny, czy dana czynność powinna być opodatkowana podatkiem od towarów i usług. Sformułowanie użyte w art. 4 pkt 5 „...należność jest przekazywana...” oznacza obowiązek przekazywania należności poza granice kraju, a nie tylko sytuację, w której należność za wykonaną usługę została

faktycznie przekazana osobie lub jednostce zamieszkującej lub mającej siedzibę poza granicami Polski (wyrok z 3 kwietnia 2002 r., I SA/Wr 633/00);

i/ przedmiotem kolejnej sprawy było właściwe zaklasyfikowanie świadczonych przez stronę skarżącą usług szkoleniowych pracowników kontrahenta, które były realizowane w związku z zawartymi umowami dotyczącymi modernizacji aparatury kontrolno-pomiarowej i automatyki. Spór dotyczył tego, czy usługi szkoleniowe należało ujmować samodzielnie i klasyfikować jako usługi edukacyjne korzystające ze zwolnienia od VAT, czy też jedynie jako etap usług modernizacji aparatury, podlegających opodatkowaniu stawką podstawową VAT. W sporze tym Sąd opowiedział się za drugim wariantem, przyjętym w decyzjach organów skarbowych i skargę oddalił. Z analiz zawartych umów wynikało, że strona skarżąca świadczyła całościową usługę modernizacyjną aparatury kontrolno-pomiarowej i automatyki bloków energetycznych, polegającą na dostarczeniu kompletnego systemu komputerowego sterowania procesami produkcyjnymi. Poszczególne etapy tej usługi stanowiły uzupełniające się fragmenty realizowanej całościowo usługi modernizacyjnej. Szkolenie było tylko jednym z niezbędnych etapów modernizacji systemu i warunkowało udzielenie i otrzymanie gwarancji dostawcy na prawidłową pracę układów automatyki. Zdaniem Sądu, nie każda forma szkolenia może być uznana za usługę edukacyjną. Dla oceny rodzaju szkolenia istotne jest jaki podmiot je realizuje, w jakich okolicznościach i w jakim celu. W sytuacji, gdy szkolenie realizowane jest przez podmiot gospodarczy dla kontrahenta w celu przekazania jego pracownikom niezbędnej wiedzy do uruchomienia, a następnie eksploataowania montowanego urządzenia – usługi szkoleniowe nie stanowią odrębnego przedmiotu działalności podatnika. Skoro więc całość prac modernizacyjnych w postaci projektu, dostawy i montażu aparatury podlega podatkowi VAT wg stawki 22%, to nie można wydzielić jednej tylko czynności – szkolenia w zakresie uruchomienia

tej aparatury i jej eksploatacji, jako zwolnionej od podatku. Konkludując powyższe uwagi Sąd stwierdził, że przy realizacji umów, które w swoim przedmiocie składają się z kompleksu czynności usługowych, całościowo zmiotających do zrealizowania określonego umownie dzieła, brak jest podstaw do ich odrębnego traktowania z punktu widzenia opodatkowania podatkiem od towarów i usług (wyrok z 23 października 2002 r., I SA/Wr 1297/00);

j/ w kolejnym wyroku oddalającym skargę Sąd wyraził pogląd, że w przypadku, gdy przedmiotem wkładu niepieniężnego do spółki kapitałowej jest przedsiębiorstwo, a zatem czynność nie objęta przepisami ustawy o VAT, to podatek jest zobligowany do dokonania korekty podatku naliczonego, o który obniżyć podatek należy z tytułu nabycia wchodzących w skład przedsiębiorstwa towarów (środków obrotowych i trwałych), które nie zostały u niego w jakikolwiek sposób wykorzystane przy realizacji czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług. Uzasadniając powyższy pogląd Sąd stwierdził, m.in., że wprawdzie podatek na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o VAT ma prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług, związanych ze sprzedażą opodatkowaną, jednak z przepisu tego nie wynika, że musi być to związek bezpośredni. W przypadku wielu zakupów zużywanych w toku działalności podatnika, a służących jego sprzedaży opodatkowanej, wystarczający jest pośredni związek z dokonaną sprzedażą, wskazujący, że dany towar lub usługa pozostaje w jakimś powiązaniu z czynnością opodatkowaną podatnika. Jeżeli jednak podatek nabywa towar, który w żadnym momencie jego działalności nie był związany z realizowaną przez niego sprzedażą opodatkowaną, a następnie wykonuje przy jego udziale czynność niepodlegającą opodatkowaniu, wyzbywając się władztwa nad nabytym towarem lub wykorzystuje go w inny sposób wskazujący na niemożność wykonania obrotu tym towarem w ramach czynności opodatkowanych VAT, to nie ma prawa do obniżenia podatku

należnego o podatek naliczony przy nabyciu tego towaru (usługi). Nieziszeczenie się warunku pozytywnego, jakim jest związanie zakupu ze sprzedażą opodatkowaną podatnika, np. gdy okaże się, że zmieniono przeznaczenie towaru i został on ostatecznie wykorzystany do czynności zwolnionych od VAT lub niepodlegających VAT – powoduje konieczność weryfikacji uprzedniego odliczenia podatku naliczonego. Skoro więc w wyniku niepodlegającej VAT czynności wniesienia aportu przedsiębiorstwa do spółki kapitałowej (w tej mierze Sąd w całości podzielił pogląd wyrażony w wyroku 7 sędziów NSA z dnia 29 października 2001 r. sygn. akt FSA 1/01, ONSA z 2002 r. nr 2, poz. 48) strona skarżąca przeniosła własność środków trwałych, które służyły u niej czynnościom opodatkowanym oraz środki obrotowe, które nie były u niej związane z czynnościami opodatkowanymi – podatek naliczony przy nabyciu tych ostatnich wymagał korekty dokonanego odliczenia, gdyż towary te nie posłużyły i już nie posłużą stronie skarżącej do realizacji żadnej czynności opodatkowanej VAT (wyrok z 18 września 2002 r., I SA/Wr 2713/00).

5. W wielu sprawach Sąd sformułował ważne dla praktyki orzeczniczej poglądy prawne dotyczące poszczególnych przepisów omawianej ustawy. A oto niektóre z nich:

a/ z brzmienia przepisu art. 19 ust. 3b ustawy o VAT wynika, że nie odsyła on do terminów składania deklaracji z art. 10 ust. 1 i art. 26 tej ustawy, lecz do terminu (okresu) rozliczenia.
Istotą konstrukcji deklaracji jest składanie oświadczeń odpowiadających stanowi rzeczywistemu. Ujawnienie niezgodności ich treści ze stanem rzeczywistym uzasadnia przeprowadzenie niezbędnej weryfikacji, przy zachowaniu wynikających z przepisów prawa podatkowego wymagań i rygorów (III SA 2400/00);

- b/ niezapłacenie podatku wykazanego w fakturze przez jej wystawcę nie ma decydującego wpływu na możliwość obniżenia podatku należnego o podatek naliczony wykazany w fakturze. W sytuacji przewidzianej w § 54 ust. 4 pkt 2 i ust. 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 156, poz. 1024 z późn. zm.) istotne jest jedynie, czy faktura, którą posiada nabywca jest potwierdzona kopią znajdującą się u sprzedawcy, a zatem czy wystawca faktury przechowuje kopie faktury i może ją przedłożyć na żądanie organów skarbowych, a w wypadku, gdy w dokumentacji prowadzonej przez wystawcę faktury nie ma kopii faktury – czy uwzględnił w deklaracji podatkowej wykazane w tej fakturze sprzedaż i podatek należny (I SA/Ld 953/00);
- c/ prawo do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów i usług ustawodawca wiąże z otrzymaniem faktury, przez co należy rozumieć fizyczne znalezienie się faktury w dyspozycji podatnika, a nie jedynie uzyskanie jej od kontrahenta informacji o danych zamieszczonych w fakturze (art. 19 ust. 3 ustawy o VAT) - (I SA/Ld 849/00);
- d/ początek działalności gospodarczej w rozumieniu art. 14 ust. 6 i 7 ustawy o VAT należy liczyć nie od dnia wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, ale od pierwszej transakcji sprzedaży (świadczenia usług) – (I SA/Ld 701/00);
- e/ ustawa z dnia 17 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 105, poz. 1107), opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 30 listopada 2000 r. zapewniła adresatom norm prawnych odpowiedni czas na zastosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji, co do dalszego postępowania.

Oznacza to, że podatnik mając obowiązujący od dnia 1 stycznia 2001 r. nowy stan prawny, miał możliwość skorzystania z przepisów dotychczasowych, dla niego korzystniejszych, jeszcze w grudniu 2000 r. (III SA 2017/01);

f/ usługi świadczone poza granicami kraju przez pracowników podatnika nie wypełniają swą treścią dyspozycji art. 4 pkt 6 ustawy o VAT; przepis art. 19 ust. 3 b) tej ustawy nie zawiera terminu ograniczającego dokonywanie korekty deklaracji podatkowej (III SA 381/01);

g/ jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej (oddział krajowy banku), wyodrębniona organizacyjnie, samobilansująca się, dokonująca czynności we własnym imieniu i na własny rachunek, będąca usługobiorcą usług pochodzących z importu i przekazująca – w ramach własnej niezależności finansowej – należność za te usługi osobie mającej siedzibę za granicą (centrali banku) jest podanikiem w rozumieniu przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o VAT, obowiązującym do uiszczenia podatku od czynności dokonywanych na jej rzecz przez centralę banku (III SA 1238/01);

h/ zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej ubiegający się o częściowy lub całkowity zwrot wpłaconej kwoty podatku, nie tylko nie może znajdować się w sytuacji określonej w ust. 7 art. 14a ustawy o VAT, ale także musi spełniać warunki, o których mowa w ust. 5 i 6 tego przepisu.

Ze sposobu sformułowania ustępu 6 art. 14a ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym wynika, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości skorzystania z przywileju określonego w tym artykule przez podatnika, który nie wpłacił zadeklarowanej kwoty zobowiązania w pełnej wysokości (III SA 3215/00);

i/ skoro obniżenie podatku należnego o podatek naliczony jest prawem podatnika, a przepisy prawa podatkowego wymagają udokumentowania tego prawa w określony sposób, w szczególności fakturą, to podatnik ma obowiązek wykazać przed organami podatkowymi istnienie podstaw do skorzystania z prawa do obniżenia podatku należnego, przedstawiając wymagane dokumenty, w szczególności faktury (art. 19 ust. 1 i 2) – (I SA/Ld 642-650/00);

j/ wyrejestrowanie działalności gospodarczej nie stanowi bezwzględnej przeszkody do zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym (art. 25 ust. 3 ustawy o VAT) – (SA/Bk 1470/01);

k/ wykonywanie czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług przez jednego z małżonków (sprzedaż towarów, odpłatne świadczenie usług, import itp.) nie czyni podatnikiem tego podatku drugiego z małżonków w sytuacji, gdy czynności te dotyczą składników ich majątku wspólnego, a przychód uzyskany z wykonywania tych czynności stanowi ich majątek dorobkowy (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT) – (SA/Sz 1685/00).

Podatek dochodowy od osób prawnych

1. Przychody

W 2002 r. kontynuowana była linia orzecznicza z lat ubiegłych, zgodnie z którą korzystanie przez spółki kapitałowe z nieopodatkowanych pożyczek pieniężnych udzielanych im przez udziałowców (akcjonariuszy), traktować należy jako otrzymany przez spółkę przychód w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Wysokość tego przychodu odpowiada wysokości odsetek, jakie spółka musiałaby zapłacić, gdyby skorzystała z kredytu bankowego (SA/Sz 1397/00 i SA/Sz 1975/00). Również w wyrokach - SA/Bk 1432/00 i SA/Bk 1433/00 - Sąd

doszedł do przekonania, że udzielenie spółce nieopodatkowanych pożyczek stanowiło nieodpłatne świadczenie w rozumieniu powołanego art. 12 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Większość jednak spraw związanych z uzyskiwaniem przez spółki kapitałowe przychodu w postaci nieodpłatnych świadczeń, o jakich mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, dotyczyła kwestii tzw. zysku zatrzymanego w spółce. I tak w sprawach - SA/Rz 345/00, SA/Rz 258/01 i SA/Rz 259/01 - odniesiono się do tego pojęcia, pod którym rozumiano osiągnięty w roku podatkowym czysty zysk spółki, który został wyłączony od podziału między wspólników i pozostawiony w spółce w sytuacji, gdy umowa spółki nie przewidywała wyłączenia zysku od podziału, albo nie powierzała uchwały wspólników rozporządzenia nim, jak również sytuację nie wyłączenia wspólnikom przez spółkę dywidendy, gdy umowa spółki powierzyła uchwałę wspólników rozporządzenie tym zyskiem (art. 191 § 1 i § 2 Kodeksu handlowego). W wyrokach tych podkreślono, że ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych wiąże obowiązek podatkowy z osiągnięciem dochodu, bez względu na rodzaj źródeł przychodów z jakich on został osiągnięty. Dalej podniesiono, że źródła przychodów zostały określone w art. 12 ust. 1 – ust. 3 tej ustawy, a wśród nich m. in. wymienione zostały nieodpłatne świadczenia. Zatem, skoro w art. 12 ust. 4 te same ustawy ustanodawca w sposób wyczerpujący określił co nie jest przychodem w rozumieniu tej ustawy, to *a contrario* wszelkie inne nie wymienione w tym przepisie przychody powodujące przysporzenie aktywów spółki należy uznać za skutkujące powstaniem obowiązku podatkowego z tytułu ich otrzymania. I dlatego w grupie tej mięści się czysty zysk wyłączony od podziału i pozostawiony w spółce. W tym wypadku spółka nie otrzymała świadczenia w postaci pieniężnej lecz w postaci prawa do dysponowania niepodzielonymi między wspólnikami pieniędzmi. Takie samo stanowisko zajęto również w sprawach - SA/Bk 1550 – 1553/00. W omówionych wyżej sprawach przyjęto za orzecznictwem z lat ubiegłych (SA/Sz 724/98 i SA/Lu

785/98), iż tylko wyraźne wyłączenie lub ograniczenie prawa wspólników do podziału czystego zysku wykluczy powstanie po stronie spółki przychodu z tytułu nieodpłatnych świadczeń.

Przedstawiona wyżej linia orzecznictwa została ugruntowana w uchwałach siedmiu sędziów NSA z dnia 18 listopada 2002 r. – FPS 9/02 (jeszcze niepublikowanej), w której stwierdzono, iż nieodpłatnym świadczeniem w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych jest zarówno przeznaczenie zysku lub części zysku na określone fundusze (spółki) w drodze uchwały zgromadzenia wspólników, podjętej na podstawie art. 191 § 2 Kodeksu handlowego w sytuacji, gdy umowa spółki nie przewiduje wyłączenia zysku lub części zysku od podziału, jak i nie - wypłacenie wspólnikom dywidendy niezwłocznie po podjęciu uchwały przez zgromadzenie wspólników w tym zakresie. W uzasadnieniu tej uchwały, podobnie jak w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2002 r. (III RN 106/01), podkreślono, że pojęcie nieodpłatnego świadczenia ma na gruncie prawa podatkowego szerszy zakres niż w prawie cywilnym. Obejmuje on wszystkie zjawiska gospodarcze i zdarzenia prawne, których następstwem jest uzyskanie korzyści kosztem innego podmiotu oraz te wszystkie zdarzenia prawne i zdarzenia gospodarcze w działalności osób prawnych, których skutkiem jest nieodpłatne, tj. niezwiązane z kosztami lub inną formą ekwiwalentu, przysporzenie majątku takiej osoby, mające konkretny wymiar finansowy.

Odrębnego omówienia wymaga wykładnia pojęcia „przychód związany z działalnością gospodarczą” na tle stosowania art. 12 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W sprawie I SA/Wr 398/00 Sąd doszedł do wniosku, że dla celów tego podatku przychodem z działalności gospodarczej są przychody należne, choćby jeszcze nie zostały otrzymane, pomniejszone m. in. o udzielone skonta, tj. takie upusty cenowe, które są związane z ustalonym

między stronami terminem zapłaty ceny, jeżeli zapłata następuje przed tym terminem.

W innej sprawie – I SA/Wr 2359/98 - dotyczącej stosowania tego przepisu, Sąd podkreślił, że przez pojęcie „przychodu należnego” rozumieć trzeba należność posiadającą cechy wymagalności. Zawarte w umowach o eksportową sprzedaż towaru w formie komisju zastrzeżenia, że za datę sprzedaży towaru uznaje się datę opuszczenia przez towar terytorium Polski, należy tłumaczyć jako indywidualne, wyjątkowe przyjęcie przez strony tych umów, że od tej daty liczone będą skutki prawne zawartych umów, w tym również wymagalność wierzytelności. Sąd uznał, że taka regulacja była w umowie dopuszczalna, ponieważ nie istnieje przepis ograniczający w tym zakresie swobodę umów.

Zajmując się problematyką stosowania art. 12 ust. 3 tej ustawy, odnotować należy jeszcze wyrok - III SA 3207/00. W wyroku tym przyjęto, że datą powstania przychodu w firmie zarządzającej narodowym funduszem inwestycyjnym, z tytułu rocznego wynagrodzenia za wyniki finansowe funduszu – o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji – jest data sprzedaży na Giełdzie Papierów Wartościowych akcji funduszu przeznaczonych na to wynagrodzenie.

2. Koszty uzyskania przychodów.

A. Dokumentowanie.

W sprawie SA/Bk 165/01 Sąd przypomniał, że celowość wydatku i jego związek z możliwymi do osiągnięcia przychodami, to konieczne warunki zaliczenia go do kosztów uzyskania przychodów. Mogą być one wykazywane wszelkimi – a nie tylko sformalizowanymi - środkami dowodowymi. Natomiast w sprawie SA/Bk 1550/00 skład orzekający zwrócił uwagę, że powyższa zasada

nie dotyczy tych kosztów, co do których przepisy prawa przewidują określony sposób dokumentowania.

Braki dowodowe stały się przyczyną nieuznania za koszty uzyskania przychodów wydatków spółki na podróże służbowe w sprawie – SA/Rz 1578/00. Zdaniem Sądu, wydatki takie muszą spełniać co najmniej dwa warunki, tzn. : muszą być prawidłowo udokumentowane i pozostawać w związku z przychodem. Pomińcie w dokumentach miejsce odbycia podróży służbowej, czasu wyjazdu i przyjazdu, wykonywanie w czasie ich trwania również innych czynności, nie pozwala przyjąć związku wydatku z przychodem.

W sprawach SA/Bk 646/01 i SA/Bk 1159/01 spółki twierdziły - powołując się na art. 12 ust. 4 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych - iż otrzymane od współników pieniądze nie stanowiły przychodów w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, gdyż zostały wpłacone na konto spółek w celu powiększenia kapitału akcyjnego. Zdaniem Sądu, twierdzenia te nie miały jednak potwierdzenia w zebranych materiałach dowodowych. Spółki nie pojęły bowiem czynności, o jakich mowa w art. art. 431 – 439 Kodeksu handlowego, będących warunkiem skutecznego podwyższenia kapitału.

B. Związek przyczynowy kosztów z przychodami.

Przykładem przeciwwstawiania się tendencji do nadmiernego rozszerzania pojęcia „koszty uzyskania przychodów” była sprawa – SA/Bk 1686/01, w której Sąd uznał, że nie stanowią takich kosztów w spółce z o.o. składki płacone zakładowi ubezpieczeniowemu z tytułu ubezpieczenia na życie dwóch współników tej spółki, które spółka płaciła na podstawie zawartej z nimi umowy, określonej jako „o wyłączenie w zapłacie”. Przyjęto, że wydatki nie zostały poniesione w celu osiągnięcia przychodów.

W sprawie – SA/Sz 2947/00 skład orzekający uznał za zgodne z prawem wyłączenie z kosztów uzyskania przychodów spółki z o.o. nakładów

poniesionych przez nią na dostosowanie do nowych potrzeb technologicznych linii produkcyjnej, będącej własnością zagranicznej firmy produkcyjnej. Sąd zauważył, że polska spółka zajmowała się wyłącznie sprzedażą towarów, wyprodukowanych przez zagranicznego kontrahenta. Wprawdzie w kontrakcie handlowym zobowiązała się ponieść koszty dostosowania linii produkcyjnej, należącej do zagranicznego kontrahenta, ale poniesiony wydatek w istocie był kosztem działalności obcej firmy i nie miał wpływu na powstanie lub zwiększenie przychodu spółki polskiej.

W sprawie – SA/Sz 3190/00 – Sąd uznał za zasadne wyłączenie z kosztów działalności polskiej spółki z o.o. wydatków poniesionych przez nią na wynagrodzenia specjalistów, zatrudnionych w zagranicznej firmie, powiązanej kapitałowo z polską spółką, ponieważ nie byli jej pracownikami.

Brak związku wydatku z przychodem wykazano w sprawie – SA/Rz 1578/00. Mianowicie, do kosztów poniesionych w ramach tzw. „robót w toku” nie została zaliczona wartość zużytych materiałów. Z magazynu podatnika wydane zostały materiały instalacyjne, których nie ujęto w fakturach sprzedaży robót, jak również nie ujęto ich w spisie z natury, sporządzonym na koniec roku podatkowego. Taka sytuacja przemawiała za wnioskiem, że nie istniał związek między użyciem materiałów, a prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą.

Z kolei w sprawie – SA/Bk 1468/01 – wyłączono z kosztów straty wynikiłe z niedoboru w magazynie. Podkreślono, że winnym zaistniałego stanu rzeczy jest sam podatnik, a negatywnych konsekwencji zaniebana nie może ponosić budżet państwa.

Brak możliwości bezpośredniego zaliczenia wydatków do kosztów wykazano w sprawie SA/Rz 488/01, której przedmiotem była kwalifikacja nabytych przez zakład energetyczny usług wdrożeniowych, związanych z technologią wykonywania prac w sieci energetycznej. Podniesiono w

uzasadnieniu, iż nabycie takiej technologii nie jest nabyciem prac rozwojowych jako wartości niematerialnych i prawnych, czy też poniesieniem wydatku jako kosztu potrącalnego, lecz jest nabyciem wiedzy technicznej i umiejętności. Wydatek taki może tylko pośrednio stanowić koszt uzyskania przychodu, a mianowicie w postaci odpisów amortyzacyjnych.

Ciekawy problem był przedmiotem rozstrzygnięć sądowych w sprawach – III SA 2797/00 i III SA 3031/00. Sąd potwierdził możliwość bezpośredniego kwalifikowania do kosztów uzyskania przychodów kwot zaliczonych do biennych rozliczeń międzyokresowych kosztów, o jakich mowa w art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Uznał, że jest to możliwe w chwili ich rzeczywistego poniesienia, a nie zarachowania.

C. Potrącalność kosztów w czasie.

W sprawie SA/Rz 1123/00 Sąd uznał, że nie jest możliwe zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów roku 1997, wydatków poniesionych w sierpniu i grudniu 1997 r., na ubezpieczenie samochodów w roku 1998. Przyjął, iż użycie w art. 15 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych określenia „rok podatkowy, którego dotyczą” oznacza, że chodzi w nim o rok podatkowy powiązany z przychodem, który wydatki te spowodowały, a nie rok podatkowy, w którym zostały one poniesione. Sąd wskazał, że skoro składki na ubezpieczenie samochodów odnosiły się do 1998 r., to umożliwiły podatnikowi korzystanie z samochodów w tymże roku i z przychodem tego właśnie roku musiały zostać powiązane.

W sprawie SA/Rz 1098/00 Sąd oddalił skargę podkreślając, że naruszeniem art. 15 ust. 4 tej ustawy jest zaliczenie do kosztów danego roku podatkowego opłat leasingowych płatnych w roku następnym.

W sprawie SA/Sz 2718/00 skład orzekający zaakceptował wyłączenie z kosztów uzyskania przychodów spółki z o.o. wydatków poniesionych w 1998 r.

na dzierzawiony od innego podmiotu lokal użytkowy, ponieważ ustalono, że oddanie lokalu do użytku na potrzeby spółki nastąpiło dopiero w 1999 r.

Z kolei kwestii podatkowo - księgowych dotyczył wyrok w sprawie – I SA/Lu 1186/01, w którym Sąd przyjął, iż skoro faktury, na podstawie których miało nastąpić obciążenie podatnika należną prowizją, podatnik otrzymał w lutym 1999 r., a nie ustalono z jaką datą nastąpiło zamknięcie przez podatnika ksiąg rachunkowych za 1998 r., to nie można było ocenić, czy podatnik mógł, czy też nie mógł ująć przedmiotowych wydatków w kosztach uzyskania przychodów 1998 r. Odniesienie się wyłącznie do daty sporządzenia bilansu nie jest bowiem wystarczające dla ustalenia, w którym roku podatkowym podatnik powinien uwzględnić omawiane koszty, a to dlatego, że w stanie faktycznym sprawy istotna jest data zamknięcia ksiąg rachunkowych, a nie data sporządzenia bilansu.

D. Wyłączenia z art. 16 ust. 1.

W znacznej ilości spraw z tej grupy zagadnień nadal przedmiotem rozstrzygnięć sądowych były spory na tle stosowania art. 16 ust. 1 pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w kontekście wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów spółek kapitałowych wydatków poniesionych na rzecz udziałowców (akcjonariuszy) nie będących pracownikami tych spółek. Składy orzekające kontynuowały linię orzecznictwa wyznaczoną dwiema uchwałami składu siedmiu sędziów NSA z 10 lipca 2000 r. – FPS 3/00 i FPS 4/00 (publ. W ONSA z 2001 r., nr 1, poz. 8), przyjmując w swoich wyrokach, że umowy o pracę (ale także zlecenia, czy też o dzieło) zawarte z naruszeniem art. 203 Kodeksu handlowego między spółką a członkiem zarządu, będącym równocześnie udziałowcem (akcjonariuszem) spółki, nie dają podstaw do uznania członka zarządu za pracownika. Tym samym, wypłacone członkom zarządu wynagrodzenia nie mogą być zaliczone do kosztów

uzyskania przychodów spółki (SA/Bk 477 - 479/00, SA/Bk 815 - 816/00, SA/Bk 1648/01, SA/Bk 1462 - 1464/99, I SA/Gd 1964/99, I SA/Gd 195/00, SA/Sz 3004/00, SA/Sz 3005/00, SA/Sz 1738/00, SA/Sz 2520/00, SA/Sz 560/01, SA/Sz 490/02, SA/Rz 125/00, SA/Rz 345/00, SA/Rz 678/00, SA/Rz 803/00, SA/Rz 1485/00, SA/Rz 258/01, SA/Rz 259/01).

W sprawie I SA/Gd 2438/99 Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem organów podatkowych, które wyłączyły z kosztów spółki wydatki związane z użytkowaniem przez udziałowca prywatnego samochodu. Sąd zauważył, iż sporne kwoty zostały wypłacone nie dlatego, że otrzymujący je był udziałowcem, lecz dlatego, że używał on swego samochodu na potrzeby spółki. Zdaniem Sądu, tego rodzaju wydatki mogły zostać uwzględnione w kosztach uzyskania przychodów spółki na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 51 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych

Ciekawą tezę postawił Sąd w sprawie I SA/Ld 762 - 763/01 na tle stosowania art. 16 ust. 1 pkt 28 omawianej ustawy. Spór dotyczył kwestii, czy można uznać konferencję prasową, poświęconą prezentacji i promocji towarów za reklamę prowadzoną publicznie, jeżeli na konferencję zaproszono imiennie określona ilość dziennikarzy. Sąd uznał, że w opisanym stanie faktycznym można mówić o reklamie prowadzonej publicznie, o ile konferencja wywołała skutek w postaci stosownych publikacji prasowych, skierowanych do nieograniczonego kręgu czytelników. Reklama może być przecież prowadzona nie tylko w postaci ogłoszeń i reklam prasowych, ale również przez umiędzienne układanie relacji podmiotów gospodarczych z mediami i wywoływanie poprzez ich publikacje zainteresowania produkowanym towarem.

W innym z kolei orzeczeniu w sprawie SA/Rz 117/01, Sąd oddalając skargę podniósł, że nie można uznać za reklamę dodawania przez sprzedającego do sprzedawanej partii towaru dodatkowej jego ilości, ponieważ jest to tzw. rabat naturalny, zmierzający do obniżenia ceny poszczególnych towarów.

Zdaniem Sądu, tego rodzaju czynności nie wiązały się z rozpowszechnianiem informacji o towarach, o ich zaletach, wartościach i możliwościach nabywania.

W sprawie I SA/Gd 2438/99 Sąd wypowiedział się na temat art. 16 ust. 1 pkt 41 omawianej ustawy, zgodnie z którym kosztów uzyskania przychodów nie stanowią wydatki powiązane z zaniechaniami inwestycjami. Pod pojęciem inwestycji należy rozumieć wydatki związane z nabyciem, wytworzeniem, ulepszeniem środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Zaniechanie inwestycji polega z kolei na tym, iż podatnik pomimo pomieszczenia określonych wydatków, w ostateczności odstępuje od swego pierwotnego zamiaru inwestowania. Sąd zauważył, że nie - wykorzystanie zamówionego projektu zagospodarowania terenu pod reklamę przedsiębiorstwa nie oznaczało w okolicznościach sprawy zaniechania inwestycji. Przyczyną był bowiem zbyt wysoki koszt realizacji tego projektu. Dużo tańszym rozwiązaniem okazał się zakup gotowej reklamy. Wybór tego właśnie rozwiązania podkrotowany został kryteriami ekonomicznymi.

Ciekawy problem rozstrzygnął Sąd wyrokiem w sprawie I SA/Po 3256/00. Spółka przejęła dług innego podmiotu i sponała go na rzecz banku, łącznie z odsetkami. Odsetki zaliczyła do kosztów uzyskania przychodów. Sąd nie uznał tego zaliczenia. Stanał bowiem na stanowisku, że przejęcie w stosunku do banku odpowiedzialności za kredyt nie oznaczało wcale nabycia statusu kredytobiorcy. Oznacza to, że Spółka nie sponała „skapitalizowanych odsetek od pożyczek” w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 10 lit. „a”, ale „inne zobowiązania” w rozumieniu litery „b” tego przepisu. To z kolei wyłączało możliwość zaliczenia wydatku do kosztów uzyskania przychodów.

3. Problematyka dotycząca innych zagadnień.

a) w sprawach I SA/Wr 1576/98 i I SA/Wr 2816/99 przyjęto, że inspektor kontroli skarbowej, działając na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 2

pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, ma kompetencje do określenia wielkości należnej wpłaty z zysku przez jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Jednocześnie, na podstawie art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, ma uprawnienie do określenia wielkości zysku bilansowego takiej spółki w odmienniej wysokości od wynikającej z zatwierdzonego przez jej organy sprawozdania finansowego.

b) w sprawie I SA/Ka 2601/01 Sąd zwrócił uwagę, że wprawdzie na skutek ogłoszenia upadłości upadły podmiot gospodarczy zostaje zastąpiony przez syndyka masy upadłości, ale okoliczność ta nie pozbawia jednak podmiotu upadłego statusu podatnika, do którego stosuje się prawa i obowiązki wynikające z przepisów ustaw podatkowych. Do takiego wniosku doszedł też skład orzekający w wyroku – I SA/Lu 754/01.

c) w sprawie I SA/Po 1246/00 Sąd stwierdził, że opłaty za obsługę gwarancyjną, za usługi udzielone kupującemu przez sprzedawcę w ramach gwarancji, za czysto techniczną pomoc lub za konsultacje udzielone przez inżynierów, adwokatów lub księgowych, nie stanowią należności licencyjnych, o jakich mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Przepisy prawa, regulujące zagadnienia opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, podlegają ciągłym zmianom. Dotyczy to zarówno ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (obecnie obowiązuje tekst jednolity – Dz. U. z 2000r., Nr 14, poz. 176 ze zm.) jak i ustawy z dnia 28 listopada 1998r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 ze zm.). Dlatego też w orzecznictwie Sądu w tej dziedzinie

pojawiają się nowe, istotne dla podatników i organów podatkowych, rozstrzygnięcia.

Wśród spraw w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, podobnie jak w latach poprzednich, przeważają skargi na decyzje dotyczące kosztów uzyskania przychodów, rent i innych trwałych ciężarów, ulg z tytułu wydatków budowlanych i mieszkaniowych oraz zryczałtowanych form opodatkowania.

Poniżej przedstawiono wybór najciekawszych też, zapadłych w orzeczeniach wydanych w 2002 roku.

1. Opodatkowanie małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci:

a/ osoba, o której mowa w art. 6 ust. 4 updf, do dochodów której doliczeniu podlegają dochody małoletniego dziecka, jest jedynie rodzic stanu wolnego samotnie to dziecko wychowujący, nie jest nią natomiast opiekun prawny i to także wówczas, gdy samotnie wychowując to dziecko może on podatek ustalić, na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu, w podwójnej wysokości podatku wyliczonego od połowy swych dochodów. Przychody małoletniego, podlegającego opiece prawnej, nie stanowią przychodu osoby sprawującej opiekę i mogą być przeznaczone przez opiekuna wyłączenie na potrzeby tegoż małoletniego (SA/Sz 2861/00);

b/ włączenie do majątku małżonków, w drodze umowy rozszerzającej ustawową wspólność majątkową, nieruchomości stanowiącej majątek odrębny jednego małżonka nie jest nabyciem tej nieruchomości przez drugiego małżonka w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 updf (III SA 2717/00);

c/ zobowiązanie podatkowe z nieujawnionych źródeł przychodu ustalone na podstawie wydatków poniesionych przez małżonków w czasie trwania małżeństwa podlega opodatkowaniu odrębnie na imię każdego z małżonków. W

roku postępowania podatkowego w związku z poniesieniem wydatków przez małżonków organ podatkowy powinien ustalić, jaki ismieję ustroj małżeński między małżonkami i z jakiego majątku małżonków – odrębnego czy też wspólnego – poniesione zostały wydatki. W wypadku ponoszenia wydatków z majątku wspólnego małżonków do ustalenia dochodu (przychodu) należy zastosować przepis art. 8 updf (I SA/Ka 793/01).

2. Przychody, ze stosunku pracy, stosunku służbowego, działalności gospodarczej:

a/ świadectwem ze stosunku pracy w rozumieniu art. 12 ust. 1 updf, a nie odszkodowaniem zwolnionym od tego podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 updf, jest odszkodowanie za wcześniejsze rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy wypłacane na podstawie porozumień układu zbiorowego pracy (I SA/Gd 457/02). Podobnie kwalifikowane są kwoty, wypłacane byłym pracownikom z tytułu klauzuli konkurencyjnej, przewidzianej przez przepisy Prawa o działalności gospodarczej i Kodeksu pracy (I SA/Ld 1133/00);

b/ jakkolwiek „odszkodowanie” w rozumieniu art. 7a ustawy z dnia 28 grudnia 1989r. o szczególnych sposobach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. z 1990r., Nr 4, poz. 19 ze zm.) nie stanowi „odprawy” w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. „b” updf, a zatem nie jest objęte wyłączeniem z ostatnio powołanego przepisu, to jednak jest „odszkodowaniem z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia umowy o pracę”, które z mocy art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. „a” podlega wyłączeniu ze zwolnienia od podatku (III SA 772/01);

c/ rekompensata na uzupełnienie wydatków mieszkaniowych, otrzymana przez podatników na mocy decyzji wydanej na podstawie ustawy z dnia 4

października 1991r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.) stanowi odszkodowanie w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 3 updf, ponieważ służyła rekompensowaniu realnej wartości wkładu mieszkaniowego zgromadzonego do końca 1990r., nie mogła więc równocześnie stanowić zwrotu wydatków poniesionych przez podatników w następnych latach i nie mogła być zwrotem wydatków, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 7 ustawy (SA/Rz 569/00);

d/ w świetle art. 14 ust. 1 i 2 updf nie stanowi przychodu z działalności gospodarczej wartość nieodpłatnych świadczeń uzyskanych przez podatnika w związku z udzieleniem mu przez osoby fizyczne nieopodatkowanych pożyczek pieniężnych na spłatę kredytu bankowego, a nie na działalność gospodarczą; u osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą przychód z tytułu odsetek od zobowiązań, w tym kredytów, pożyczek, powstaje u wierzyciela tylko w razie otrzymania odsetek, a za koszty uzyskania przychodu (u dłużnika) uznaje się tylko odsetki faktycznie zapłacone; brak zarówno prawnego jak i logicznego uzasadnienia dla uznania za przychód umorzonych odsetek od zobowiązań (I SA/Gd 14/00);

e/ uznanie umowy o pracę za nieważną z mocy prawa nie pozbawia otrzymanego na jej podstawie i nie zwróconego wypłacającej spółce świadczenia, przymiotu dochodu w rozumieniu art. 9 updf podlegającego opodatkowaniu (I SA/Gd 930/99).

3. Koszty uzyskania przychodów

Koszty uzyskania przychodu z tytułu zapłaty za przeniesienie prawa własności w wysokości 50% uzyskanego z tego tytułu przychodu mają zastosowanie do obu przypadków (określonych w art. 98 ustawy o

wynalazczości z 19 października 1972) rozporządzenia projektem wynalazczym – zarówno do przeniesienia prawa do patentu za uzgodnioną opłatą na rzecz przedsiębiorcy, jak i przekazania wynalazku do korzystania przez tego przedsiębiorcę (I SA/Ka 2404/00).

4. Renty i inne trwałe ciężary:

a/ dopuszczalne jest odliczenie kwot renty ustanowionej nie w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb rentobiorcy, lecz na „podróże, wycieczki i prywatne wyjścia do teatru i kina”, gdyż takiego celu przy sporzeniu nie można określić jako sprzecznego z prawem (SA/Rz 2338/00);

b/ ustalenie i ocena prawna, czy w konkretnej sprawie zawarcie i wykonanie cywilnoprawnej umowy o stypendium stanowi trwały ciężar oparty na tytule prawnym w rozumieniu art. 26 ust. 1 pkt 1 updf, zawiera się w granicach legalnej wykładni i stosowania wymienionego przepisu materialnego prawa podatkowego i wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz przedstawienia stanowiska organów podatkowych zgodnie z art. 120, art. 122, art. 180 § 1, art. 187 § 1, art. 191 i art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej (I SA/Ld 417/00).

5. Ulgi i odliczenia (budowlane, mieszkaniowe i inne):

a/ skoro na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 32 updf wolne od podatku dochodowego są przychody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości w części wydatkowanej m. in. na budowę domu mieszkalnego na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych to należy przyjąć że wydatki te obejmują wyłączenie kosztów ściśle związane z budową tego domu, w tym również na jego instalacje wewnętrzne (wodociągowe, elektryczne, gazowe, kanalizacyjne itp.) nie zaś wydatki związane z kosztami pomieszczeniami na ogólną infrastrukturę, z której

korzystają również inni inwestorzy, chociażby była ona również niezbędna dla domu budowanego przez podatnika korzystającego z tego rodzaju ulgi (I SA/Po 2435/00);

b/ jeżeli po dokonaniu darowizny na rzecz samorządu terytorialnego na budowę urządzeń infrastruktury technicznej (budowa wodociągu wzdłuż ulicy, przy której znajdował się budynek mieszkalny podatnika) podatnik poniesie pełen koszt przyłączenia go do sieci, a następnie korzysta z tej infrastruktury odpłatnie, to taka darowizna może być uznana za darowiznę na cele związane z budownictwem mieszkaniowym z art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b ustawy (SA/Rz 1110/01);

c/ skoro art. 27a updf, w brzmieniu obowiązującym w 2000r., nakazywał pomniejszyć kwotę stanowiącą 19% wydatków na wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej o odliczenia, z których podatnik skorzystał z tytułu oszczędności zgromadzonych w banku prowadzącym kasę mieszkaniową, to tę czynność matematyczną należy wykonać w pierwszej kolejności.

Dopiero w dalszej kolejności należy sprawdzić, czy w okresie obowiązywania ustawy zmniejszone odliczenie z tytułu wkładu budowlanego, łącznie z odliczeniami o których mowa w ustępie 3 pkt 1 lit. b, nie przekracza limitu z ustępu 2, wynoszącego w 2000r. 29 260 zł (III SA 2142/01);

d/ z treści art. 26 ust. 1 pkt 8 updf wynika, że nie ma w nim mowy o kwocie ulgi przysługującej współwłaścicielowi budującemu na wynajem, a ulga przysługuje współwłaścicielowi budującym budynek mieszkalny wielorodzinny z co najmniej pięcioma lokalami na wynajem (SA/Sz 3153/00);

e/ ulgi przysługujące czy przyznane jednemu z małżonków podlegają na podstawie art. 6 ust. 2 w związku z art. 27a updf odliczeniu od podatku określonego na imię obojga małżonków, skoro ustawodawca dał małżonkom

spełniającym wymogi określone w ustawie możliwość opodatkowania łącznie swoich dochodów, a należny podatek określa się na imię obojga małżonków;

f/ zasada ta dotyczy również ulgi z tytułu nauki zawodu, określonej w § 10 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (SA/Sz 2603/00);

g/ warunkiem skorzystania z ulgi z tytułu wykształcenia uczniów jest tożsamość zakresu prowadzonej działalności i profilu szkolenia ucznia (I SA/Gd 3638/00);

h/ termin do złożenia wniosku o przyznanie ulgi z tytułu wykształcenia uczniów określony w art. 53 ustawy o zryczakowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz § 14 obowiązującego wcześniej rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest terminem prawa materialnego i nie podlega przywróceniu, a zatem złożenie wniosku po upływie terminu uzasadnia odmowę przyznania ulgi (SA/Rz 2237/99, SA/Rz 225/00, SA/Rz 1752/00).

6. Podatek zryczakowany:

a/ przychód z prowadzenia targowiska może być opodatkowany ryczałtowo, jeżeli podatnik prowadzi je we własnym imieniu za uprzednim zezwoleniem gminy, bądź na zasadach ogólnych, jeżeli podatnik osiągnął przychód z udostępnienia gminie własnego placu na prowadzenie targowiska (I SA/Gd 1911/01);

b/ wskazując w ustawie o zryczakowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne liczbę ludności jako miernik, od którego zależy stawka ryczałtu od przychodów niektórych osób duchownych, ustawodawca miał na myśli liczbę osób faktycznie zamieszkujących teren parafii, a nie liczbę osób zameldowanych na jej terenie. Dane właściwych organów administracji, prowadzących ewidencje ludności, są wiążące dla organów podatkowych, ale nie pozbawia to strony możliwości dowodzenia wadliwości takich danych, jak również nie zwalnia organu podatkowego z obowiązku dokonania właściwego wywiadu w organie prowadzącym ewidencje mieszkańców oraz oceny treści udzielonej odpowiedzi w trybie art. 187 Ordynacji podatkowej (I SA/Wr 1893/99).

Podatki i opłaty lokalne

1. Podatek od nieruchomości

Na wstępie należy zaznaczyć, że jakkolwiek od dnia 7 lutego 2002 r. obowiązuje znowelizowana ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84), to przedstawione poniżej orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczą stanów faktycznych i prawnych, które odnoszą się do brzmienia ww. ustawy sprzed tej daty. Niemniej jednak stwierdzić należy, że większość poglądów zawartych w uzasadnieniach tych orzeczeń zachowuje nadal swoją aktualność.

A. W ogólnym wpływie spraw dotyczących tego podatku wystąpiło jakże istotne, szczególnie z uwagi na zróżnicowanie stawek podatkowych w podatku od nieruchomości, zagadnienie opodatkowania domków letniskowych (np. wyroki NSA z dnia 15 listopada 2002 r., sygn. akt III SA 238/02, III SA 261/02, nie publik.). Składy sądzące w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących ww.

kwesji powoływały się na uchwałę NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. akt FPS 17/01 (ONSA 2002/4/143), w której powiększony skład stwierdził, że o zaliczeniu budynku leńskiego do kategorii budynków mieszkalnych, w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9 poz. 31 ze zm.) decyduje kryterium zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich. W związku z tym przesądono, że ww. przepis przewidujący preferencyjną (najniższą) stawkę podatkową „dla budynków mieszkalnych lub ich części”, jako uśrednianie o charakterze szczególnym, nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej. „Budynki mieszkalne lub ich części” zaspokajają bowiem podstawowe potrzeby bytowe ludzi w zakresie zamieszkiwania. Natomiast „budynki leńskie”, jeżeli są wykorzystywane jedynie sezonowo, a więc ubocznie, dla zaspokajania potrzeb związanych z wypoczynkiem, rekreacją, spędzeniem urlopów, podlegają wyższym stawkom podatkowym. Dodać należy, że identyczne stanowisko do wyżej wymienionego zajęto w dwóch uchwałach NSA z dnia 1 lipca 2002 r., sygn. akt FPK 2/02, FPK 3/02 (nie publ.).

B. Zagadnienia również interesujące i doniosłe z punktu widzenia stawek podatkowych wyłoniły się także w innych sprawach, a mianowicie:

a/ w wyrokach z dnia: 6 lutego 2002 r. (sygn. akt SA/Sz 1008/00) oraz 13 marca 2002 r. (sygn. akt SA/Sz 2108/00) przedmiotem sporu było to, czy lokal zajmowany przez adwokata i radę prawnego, prowadzących kancelarię adwokacką i kancelarię prawniczą, będący ich współwłasnością, może być zakwalifikowany jako związany z działalnością gospodarczą. Podatnicy twierdzili bowiem, że wykonywanie przez nich wolnego zawodu adwokata i rady prawnego nie jest działalnością gospodarczą. Sąd oddalając skargi wskazał, że pojęcie „działalność gospodarczą” użyte w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych rozumieć należy w

takim znaczeniu, jakie nadawał temu pojęciu obowiązujący do 31 grudnia 2000 r. (w stanie faktycznym sprawy) przepis art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 42, poz. 342 ze zm.). Według Sądu, skreślenie z dniem 15 września 1997 r. przepisu art. 24 tej ustawy, dotyczącego świadczenia pomocy prawnej, dokonane art. 8 ustawy z 22 maja 1997 r. o zmianie ustaw - Prawo o adwokaturze, o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75 poz. 471) nie oznacza, iż z tym dniem prowadzona przez adwokata lub radcę prawnego działalność, polegająca na świadczeniu pomocy prawnej, wyłączona została z zakresu pojęciowego działalności gospodarczej. Wykonywanie zawodów radcy prawnego i adwokata w ramach indywidualnych kancelarii jest działalnością usługową prowadzoną w celach zarobkowych i na własny rachunek. Nosi więc ona cechy działalności gospodarczej w rozumieniu wskazanym wyżej. Podobny pogląd wyrażono również w wyroku z dnia 2 października 2001 r., sygn. akt III SA 2894/00. W tym orzeczeniu dodatkowo stwierdzono jednak, że skreślenie przez ustawodawcę art. 24 ustawy o działalności gospodarczej oznacza, że do działalności w postaci świadczenia pomocy prawnej (obsługi prawnej) nie mają zastosowania przepisy ogólne ustawy o działalności gospodarczej, dotyczące zgłoszenia działalności do ewidencji. Wykonywanie zawodu radcy prawnego jest działalnością prowadzoną w celach zarobkowych na własny rachunek radcy. Powyższa działalność stanowi jego źródło dochodów. W związku z tym lokal przeznaczony na kancelarię prawniczą jest lokalem związanym z tą działalnością i podlega stawce przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.);

b/ w wyrokach z dnia 31 stycznia 2002 r. (sygn. akt 1356/01), 14 lutego 2002 r. (sygn. akt 1446/01), 25 kwietnia 2002 r. (sygn. akt SA/Bk 1481/01) oraz z dnia 27 czerwca 2002 r. (sygn. akt SA/Bk 158/02) NSA zajął się tematyką opodatkowania szpitali. W ostatniej ze spraw Sąd doszedł do przekonania, że

działalność szpitala, będącego samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, była w latach 1999-2000 działalnością gospodarczą, co skutkowało obowiązkiem odprowadzania przez niego podatku od nieruchomości od budynków i gruntów wedle stawek podwyższonych (art. 5 ust. 1 pkt 2 i 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). W uzasadnieniu powołano się także na dwie uchwały powiększonego składu NSA z dnia 17 grudnia 2001 r., sygn. akt FPK 14/01 (ONSA 2002 Nr 3 poz. 107) oraz FPK 13/01 (ONSA 2002 Nr 3 poz. 106), dotyczące tej problematyki;

c/ w wielu wyrokach (np. I SA/Ld 2272/2000, SA/Rz 788/00, SA/Rz 1091/00, SA/Rz 1161/00, SA/Rz 1892/00, SA/Rz 2333/00, SA/Rz 2363/00) zajmowano się również opodatkowaniem gruntów należących do przedsiębiorców. Składy sądzące Naczelnego Sądu Administracyjnego, badając legalność zaskarżonych decyzji, odwoływały się do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt FPK 3/00 (ONSA 2001, z. 4, poz. 150), w której stwierdzono, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 1997 r. grunty będące w posiadaniu przedsiębiorcy, podlegające podatkiowi od nieruchomości, są z mocy prawa związane z działalnością gospodarczą i podlegają opodatkowaniu stawkami podatkowymi określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. nr 9 poz. 31 ze zm.). W wyroku z dnia 3 maja 2002 r. (sygn. akt I SA/Ld 1201/2000) przedmiotem rozważań Sądu były kwestie związane z upadłością przedsiębiorcy, które doprowadziły do postawienia przez skład orzekający tezy, że z dniem ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy ustaje związek budynków wchodzących w skład majątku przedsiębiorcy z działalnością gospodarczą. Do stwierdzenia, że ww. związek nadal istnieje konieczne jest ustalenie prowadzenia przez syndyka działalności gospodarczej (co jest wyjątkiem od zasady, gdyż syndyk podejmuje jedynie czynności zmierzające do likwidacji majątku upadłego) albo wydzierżawienia nieruchomości z przeznaczeniem na

taką działalność. Syndyk, obejmując zarząd majątku upadłego na podstawie art. 90 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.), nie staje się bowiem przez to przedsiębiorcą w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Pozostaje nim nadal upadły, który traci jedynie prawo zarządu majątkiem.

C. W orzecznictwie sądowym nadal aktualny był również problem zwolnienia podatkowego, przewidzianego w art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Godne uwagi są trzy grupy spraw dotyczące: 1) zwolnienia (częściowego i całkowitego) udzielanego przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; 2) zwolnienia przysługującego – stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 11 powołanej ustawy – na podstawie odrębnych ustaw; 3) zwolnienia w przypadku, gdy część nieruchomości podatnika została zajęta pod drogę publiczną (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych):

a/ w wyroku z dnia 3 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SA 149/02, w którym podtrzymano poglądy dotychczasowe (por. wyroki z dnia: 8 września 1995 r., sygn. akt SA/Wr 1374/95, 7 czerwca 2000 r., sygn. akt SA/Rz 342/00) co do zwolnienia podatkowego udzielanego przez radę gminy, zajęto stanowisko, że częściowe zwolnienie od podatku, dokonane przez radę gminy, nie może spowodować obejścia innych bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;

b/ w związku z występowaniem, już od jakiegoś czasu, w orzeczeniach NSA problemów związanych ze zwolnieniem podatkowym przysługującym szkole wyższej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. ze zm.) warto zwrócić uwagę na

wyroki, które zostały wydane w Ośrodku Zamiejscowym w Krakowie w dniu 28 lutego 2002 r. (sygn. akt: I SA/Kr 364/00, I SA/Kr 365/00) oraz w Ośrodku Zamiejscowym w Rzeszowie w dniach: 22 marca 2002 r. (sygn. akt: SA/Rz 788/00), 7 maja 2002 r. (sygn. akt: SA/Rz 62/02), 19 czerwca 2002 r. (sygn. akt: SA/Rz 1091/00). W orzeczeniach tych NSA stanął na stanowisku, że szkoła wyższa nie podlegała opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości w przypadku wynajmu nieruchomości osobom trzecim. Zwolnienie przewidziane w art. 27 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym ma charakter zwolnienia podmiotowego i dotyczy wszystkich kategorii podatków funkcyjnych w obowiązującym systemie podatkowym. Natomiast zwolnieniu nie podlega działalność, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy, jako wyjątek od ogólnej zasady z art. 27 ust. 2 ustawy.

Powyższe stanowisko NSA znalazło potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2002 r., III RN 214/01 (dotychczas nie opublikowanym). Stwierdzono w nim między innymi, że o utracie przez szkołę wyższą prawa do korzystania ze zwolnienia podatkowego – zwolnienia od podatku od nieruchomości, które przysługiwało na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) – nie mógł przesądzać sam fakt wynajęcia przez szkołę wyższą lokali użytkowych w budynku stanowiącym jej własność innemu podmiotowi, który prowadził działalność gospodarczą. Zdaniem Sądu Najwyższego dochody uzyskiwane przez właściciela lokali mieszkalnych (np. szkołę wyższą) z tytułu czynszu najmu tych lokali są pożytkami cywilnymi, jakie lokale te przynoszą właścicielowi na podstawie stosunku prawnego (art. 53 § 2 K.C.). Niedopuszczalne byłoby przyjęcie apriorycznego założenia, że immanentną cechą tego typu aktywności podmiotu prawnego (osoby fizycznej lub prawnej), która polega na „wynajmie lokalu” (w tym także lokalu użytkowego) jest to, iż

w sensie prawnym musi być ona zawsze kwalifikowana jako przejaw „działalności gospodarczej” polegającej na „świadczeniu usług najmu”;

c/ w wyroku z dnia 26 lutego 2002 r. (sygn. akt III SA 2060/01) skład sądu stanął na stanowisku, że w przypadku, gdy część nieruchomości podatnika została zajęta pod drogę publiczną na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) i z dniem 1 stycznia 1999 r. stała się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, to podlega zwolnieniu podatkowemu na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Zdaniem Sądu, dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) mogą stanowić punkt wyjścia dla ustalenia podstawy opodatkowania, ale wyłącznie, gdy są zgodne ze stanem faktycznym.

D. Wśród orzeczeń dotyczących problematyki opodatkowania nieruchomości dość istotnym zagadnieniem było również odniesienie się w kilku orzeczeniach wydanych w Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach do podziemnych wyrobisk górniczych (np. wyrok z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 238/02). Pozwoliło to na wyrażenie poglądu, że wyrobiska te nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, gdyż nie stanowią żadnego z przedmiotów opodatkowania, wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.). Punktem wyjścia dla takiego stanowiska były uchwały: składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2001 r., sygn. akt FPS 2/01 (ONSA 2002/1/2) oraz Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt III ZP 34/01 (OSNAPiUS 2002/23/561).

2. Wiele orzeczeń dotyczących podatku od nieruchomości było ściśle związanym z zagadnieniami podatku rolnego i leśnego:

a/ NSA w Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach (wyrok z dnia 6 maja 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 483/01) oraz w Rzeszowie (wyrok z dnia 8 października, sygn. akt SA/Rz 2465/01), zajmując się kwestią przedmiotu opodatkowania nieruchomości przypominał, że ustawodawca – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 43 ze zm.) w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uzależnił możliwość opodatkowania gruntów podatkien rolnym od rodzaju tychże gruntów oraz pewnej minimalnej powierzchni całkowitej gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. W związku z tym składy orzekające stwierdziły, że strona jest podatnikiem podatku rolnego, o ile grunty, którymi władza, są użytkami rolnymi, gruntami pod stawami – sklasyfikowanymi w operatach ewidencyjnych jako użytki rolne, gruntami budowlanymi związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub powierzchni użytków rolnych przekraczających 1 ha przeliczeniowy;

b/ w wyroku z dnia 13 marca 2002 r. (sygn. akt I SA/Gd 1160/99) zajmowano się natomiast kwestią opodatkowania podatkiem rolnym gruntów stanowiących nieużytki. W sprawie tej NSA doszedł do przekonania, że grunty te nie podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym. Nie powinny być także obciążane podatkiem od nieruchomości, chyba że są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza czy leśna;

c/ Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpatrując skargę podatnika w przedmiocie łącznego zobowiązania pieniężnego za 2001 r. sformułował tezę, że użyte w art. 65 a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o

lasach (Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.) sformułowanie „... dla których nie ma sporządzonego planu...” należy rozumieć w ten sposób, że planu nie sporządzono w ogóle, jak i nie sporządzono planu nowego, mimo upływu okresu, na jaki poprzedni plan został sporządzony (wyrok z dnia 14 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SA 2312/01);

d/ wśród omawianych zagadnień duże znaczenie ma uchwała powiększonego składu NSA z dnia 9 września 2002 r., sygn. akt FPK 5/02, w której stwierdzono, że grunty lasu ochronnego (art. 15 pkt 6 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach - Dz. U. z 2000 r. Nr 56 poz. 679 ze zm.) mogą być uznane na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. nr 9 poz. 31 ze zm.) za związane z działalnością gospodarczą inną niż leśna, mimo sporządzenia dla nich planu urządzenia lasu w trybie przewidzianym w art. 18 i nast. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Okolicznością istotną dla objęcia gruntu leśnego podatkiem od nieruchomości będzie ustalenie związku tegoż gruntu z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą inną niż działalność leśna. Za okoliczność taką nie może być uznany fakt opracowania dla gruntu leśnego (na podstawie art. 18 i art. 19 ustawy o lasach) dokumentu określającego zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Wydany w tym trybie plan urządzenia lasu jest dokumentem istotnym jedynie dla ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem leśnym, z wyjątkiem lasów ochronnych, lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych, stosownie do art. 64 i art. 65a ustawy o lasach. Sporządzenie planu urządzenia lasu - także dla lasu ochronnego o kategorii ochronności związanej z obronnością i bezpieczeństwem państwa (art. 15 pkt 6 ustawy o lasach), który jest przedmiotem rozpatrywanej sprawy - nie zwalnia więc organów podatkowych od obowiązku zbadania, z jaką działalnością dany grunt jest faktycznie związany.

3. Podatek od środków transportowych:

a/ w dużej grupie spraw, dotyczących tego podatku występowały zagadnienia związane ze stosowaniem przez organy podatkowe instytucji przewidzianych w przepisach Ordynacji podatkowej, a w szczególności rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowych wraz z odsetkami oraz umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej na podstawie art. 48 § 1 i art. 67 § 1 tej ustawy (np. I SA/Ld 1658/2001, I SA/Ld 1702/2001, I SA/Ld 2164/2000, I SA/Ka 1758/01, I SA/Ka 1691-1693/01, I SA/Ka 1628/01);

b/ wiele orzeczeń NSA wiązało się również z rozstrzygnięciem stanów faktycznych, w których podatnicy podważali zasadność naliczania odsetek od zaległości podatkowych w podatku od środków transportowych w związku z tym, że nie otrzymali wezwania do zapłaty, ani upomnienia, zapominając jednocześnie, że podatek od środków transportowych – stosownie do art. 11 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - powinien być zapłacony bez wezwania (np. wyroki z dnia: 23 sierpnia 2002 r., sygn. akt SA/Bk 345/02, 9 października 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 1574/01).

4. Opłata targowa

Jedną z ważnych kwestii, które warto omówić w tej grupie spraw jest opodatkowanie na podstawie uchwały gminy tą opłatą osób, które nie będąc podatnikami podatku od nieruchomości, dokonują sprzedaży z obiektów nie związanych trwale z gruntem (np. z kiosków) położonych na terenie miasta. Tym zagadnieniem zajmował się NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2002 r. (sygn. akt I SA/Ka 1913/02) i stwierdził, że z definicji zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wynika, że opłacie targowej może podlegać sprzedaż w każdym miejscu, mimo iż za targowisko uznano w tym

przepisie wszelkie miejsca, w których prowadzony jest handel. Przepis ten bowiem, wymieniając przykładowe rodzaje działalności handlowej, wskazuje, że sprzedaż – aby mogła być uznana za sprzedaż na targowisku w rozumieniu art. 15 ust. 1 powołanej ustawy – musi mieć „targowy” charakter. Przesądza o nim np. sezonowość prowadzenia handlu, jego bezpośredniość i towarzyszące temu stosunkowo proste wyposażenie techniczne miejsc sprzedaży (co nie wyklucza, że sprzedaż typu targowego może być prowadzona w obiektach trwałych i odpowiednio wyposażonych, jak na przykład hale targowe). W związku z tym zdaniem Sądu za sprzedaż na targowisku nie może być uznane np. prowadzenie kiosku „Ruchu”, kolektury „Totalizatora Sportowego”, czy punktu sprzedaży biletów komunikacyjnych. Dokonywana w nich sprzedaż nie ma bowiem charakteru targowego. Należy zauważyć, że w dniu 1 stycznia 2003 r. do przepisu art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dodano ustęp 2a, w którym jednoznacznie stwierdzono, iż opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub częściach budynków, z wyjątkiem targowisk pod dachem oraz hal używanych do targów, aukcji i wystaw.

5. Opłata administracyjna

Wśród orzeczeń związanych z tą problematyką istotnym jest wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2002 r. (sygn. akt I SA/Ka 2231/01), w którym zajęto się legalnością ustanowienia przez radę gminy opłaty administracyjnej za „udostępnianie dokumentów publicznych”. W uzasadnieniu wyroku postawiono tezę, że zgodnie z przepisem art. 18 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wyłączona jest możliwość ustanowienia przez radę gminy opłaty administracyjnej za czynności urzędowe, wykonywane przez podległe jej organy, polegające np. na: udostępnianiu dokumentów publicznych (w drodze sporządzenia kopii lub wyciągu, albo przez wydanie zaświadczenia poświadczającego istnienie lub informującego o treści fragmentu dokumentu),

gdyż są one zaświadczeniami, o których mowa w art. 217 K.p.a. Wydanie zaświadczenia wywołuje natomiast obowiązki uiszczenia opłaty skarbowej – stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 86, poz. 960 ze zm.).

Opłata skarbowa (podatek od czynności cywilnoprawnych)

Zwrócić należy uwagę, że wprawdzie z dniem 1 stycznia 2001 r. ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.) zastąpiła ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959 ze zm.), jednak w większości wypadków podstawą prawną spraw będących przedmiotem rozpoznania w 2002 r. była w dalszym ciągu ustawa z 1989 r.

W tym zakresie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie uległo zmianie.

1. Dużo orzeczeń w 2002 r. zapadło na tle art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.):

a/ kontynuowano linię orzecznictwa zaprezentowaną w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 27 listopada 2000 r. o sygn. akt: FPS 5/00 (publ. w ONSA z 2001 r., nr 3, poz. 96). I tak, w sprawie I SA/Łd 459/00 przyjęto, że opłacie skarbowej nie podlegała sprzedaż towarów używanych, które z mocy art. 7 ust. 1 pkt 5 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.) były zwolnione z opodatkowania podatkiem od towarów i usług, w sytuacji, gdy jedną ze stron umowy sprzedaży takich towarów był podatnik podatku od towarów i usług. Nie ma znaczenia, czy są to czynności opodatkowane *sensu stricto*, czy też zwolnione od podatku od towarów i usług. Taki pogląd przedstawiono też w sprawach – SA/Bk 836/01, SA/Bk 837/01, SA/Bk 847/01, I SA/Lu 630/01, I

SA/Lu 661/01, I SA/Kr 1719/00, I SA/Kr 977/00, I SA/Kr 2050/00, I SA/Wr 567/00, I SA/Wr 1498/99, I SA/Po 368/01, III SA 606/01, III SA 722/01, III Sa 3612/00 I SA/Łd 459/00 oraz I SA/Gd 1443/99.

Zwrócić należy uwagę, że w wyroku z dnia 13 grudnia 2002 r. – III RN 229/01, również Sąd Najwyższy przychylił się do poglądu wyrażonego w powołanej wyżej uchwale NSA z dnia 27 listopada 2000 r. Podkreślił przy tym, że odrębność reżimów prawnych opłaty skarbowej i podatku od towarów i usług przesądza o tym, że czynności cywilnoprawne, które na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy o opłacie skarbowej wyłączone zostały z zakresu stosowania przepisów tej ustawy z tej przyczyny, że poddane zostały przepisom prawnym podatku od towarów i usług, nie mogą być następnie ponownie poddawane obowiązkowi uiszczenia opłaty skarbowej tylko dlatego, że na podstawie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług zostały zwolnione z obowiązku uiszczenia tego podatku.

W niektórych sprawach – SA/Rz 2424/00, SA/Rz 2425/00, SA/Rz 825/01, SA/Rz 1227/01 oraz SA/Rz 1691/01 - sam organ podatkowy uwzględnił argumentację przedstawioną w skargach i wydał decyzje w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA;

b/ kontynuowano również dotychczasową linię orzecznictwa, zapoczątkowaną w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 27 listopada 2000 r. – FPS 11/00 (publ. w ONSA z 2001 r., nr 2, poz. 55), iż umowa sprzedaży obligacji (wierzytelności z obligacji) nie podlega opłacie skarbowej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej, jeżeli przynajmniej w stosunku do jednej ze stron tej umowy, będącej podatnikiem podatku od towarów i usług, ma ona charakter usługi finansowej, zwolnionej od tego podatku na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (I SA/Po 4446/01, I SA/Po 4447/01, I SA/Po 2374/00);

c/ ujednoczenie orzecznictwa można także zaobserwować od chwili podjęcia uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA w dniu 2 lipca 2001 r. - PPS 3/01 (publ. w ONSA z 2002 r., nr 1, poz. 3), w której stwierdzono, że umowa pożyczki jest w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej „inną tego rodzaju umową”, co umowy sprzedaży, dzierżawy, poddzierżawy, najmu i podnajmu. Takie same stanowisko zajął Sąd w wyrokach w sprawach - I SA/Ka 1497/01, I SA/Ka 1498/01, I SA/Ka 1501/01, I SA/Po 169/02, III SA 1773/02;

W sprawie - SA/Sz 533/01 skład orzekający przyjął jednak, iż regulacja z art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy o opłacie skarbowej, zgodnie z którą nie podlegają opłacie skarbowej „inne tego rodzaju umowy” objęte zwolnieniami na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług, nie ma zastosowania w sytuacji, gdy chodzi o umowę zamiany nieruchomości. Zdaniem Sądu, nie można zrównać umowy zamiany z umową sprzedaży;

d/ na tle stosowania art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej wspomnieć jeszcze trzeba o sprawie I SA/Ld 1190/00, w której stwierdzono, że wyłączenie z opłaty skarbowej nie dotyczy umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego. Prawo to nie jest bowiem towarem w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Ustawa o podatku od towarów i usług nie może mieć zatem zastosowania do sprzedaży użytkowania wieczystego i w związku z taką sprzedażą podatnik jej dokonujący nie może posiadać statusu podatnika, o którym mowa w art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług.

2. Zagadnieniem wartości udziału w nieruchomości zajął się Sąd w sprawie - I SA/Lu 447/02. Organy podatkowe uznały, iż podana w akcie notarialnym cena zbywanego udziału we współwłasności rzeczy nie odpowiada wartości

rynkowej i dlatego winna zostać podwyższona. Sąd uchylając zaskarżoną decyzję podkreślił, że podstawą obliczenia opłaty skarbowej od sprzedaży udziału we współwłasności rzeczy jest wartość rynkowa tego udziału, a nie część wartości rzeczy, odpowiadająca procentowej wielkości udziału. Z tych względów nie podzielił stanowiska organów podatkowych, które w oparciu o opinię biegłych przyjęły, iż wartość rynkowa udziału we współwłasności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym mogła być obliczona przez matematyczne podzielenie wartości rynkowej całej nieruchomości przez liczbę udziałów. Sąd zauważył, że takie okoliczności jak np. niebezpieczeństwo sporów z pozostałymi współwłaścicielami, czy też trudności w dalszej odsprzedaży udziału wpływają niewątpliwie na cenę, zmniejszając wartość tego udziału.

3. Inne zagadnienia materialnoprawne:

a/ w sprawie I SA/Ld 900/00 Sąd wyraził pogląd, że do sprzedaży w postępowaniu upadłościowym, dokonanej po dniu 2 stycznia 1998 r., ale w ramach postępowania upadłościowego wszczętego przed tą datą, nie ma zastosowania wyłączenie od opłaty skarbowej przewidziane w art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. k) ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej, gdyż decydująca w tym względzie jest data wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości;

b/ w wyroku - I SA/Gd 1144/99 - skład orzekający podniósł, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 14 ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej podstawę obliczenia opłaty skarbowej od biletu lub innego dokumentu uprawniającego do przewozu wystawionego przez przewoźnika mającego w Polsce siedzibę lub działającego przez swoje przedstawicielstwo (pełnomocnika, agenta) stanowi kwota należności za przewóz. Sąd nie zgodził się z twierdzeniem, że dla obowiązków uiszczenia opłaty skarbowej nie ma znaczenia miejsce wystawienia dokumentu, ponieważ oznaczałoby to, iż zagraniczny przewoźnik, mający również w Polsce

przedstawiciela, musiałby odprowadzać w Polsce opłatę skarbową od biletów wystawionych u siebie dla podróży realizowanych z własnego kraju. W konsekwencji Sąd przyjął, że warunkiem powstania obowiązku w zakresie opłaty skarbowej jest łączność z terytorium polskim;

c/ w sprawie I SA/Ka 911/01 skład orzekający uznał, iż przepis art. 13 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej nie przewiduje zwrotu nadpłaconej lub nienależnie uiszczonych opłaty skarbowej od czynności cywilnoprawnej, polegającej na ustanowieniu hipoteki. W tym wypadku do rozliczenia powstałej nadpłaty konieczne jest skorzystanie z odpowiedniego trybu przewidzianego w ustawie z 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

4. Zagadnienia procesowe:

a/ w sprawie SA/Rz 852/00 Sąd przypominał, iż zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej organ podatkowy dokonuje ustalenia wartości rynkowej z uwzględnieniem opinii biegłych, a nie na podstawie opinii jednego biegłego;

b/ w sprawach SA/Rz 666/01 i SA/Rz 1857/01 składy orzekające stwierdziły nieważność zaskarżonych decyzji, ponieważ skierowano je do likwidatora skarżącej spółdzielni. Stosownie do art. 119 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, do likwidatora stosuje się przepisy dotyczące zarządu spółdzielni. Oznacza to, że likwidator, tak jak zarząd, jest jedynie reprezentantem spółdzielni postawionej w stan likwidacji. Nie może być natomiast stroną postępowania podatkowego;

c/ w sprawach SA/Bk 363/02 i SA/Bk 1803/01 przedmiotem skargi były decyzje unarządzające postępowanie na mocy art. 208 ustawy z 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Podatnicy żądali wydania przez organy podatkowe

decyzji o zaliczeniu opłaty skarbowej na poczet podatku od czynności cywilnoprawnych, z tytułu przekształcenia spółki cywilnej w spółkę jawną. Sąd podzielił stanowisko organów, iż zaliczenie zapłaconej uprzednio przez spółkę opłaty skarbowej na poczet podatku od czynności cywilnoprawnych następuje z mocy samego prawa i nie ma potrzeby wszczęcia w tym zakresie żadnego postępowania. Stanowi o tym bowiem art. 1 ust. 7 i 8 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Sprawy budżetowe i finansowe, w tym dotyczące samorządu terytorialnego

Należy podkreślić, że w omawianej grupie spraw występuje duża różnorodność zagadnień problemowych:

1. Na uwagę zasługuje postanowienie z dnia 27 września 2002 r. (sygn. akt III SA 1361/02), w którym wypowiedziany został kontrowersyjny pogląd, że trzydziestodniowy termin z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), w przypadku skargi z art. 93 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, ze zm.), rozpoczyna bieg po upływie ostatniego dnia terminu do stwierdzenia nieważności uchwały przez organ nadzoru. Wskazano przy tym zasadnie, że uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 8 listopada 1999 r. (sygn. akt OPS 5/99) - zgodnie z którą warunkiem dopuszczalności skargi z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym było uprzednie wezwanie z art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, co z kolei uzasadniało liczenie 30-dniowego terminu do wniesienia skargi w sposób wskazany w zdaniu drugim wymienionego przepisu - straciła aktualność z dniem 30 maja 2001 r., w związku z wejściem w życie art. 102a ustawy o samorządzie gminnym.

2. Ważna kwestia wyłoniła się w wyrokach z dnia 24 października 2002 r. (sygn. akt I SA/Ka 1353/01 oraz I SA/Ka 1354/01), w których Sąd doszedł do przekonania, że pojęcie „uprawnionego podmiotu”, o którym mowa w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym, wiąże się z interesem prawnym lub obowiązkiem wyprzedzonym z konkretnie oznaczonego przepisu prawa administracyjnego materialnego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Gmina, kwestionująca rozstrzygnięcie samorządowego kolegium odwoławczego w zakresie obowiązku podatkowego innego podmiotu, nie może być uznana za stronę stosunku prawnopodatkowego, odnoszącego się do podatku od nieruchomości. Posiada bowiem oznaczone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych uprawnienia w zakresie kreowania wysokości należnego podatku, jest też jego beneficjentem – stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.) W związku z tym wskazane okoliczności uzasadniają jedynie istnienie po stronie gminy interesu faktycznego, a nie prawnego.

3. Wiele wyroków zapadłych w tej grupie spraw odnosiło się do dotacji udzielanych na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Znaczenie dla praktyki orzeczniczej ma w szczególności wyrok z dnia 24 października 2002 r., sygn. akt III SA 1744/02, w którym wyrażono pogląd, iż art. 109 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i § 41 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek

budżetowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1333), nie wyłącza możliwości zastosowania wobec tej kategorii jednostek art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

4. Wyrok z dnia 3 kwietnia 2002 r., sygn. akt III SA 3224/01, wiązał się ściśle z zagadnieniami naruszenia dyscypliny budżetowej. Stwierdzono w nim m.in., że w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) ustawodawca penalizuje wszelkie odstępstwa od wymogów inwentaryzowania, wynikających z ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.), a więc zarówno niepodjęcie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczy wisty, dotyczący wszystkich składników majątkowych danej jednostki.

Sprawy z zakresu egzekucji administracyjnej

W orzeczeniach sądowych z tego zakresu wystąpiło wiele nowych i istotnych dla praktyki orzeczniczej zagadnień.

1. Ważnym, zarówno z punktu widzenia podatnika, jak również organów podatkowych, jest wyrok z dnia 25 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA/Gd 838/01, w którym Sąd uchylając zaskarżone postanowienie stwierdził, że z wykładni gramatycznej przepisu art. 70 § 3 Ordynacji podatkowej wynika, że przepis ten dla skutecznego przetrwania biegu terminu przedawnienia wyrażnie wymaga spełnienia dwóch przesłanek: dokonania czynności egzekucyjnej i powiadomienia podatnika o tej czynności. Spełnienie obu tych warunków musi nastąpić najpóźniej przed upływem terminu przedawnienia. Orzeczenie to stanowi kontynuację dotychczasowych poglądów, zawartych np. w wyroku z dnia 20 grudnia 2001 r., sygn. akt III SA 1719/00, w którym postawiono tezę, że przetrwanie biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 3 ustawy z

dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), następuje z datą dokonania pierwszej czynności egzekucyjnej, a nie z datą z jaką podatnik o tej czynności został powiadomiony.

2. Nie sposób pominąć także wyroku z dnia 8 marca 2001 r., sygn. akt SA/Sz 1723/99, w którym Sąd zwrócił uwagę, że w myśl regulacji zawartej w art. 126 K.p.a. w zw. z art. 17 i 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.), wznowienie postępowania może mieć miejsce jedynie w odniesieniu do tych postępowań wydanych w toku postępowania administracyjnego lub egzekucyjnego, od których przysługuje zażalenie. Takim postanowieniem nie jest postanowienie organu odwoławczego wydane na podstawie art. 134 k.p.a. w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności środka odwoławczego lub uchybienia terminu do jego wniesienia, co oznacza, że brak jest podstawy prawnej do wznowienia takiego ostatecznego postanowienia na podstawie przepisów art. 145-152 K.p.a.

3. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA/Gd 1411/01 został wyrażony pogląd, że brak adnotacji poborcy w dowodzie rejestracyjnym pojazdu o jego zajęciu (art. 98 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.) nie powoduje bezskuteczności zajęcia tego pojazdu, o ile zostały dokonane czynności określone w art. 98 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

4. Na uwagę zasługuje również teza zawarta w wyroku z dnia 7 czerwca 2002 r., sygn. akt I SA/Gd 1817/01. Zdaniem Sądu, prowadzenie postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym w administracji, co do zasady jest dopuszczalne w odniesieniu do obowiązków podlegających wykonaniu w trybie egzekucji

administracyjnej, określonych w art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Skoro więc z unormowania zawartego w art. 27 k.k.w. - i to w sposób nie budzący wątpliwości - wynika, że egzekucję środka karnego, jakim jest prepaadek przedmiotów, prowadzi urząd skarbowy według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, to przyjęć należy, że w takim samym trybie trzeba prowadzić zabezpieczenie groźącego prepaadeku przedmiotów, na podstawie prawomocnego orzeczenia o zabezpieczeniu wydanego na podstawie art. 293 § 1 k.p.k. w zw. z art. 292 k.p.k.

Sprawy z zakresu cen

Jakkolwiek ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.) utraciła moc dnia 12 grudnia 2001 r., była ona podstawą prawną orzeczeń wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny w 2002 r. Do najistotniejszych zagadnień w tej kategorii spraw należała interpretacja:

- art. 4 ust. 1, 5, 6, 8 w związku z art. 18 ust. 3 ww. ustawy - w związku z możliwością ustalania przez gminy cen urzędowych za usługi przewozowe gminnego transportu zbiorowego oraz za przewozy taksówkami;

- art. 17 ust. 1 i 3 ww. ustawy - w związku z obowiązkiem umieszczania cen bezpośrednio na towarze, który przeznaczony jest do sprzedaży detalicznej.

1. W pierwszej grupie spraw (np. wyrok z dnia 5 czerwca 2002 r., sygn. akt III SA 133/02) składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego podtrzymały swój dotychczasowy pogląd (np. wyrok z dnia 14 marca 2001 r., sygn. akt III SA 2490/00), że w przypadku usług świadczonych za pomocą różnych środków transportu, np.: usług przewozowych taksówkami, zarówno koszty, jak i zysk muszą być uśrednione, przy uwzględnieniu takich elementów,

jak marki samochodów używanych jako taksówki, czy stosowany rodzaj paliwa. Punktem odniesienia przy ich ustalaniu nie musi być najdroższy w eksploatacji samochód. W tym zakresie ustawodawca pozostawił organowi ustalającemu ceny urzędowe swobodę, wynikającą z faktu, iż w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.) była mowa o „uzasadnionych kosztach” i zysku, bez bliższego precyzowania sposobu dochodzenia do ich wysokości.

2. W drugiej grupie spraw, do których należał np.: wyrok z dnia 27 sierpnia 2002 r., sygn. akt III SA 3219/01 (analogiczny pogląd zaprezentowano w wyroku z dnia 7 grudnia 2001 r., sygn. akt III SA 2159/01) stwierdzono, że niezależnie od obowiązku uwiadczenia cen w miejscu sprzedaży detalicznej towarów lub świadczenia usług, o którym mowa w art. 17 ust. 4 ustawy o cenach, w art. 17 ust. 1 tej ustawy przewidziany został wymóg bezpośredniego oznaczenia towarów ceną. Użyte zatem w art. 17 ust. 1 określenie „powinność” jest równoznaczne z obowiązkiem prawnym umieszczenia cen bezpośrednio na towarze. Kod kreskowy i ceny uwidocznione na regałach nie są wystarczającą informacją o cenie, a okoliczności związane ze specyfikacją handlu w wielkopowierzchniowych obiektach nie zwalniają – w świetle ustawy o cenach - z obowiązku umieszczenia ceny bezpośrednio na towarze. W interesie konsumentów leży uzyskanie bezpośredniej informacji o cenie, a rzeczą przedsiębiorców jest takie zorganizowanie sprzedaży aby warunek ten spełnić. Obydwie postawione wyżej tezy zachowują swoją aktualność pod rządami nowej ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.).

Sprawy z zakresu nadzoru bankowego

1. W sprawach o sygnaturach III SA 727/01, III SA 797/01 i III SA 812/01 Sąd badał zasadność nałożenia kar pieniężnych na trzech członków zarządu banku. Podstawą rozstrzygnięcia był art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939 ze zm), zgodnie z którym kara może być nałożona w razie niewykonania zaleceń dotyczących prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa lub statutu, a także odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji, o których mowa w art. 139 Prawa bankowego.

Sąd uznał, że okolicznością faktyczną, uzasadniającą nałożenie kary, może być sam fakt niezakceptowania przez Komisję Nadzoru Bankowego programów naprawczych, dwukrotnie opracowanych przez zarząd.

2. W sprawie o sygn. I SA/Po 1597 – 1599/00 Sąd nie dopuścił kuratora banku w upadłości do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych. Skargę na decyzję izby skarbowej wniósł syndyk banku.

Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 160 ust. 4 Prawa bankowego celem ustanowienia kuratora jest reprezentowanie upadłego banku w postępowaniu upadłościowym. Przepis ten nie przewiduje występowania kuratora w innych postępowaniach. Kurator nie ma też interesu prawnego do wystąpienia w NSA w sprawie podatkowej.

Sprawy celne

W 2002 r. w sprawach dotyczących problematyki celnej przedmiotem rozpoznawanych skarg były w większości decyzje dotyczące wartości celnej towaru i długu celnego, a także klasyfikacji taryfowej towaru, uznania przedstawionych przy zgłoszeniu celnym świadectw pochodzenia towaru oraz naruszenia przez organy celne przepisów dotyczących postępowania.

Dominowały skargi na decyzje organów celnych wydawane na podstawie obowiązującej od dnia 1 stycznia 1998 r. ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny. Nadal też, choć w niewielkim zakresie, rozpoznawane były skargi na decyzje wydane na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 z późn. zm.).

1. Wartość celna towaru

W tych sprawach organy celne kwestionowały wartość celną deklarowaną przez stronę, jeżeli odbiegała ona w istotny sposób od wartości rynkowej sprowadzonego towaru, lub gdy w wyniku kontroli ujawniono nową fakturę nie znaną organowi celnemu w dacie dokonania odprawy celnej, z której wynikała wyższa wartość celna sprowadzonego towaru. Problematyki wartości celnej dotyczyły również spory o uznanie udzielanych importerowi rabatów w związku z reklamacją towaru oraz z doliczeniem opłat licencyjnych jako warunku sprzedaży.

Dużą grupę stanowiły sprawy, w których organy celne zakwestionowały wiarygodność i dokładność informacji albo wiarygodność dokumentów służących do określenia wartości celnej (art. 23 ust. 7 Kodeksu celnego).

W tych sprawach Sąd zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie uznawał, że powody odmowy przyjęcia wartości transakcyjnej wskazane w art. 23 § 7 Kodeksu celnego muszą być przekonujące oraz dotyczyć wiarygodności formalnej, pojmowanej jako wiarygodność dokumentów i informacji określających wartość transakcyjną, a także wiarygodności materialnej (wiarygodność wysokości ceny). Odrzucenie wartości transakcyjnej nie jest tożsame ze stwierdzeniem, że ujawniona cena jest niewiarygodna, a oznacza jedynie odmowę uwzględnienia wartości transakcyjnej jako podstawy wymiaru cła.

Zakwestionowanie wiarygodności faktur nakłada na organy obowiązek wykazania przyczyn, dla których nie uznawano przedstawionych dokumentów

za wiarygodne - w praktyce organów celnych często brak jest w decyzji uzasadnienia przyczyn tej odmowy. Odrzucenie wartości transakcyjnej na podstawie jednej z metod określonych w art. 25-29 Kodeksu celnego nie może być dowolne. Dopiero niemożliwość zastosowania wcześniejszej metody uzasadnia skorzystanie z następnej. W orzeczeniach sądowych podnosi się, że praktyka organów polegająca na arbitralnym stosowaniu jednej z dowolnie wybranych metod bez wykazania przesłanek takiego wyboru - jest wadliwa. (np. wyroki: z 5 lutego 2002 r., sygn. SA/Bk 206/01, z 18 stycznia 2002 r., sygn. V SA 3602/00, z 20 lutego 2002 r., sygn. ISA/Ka 2590/00).

W praktyce organów celnych najczęściej stosowaną metodą jest tzw. metoda „ostatniej szansy”, określona w art. 29 Kodeksu celnego. W orzecznictwie sądowym podkreślano, że taka praktyka budzi wątpliwości, ponieważ uzasadnienia organów celnych stosujących tę metodę ograniczają się do ogólnikowego stwierdzenia o „braku możliwości” ustalenia wartości celnej na podstawie metod określonych we wcześniejszych przepisach prawa. Wskazywano, że eliminowanie kolejnych sposobów ustalania wartości celnej dla zastosowania metody „ostatniej szansy” wymaga wskazania konkretnych przyczyn braku możliwości ich zastosowania (por. wyroki z dnia 7 sierpnia 2002 r., sygn. V SA 2890/01, z 20 marca 2002 r., sygn. V SA 1368/01).

Problematyki wartości celnej dotyczyły również spory o uznanie udzielonych importerowi rabatów w związku z reklamacją towaru. W sprawie oznaczonej sygn. akt I SA/Ld 690/01 Sąd oddalając skargę wskazał, iż skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 40 Kodeksu celnego, dotyczącego zbadania towarów przed nadaniem im właściwego przeznaczenia, spowodowałoby ustalenie ewentualnych wad i braków jakościowych towaru, a co za tym idzie zmniejszenie wartości towaru powodujące obniżenie należnej wartości celnej. Uprawnienie do zbadania towarów ma praktyczne znaczenie, gdyż ich prawidłowe zbadanie umożliwia stwierdzenie, przed dokonaniem

zgłoszenia celnego, ewentualnych niezgodności ilościowych i jakościowych z rzeczywisłym stanem rzeczy, w tym klasyfikację do odpowiedniego kodu taryfy celnej.

W wielu sprawach dotyczących sprowadzania farmaceutyków, których cena była zmniejszana po przedstawieniu ich do odprawy, Sąd oddalał skargi uzasadniając, że stosownie do art. 85 § 1 Kodeksu celnego, należności przywozowe są wymagalne według stanu towaru i jego wartości celnej w dniu zgłoszenia towaru do odprawy. Regulacja zawarta w tym przepisie nie stoi na przeszkodzie w późniejszym skorygowaniu wymiaru należności celnych we właściwym trybie przez organ celny. W wielu orzeczeniach Sąd wskazywał, że udzielone rabaty miały wpływ na wartość celną towaru i powinny być uwzględniane. Nazwanie rabatów wsparciem finansowym nie zmienia ich handlowego charakteru (por. wyroki: z 12 grudnia 2002 r.: V SA 1805/02, V SA 1802/02, z 10 grudnia 2002 r.: V SA 1674/02, V SA 1709/02).

W sprawie V SA 2620/01 przedmiotem sporu była zasadność doliczenia opłat licencyjnych do wartości towarów (art. 30 § 1 pkt 3 Kodeksu celnego), jako warunku sprzedaży tych towarów. Spółka sprowadzała z zagranicy blachę, przy czym uiszczala opłatę comiesięczną za używanie zarejestrowanego znaku firmowego. Organ wznamwiając postępowanie argumentował, że wartość blachy została zanizowana z powodu nieuwzględnienia kosztów związanych z poniesionymi przez stronę kosztami dotyczącymi opłat licencyjnych. Sąd uwzględniając skargi wyjaśnił, że fakt istnienia umowy nakładającej na importera obowiązek przekazania opłaty licencyjnej, nie przesądza o tym, że stanowi ona w świetle art. 30 § 1 pkt 3 Kodeksu celnego warunek sprzedaży. Również w sprawach, w których sprowadzane były kartoniki do mleka, na których widniał chroniony znak towarowy, organ uznawał zasadność doliczenia opłaty licencyjnej za używanie znaku. Rozpoznając skargi w tych sprawach Sąd stwierdził, iż organ doliczył je bez należytego ustalenia, czy spełnione zostały wszystkie przesłanki z tego artykułu, a w szczególności, czy opłaty licencyjne

były opłacone jako warunek sprzedaży towaru (sprawy SA/Bk 159/02, SA/Bk 24/02).

Sąd uchylał również decyzje organów w sprawach dotyczących doliczenia przez organ do wartości celnej towaru faktur za usługi marketingowe planowanego przez firmę importu innego towaru, niż będącego przedmiotem dopuszczenia do obrotu. Organ uznał, że kwota za faktury za usługi marketingowe, stanowiąca w rzeczywistości część dochodu przypadającego sprzedawcy i należało doliczyć ją do wartości transakcyjnej zgodnie z art. 30 § 1 pkt 4 Kodeksu celnego. Decyzje takie były uchylane, gdyż dysponują art. 30 § 1 pkt 4 Kodeksu celnego nie są objęte dochody z innych, niż wyraźnie wymienione w tym przepisie, zdarzeń lub tytułów. W decyzji nie wykazano, że sporna kwota została uzyskana w sposób przewidziany w art. 30 § 1 pkt 4 i w ogóle nie podano przesłanek, które można by uznać za uzasadniające zastosowanie w sprawie tego przepisu (wyroki z 26 listopada 2002 r.: V SA 17/02, V SA 15/02, V SA 19/02).

W sprawie I SA/Ld 1324/01 Sąd dokonał wykładni art. 22 § 1 pkt 5 Kodeksu celnego. W wyroku oddalającym skargę wskazano, że pojęcie prowizji od zakupu, o którym mowa w art. 30 § 1 pkt 1 lit. a Kodeksu celnego, podlega ścisłej wykładni zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 22 § 1 pkt 5 Kodeksu celnego, w myśl którego jest to opłata poniesiona przez kupującego na rzecz agenta za reprezentowanie go przy zakupie towarów, dla których ustalana jest wartość celna. Sąd stwierdził, że usługa polegająca na reprezentowaniu kupującego przy zakupie towarów może obejmować również czynności faktycznie polegające na pośrednictwie. Warunkiem jednak uznania, że otrzymane z tego tytułu wynagrodzenie jest prowizją od zakupu, jest stwierdzenie, że agent wykonujący usługę był upoważniony także do reprezentowania kupującego, a zatem, że czynności faktycznie wykonywane były w ramach umowy agencji typu przedstawicielskiego.

Sporną kwestią rozstrzygniętą wyrokiem z 22 maja 2002 r., sygn. I SA/Ka 525/01, było ustalenie, czy dokumentacja techniczna jest towarem w rozumieniu przepisów Kodeksu celnego. Ponieważ w Kodeksie celnym brak jest definicji pojęcia „towar”, Sąd odwołał się do wykładni gramatycznej i definicji z art. 45 Kodeksu cywilnego. W kontekście tych sprostowań Sąd stwierdził, że sporna dokumentacja techniczna nie wyzerpuje definicji pojęcia „towar”. Nie jest to bowiem ani rzecz ruchoma, ani energia elektryczna, cieplna lub inna, która była przedmiotem obrotu z zagranicą. Potwierdzeniem takiej wykładni jest zdaniem Sądu, unormowanie art. 30 § 1 pkt 2 Kodeksu celnego, w którym mowa jest zarówno o towarach (materiałach, komponentach itd.), jak i usługach w postaci prac techniczno-inżynierskich, rozwojowych, artystycznych i projektowych oraz planach i szkicach wykonywanych poza obszarem celnym. Z uwagi na powyższe przyjęto, że skoro wartość usług w postaci prac techniczno-inżynierskich (...) wykonywanych poza polskim obszarem celnym dolicza się do wartości importowanych towarów, to usługi te same towarem nie są.

2. Klasyfikacja taryfowa towaru

Druga zasadnicza grupa spraw celnych dotyczyła rozbieżności w klasyfikacji celnej towaru, prezentowanej przez stronę w zgłoszeniu celnym a przyjętej przez organy celne. Zagadnienie prawidłowej klasyfikacji celnej jest szczególnie trudne zwłaszcza w sferze dowodowej. Sąd wielokrotnie zwracał w tych sprawach uwagę, że skoro prowadzone postępowanie (a zwłaszcza opisy towaru zawarte w pozycjach klasyfikacji taryfowej) nie usunęło zaistniałych wątpliwości, zaś prawidłowa klasyfikacja wymaga wiadomości specjalnych, to organ celny powinien dopuścić dowód z opinii biegłego w celu określenia cech spornego towaru (np. w sprawie I SA/Po 2656/00 chodziło o ustalenie składu chemicznego tłuszczów nie będących margarynami, w sprawie SA/Bk 938/01 – jakie właściwości posiada ziarno słonecznika, w sprawie SA/Bk 448/01 należało

ustalić, czy sprowadzone konie są rasowe). W wyroku z dnia 24 stycznia 2002 r., sygn. V SA 941/01 Sąd wyraził pogląd, że każdorazowa zmiana przez organ ustalonej praktyki kwalifikacji celnej towaru, dotychczas stosowanej, wymaga nie tylko odniesienia się do zasady uznania administracyjnego ale i sprecyzowania przesłanek, które powodują, że utrzymanie dotychczasowej praktyki jest nie do przyjęcia. Okoliczność, że przedmiotem kontroli ze strony NSA są pojedyncze decyzje wydane w sprawie konkretnej partii towaru, nie oznacza dopuszczalności odmiennego sposobu korzystania z uznania administracyjnego w stosunku do identycznego towaru w innych sprawach, wobec tego samego importera lub innych importerów. Nie chodzi o to, by biegły decydował o kwalifikacji celnej, lecz o to, by jego opinia wskazała cechy towaru, które organ celny, stosując wobec partii towaru, będzie mógł wskazać jako wiążące w stosunku do pozostałych odpraw towarów danego rodzaju.

Znaczna ilość skarg dotyczyła grupy spraw związanych z importem towarów, których dotyczy Dział 27 Taryfy celnej obejmujący „paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji, substancje bitumiczne, woski mineralne”. Importerzy składając wnioski o wszczęcie postępowania celnego, klasyfikowali towar do pozycji Taryfy celnej, która była weryfikowana przez organ po dokonaniu badań. Wśród tych spraw regułą było przedstawienie przez importerów do zgłoszenia celnego certyfikatu producenta towaru, który sporządzony był według metody badawczej niezgodnej z metodą przewidzianą w Taryfie celnej. Badania wykonane metodą obowiązującą w kraju producenta na „użytek” klasyfikacji towaru w Polsce, nie mogły mieć zastosowania, gdyż przepisy prawa polskiego dla określenia tego rodzaju towaru posługują się inną metodą badawczą i tylko wyniki tej metody, lub równoważnej, stanowią podstawę do klasyfikacji tych towarów. Sposób podziału towarów w ramach pozycji 2710 - gdzie wymieniono towary ze względu na ich przeznaczenie, np. oleje do przeprowadzenia procesu specyficznego, oleje smarowe, przekładniowe itp., uzasadniało zdaniem Sądu, ustalenie klasyfikacji towaru przy

uwzględnieniu jego zastosowania. Brzmienie określonego kodu PCN Taryfy celnej stanowi przepis prawa, z którego wynika wprost uzależnienie taryfikacji od przeznaczenia towaru (np. wyroki: z 12 kwietnia 2002 r. I SA/Lu 723/01, z 22 maja 2002 r. I SA/Lu 765/00, z 17 maja 2002 r. I SA/Lu 516/00, z 8 maja 2002 r. I SA/Lu 462/00).

W sprawach dotyczących klasyfikacji taryfowej parafarmaceutyków jako leków, Sąd w wyroku z dnia 28 lutego 2002 r. o sygn. V SA 1444/01, oddalającym skargi, podzielił stanowisko organów celnych, iż skład przedstawionych preparatów oraz ich zastosowanie dawają organom celnym uzasadnioną podstawę do przyjęcia, że preparaty te nie są lekami w rozumieniu poz. 3004 Taryfy celnej. Organy celne dokonują klasyfikacji taryfowej towarów w oparciu o przepisy Taryfy celnej, która przyjęła nazewnictwo i zasady interpretacji Scalonej Nomenklatury Określenia i Kodowania Towarów, wprowadzonej w życie Międzynarodową Konwencją w Sprawie Zharmonizowania Systemu Oznaczenia i Kodowania Towarów, sporządzoną w Brukseli dnia 14 czerwca 1983 r. (załącznik do Dz.U z 1997 r. Nr 11, poz.62). Natomiast nie są właściwe do określenia klasyfikacji towarów według Taryfy celnej organy działające w sprawach dotyczących rejestracji środków farmaceutycznych i materiałów medycznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 1991r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej (Dz.U. Nr 105, poz. 452 ze zm.). Świadcstwo rejestracji środka farmaceutycznego lub materiału medycznego (w Rejestrze Środków Farmaceutycznych i Materiałów Medycznych) stanowi wprawdzie dowód ich wpisania do rejestru w trybie art. 14 ust. 2 cyt. ustawy, jednakże nie zawsze może być uznane za dowód przesądzający o klasyfikacji celnej w rozumieniu art. 13 § 5 Kodeksu celnego. Stanowisko takie sformułował Sąd w wyroku z dnia 27 lutego 2002 r. o sygn. V SA 1422/01 uznając, iż taryfikacja celna i wpis do rejestru środków

farmaceutycznych są odrębnymi postępowaniami, zaś kryteria decydujące o taryfikacji celnej i uznaniu towaru za środek farmaceutyczny nie są identyczne.

W wielu sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia była decyzja w przedmiocie uznania za nieprawidłowe zgłoszenia celnego i zakwalifikowania towaru do właściwej pozycji Taryfy celnej – Sąd uchylał zaskarżone decyzje ze względu na formalnych. Sąd, rozważając prawidłowość zastosowania opinii klasyfikacyjnej Światowej Organizacji Celnej (WCO), wyraził pogląd, że obowiązek zapewnienia stronie udziału w każdym stadium postępowania wymagał umożliwienia jej wypowiedzenia się co do treści skierowanego przez Główny Urząd Cel do WCO wniosku w sprawie klasyfikacji spornego towaru, który powinien zawierać dokładnie ustalony stan faktyczny oraz precyzyjnie przedstawione stanowiska stron. Sąd przypomniał jednocześnie, że wiążący charakter dla polskich organów celnych ma tylko opinia Komitetu do Spraw Systemu Zharmonizowanego i Rady Światowej Organizacji Celnej, a nie jej Sekretariatu (wyroki NSA z 18 czerwca 2002 r.: sygn. V SA 2188/01, V SA 2246/01, V SA 2247/01, z 5 grudnia 2002 r.: sygn. V SA 394/02, V SA 1358/01, V SA 2/02). Stanowisko takie wypowiedział również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 listopada 2002 r. III RN 195/01.

3. Świadcstwo pochodzenia towaru

W kwestii stosowania umów międzynarodowych Sąd w wyroku z dnia 11 października 2002 r. sygn I SA/Ld 1798/01, oddalając skargę wyjaśnił, że Układ Europejski traktowany jest jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Protokół Nr 4, dotyczący definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej, został podpisany w Brukseli dnia 24 czerwca 1997 r. i stanowi załącznik do Układu Europejskiego, będąc jego integralną częścią.

Dokumenty zagranicznej administracji celnej stanowią zatem, w świetle prawa polskiego /art.194 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 262 Kodeksu celnego i w zw. z art. 11 Protokołu Nr 6 UE/ dokument urzędowy, korzystający z domniemania prawdziwości tego co zostało w nim potwierdzone, a jego obalenie wymaga przeciwdowodu. Ciężar obalenia domniemania prawdziwości co do twierdzeń zawartych w tych dokumentach ciąży na skarżącym (wyroki z 12 września 2002 r. V SA 2368/01 i z 18 września 2002 r. V SA 1973/01).

W sprawie I SA/Ld 314/01, Sąd uchylając decyzję nie podzielił poglądu organów celnych, że skoro Polska nie jest stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, to stwierdzenie pochodzenia produktu z tego obszaru ale przywiezionego z obszaru Unii Europejskiej nie pozwala na zastosowanie stawek celnych obniżonych. Sąd trafnie przyjął, że z Artykułu 2 Protokołu Nr 4 do Układu Europejskiego wynika, iż wola stron umowy było uznanie za produkty pochodzące ze Wspólnoty także produkty pochodzące z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które zostały przywiezione z obszaru Unii Europejskiej. Jeżeli zatem organy celne nie kwestionują spełnienia pozostałych przesłanek do zastosowania obniżonych stawek celnych, to brak jest podstaw do odmowy stosowania obniżonych stawek z uwagi na deklarację eksportera, że towary pochodzą z Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

4. Zwrot cła

W wyroku z dnia 14 listopada 2002 r. sygn. I SA/KA 1892/01, Sąd podzielił argumentację organu celnego w zakresie dotyczącym wykładni art. 248 Kodeksu celnego. Sąd stwierdził, że użyte w tym przepisie pojęcia „towary nieprzyjęte”, „towary wadliwe”, „towary nie użyte” mają własne znaczenie, które wynika z ogólnej konstrukcji instytucji zwrotu cła. W szczególności zatem postępowania reklamacyjnego przez importera i uznanie reklamacji przez kontrahenta zagranicznego nie spowodowało, że importowany towar stał się

przez to towarem nieprzyjętym przez osobę wprowadzającą. Zwrot lub umorzenie cła w trybie art. 248 ustawy Kodeks celny dotyczy sytuacji, kiedy doszło już do zwolnienia towarów przez organ celny z chwilą dokonania weryfikacji zgłoszenia celnego. Zwolnienie towarów to czynność organu celnego umożliwiająca użycie towarów w celach określonych przez procedurę celną, jaką zostały objęte towary przywiezione spoza polskiego obszaru celnego; dopuszczone do obrotu stają się towarami krajowymi. Przepis art. 248 § 1 Kodeksu celnego ma na celu ograniczenie jednego ze skutków ryzyka handlowego ponoszonego przez importera towaru. W praktyce oznacza to, że importer winien podjąć takie działania, które pozwoliłyby najpóźniej w chwili wstępnego użycia towarów stwierdzić ich wadliwość.

5. Zgłoszenie celne

W wyroku z dnia 11 grudnia 2002 r. sygn. I SA/Ld 671/02 Sąd sformułował pogląd, że prawo własności towaru nie stanowi elementu zgłoszenia celnego podlegającego weryfikacji przez organy celne na podstawie art. 65 § 4 pkt 2 a-c Kodeksu celnego, a zatem nie może być przedmiotem decyzji uznającej zgłoszenie celne za nieprawidłowe. Organ celny nie są uprawnione do uznania zgłoszenia za nieprawidłowe (art. 65 § 4 pkt 2 Kodeksu celnego) albo unieważnienia zgłoszenia celnego (art. 68 Kodeksu celnego) na tej podstawie, że towar objęto procedurą uszlachetnienia celnego wbrew woli osoby, która wprowadziła do obrotu zgłoszenia celnego towaru ale uważa się za właściciela towaru. Podobnie jak zgłoszenie towaru do uszlachetnienia czynnego nie wymaga ustalenia, że zgłaszający jest właścicielem towaru, tak i objęcie towaru procedurą nie przesądza kto jest właścicielem towaru.

6. Opłata manipulacyjna dodatkowa

W sprawach SA/Sz 495/01, SA/Sz 2949/00, SA/Sz 45/01, Sąd podzielił trafność ocen organów celnych, co do ustalenia tak zasadności wymierzenia opłaty manipulacyjnej dodatkowej, jak i podmiotu zobowiązanego do jej zapłaty. Wprowadzając obowiązek pobierania opłaty manipulacyjnej dodatkowej, kodeks celny określił, iż jest ona pobierana od osoby, która wprowadziła towary na polski obszar celny lub, która przyjęła odpowiedzialność za te towary po ich wprowadzeniu. Określenie dwójakiego rodzaju osób, od których może być pobierana opłata manipulacyjna dodatkowa, nakłada na organy celne obowiązek ustalenia w każdej konkretnej sprawie osoby, której działanie doprowadziło do nieprawidłowości stanowiących podstawę nałożenia obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej dodatkowej.

Na tle sprawy I SA/Ka 2447/00, w której towar został sprowadzony w mniejszej niż zgłoszono ilości, Sąd wyraził pogląd, że niedopuszczalne jest pobranie opłaty manipulacyjnej dodatkowej, o której mowa w art. 276 § 2 Kodeksu celnego w sytuacji, gdy w wyniku rewizji celnej organ celny wykaze różnicę pomiędzy towarem przedstawionym a ujawnionym, polegającą na niedoborze towaru.

7. Sprawy proceduralne

Wyłączenie pracownika

W wielu sprawach Sąd uchylał decyzje organów celnych wobec stwierdzenia, że pracownik organu odwoławczego, który brał udział przy wydaniu zaskarżonej odwołaniem decyzji w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wymierzającej cło, podlega z mocy prawa wyłączeniu od załatwienia tej sprawy w postępowaniu odwoławczym (art.130 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 262 Kodeksu celnego). Przez wyłączenie od załatwienia sprawy należy rozumieć, że niedopuszczalne jest także wydanie decyzji przez pracownika działającego z

upoważnienia organu administracji publicznej (np. wyroki z 28 lutego 2002 r. V SA 1574/01, z 18 listopada 2002 r. V SA 3198/01, z 29 sierpnia 2002 r. V SA 2529/01, z 6 sierpnia 2002 r. V SA 1759/01), w których decyzje wydawane z upoważnienia Prezesa GUC, w obu instancjach podpisał ten sam pracownik.

Agencja celna jako strona

Wątpliwości, jakie powstały m.in. w sprawie o sygn. V SA 998/01 dotyczyły wyjaśnienia, czy agencja celna, która złożyła zabezpieczenie majątkowe należności celnych obciążających podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą, wymierzonych temu podmiotowi decyzją ostateczną, wydaną przed wejściem w życie Kodeksu celnego oraz Ordynacji podatkowej, jest - po wejściu w życie tych przepisów - stroną uprawnioną do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wymierzającej cło temu podmiotowi (art. 133 i 134§ 2 Ordynacji podatkowej) oraz, czy po rozwiązaniu spółki cywilnej w toku postępowania, o którym powyżej mowa, stroną jest były wspólnik tej spółki (art. 133 § 1 in fine i art. 115 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej).

Wątpliwości te zostały rozstrzygnięte w uchwałie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r. FPS 7/02. Sąd uznał, że pod rządami Prawa celnego agencja miała własny interes prawny, gdyż zakres obciążającego agencję zabezpieczenia zależy od wysokości cła wymierzonego podmiotowi dokonującemu obrotu towarowego z zagranicą, a ponieważ na gruncie art. 133 Ordynacji podatkowej stroną postępowania podatkowego jest każdy, czyjego interesu działanie organu podatkowego choćby pośrednio dotyczy, należy uznać że agencja celna jest stroną postępowania, a były wspólnik może w swoim imieniu złożyć wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jako strona w rozumieniu art.133 Ordynacji podatkowej.

Kwestii uznania za stronę dotyczyła też sprawa o sygn. I SA/Ka 1238-

1239/01, w której Sąd rozważał spór, czy towarzystwo ubezpieczeniowe, będące gwarantem zobowiązany na podstawie udzielonej gwarancji do zapłaty kwoty wynikającej z długu celnego, jest stroną postępowania celnego mającego za przedmiot określenie kwoty długu w związku z usunięciem towaru spod dozoru celnego. Uwzględniając skargę, Sąd zwrócił uwagę na dotychczasowe orzecznictwo, przyznające status strony agencjom celnym.

Termin do wniesienia odwołania

Przedmiotem sporu w sprawie I SA/Ka 2395/01 była kwestia, czy termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg z chwilą doręczenia decyzji agencji celnej, czy też następuje to dopiero z chwilą doręczenia tej decyzji stronie. Sąd trafnie przyjął, że skoro agencja celna, jako przedstawiciel osoby w świetle art. 256 § 1 Kodeksu celnego, uprawniona jest do dokonywania przed organami celnymi wszelkich czynności przewidzianych przepisami prawa celnego, w tym do składania odwołań od decyzji, to w celu możliwości realizowania prawa do wniesienia odwołania jest ona uprawniona również do odbioru decyzji. Doręczenie decyzji agencji celnej, jako przedstawicielowi strony powoduje, że termin do wniesienia odwołania od tej decyzji tak przez nią, jak i przez samą stronę, biegnie od daty tego doręczenia.

Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

1. Publiczny obrót papierami wartościowymi

Podobnie jak w roku ubiegłym, przedmiotem spraw z zakresu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. Nr 118, poz. 754 ze zm.) były przede wszystkim obowiązki emitenta papierów wartościowych. W tym względzie zwrócić należy uwagę na wyrok o sygn. akt: III SA 3298/01, w którym Sąd oddalił skargę spółki akcyjnej na decyzję nakładającą karę

pieniężną za naruszenie obowiązków informacyjnych. Podstawą prawną decyzji był art. 81 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy, zgodnie z którym od dnia udostępnienia prospektu do publicznej wiadomości emitent jest obowiązany do równoczesnego przekazywania Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, spółce prowadzącej giełdę lub spółce prowadzącej rynek pozagiełdowy, na których są notowane papiery wartościowe emitenta, informacji o wszelkich zdarzeniach, które mogłyby w sposób znaczący wpłynąć na cenę lub wartość papieru wartościowego. Sąd uznał, że fakt tymczasowego aresztowania prezesa zarządu mógł mieć wpływ na cenę lub wartość papieru wartościowego. Stwierdził też, iż dwudziestoczworgodzinny termin wykonania obowiązku informacyjnego biegnie od chwili uzyskania przez spółkę wiadomości o fakcie aresztowania, a nie od chwili otrzymania zawiadomienia Sądu, o którym mowa w art. 261 § 3 K.p.k. Zdaniem składu orzekającego Naczelny Sąd Administracyjny nie ma uprawnień do oceny wysokości kary, bowiem organ wymierza karę według własnego uznania, a wkraczanie przez Sąd w granice pozostawione uznaniu organu stanowiłoby naruszenie art. 21 ustawy o NSA.

Pogląd ten wyrażnie odbiega od stanowiska zajętego w sprawie III SA 2066/99 (zakreślonej w 2001 r. i wymienionej w ubiegłorocznej informacji o działalności NSA), w której Sąd kontrolował wysokość kary i uznał ją za zasadną.

2. Z papierami wartościowymi łączą się także zagadnienia związane z nabywaniem akcji:

a) w sprawie o sygn. akt: III SA 3159/01 Sąd dopuścił Ogólnopolski Ruch Ochrony Praw Obywatelskich i Walki z Korupcją do postępowania sądowego w sprawie, której przedmiotem było zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie przez firmę zagraniczną 51% akcji w kapitale zakładowym polskiej cukrowni, działającej w formie spółki akcyjnej. Za takim rozstrzygnięciem przemawiała - zdaniem Sądu - treść statutu wspomnianej organizacji, której celem jest m. in. ochrona konstytucyjnych praw obywatelskich.

Sąd uznał, że zostały spełnione przesłanki z art. 31 § 1 K.p.a. w związku z art. 59 ustawy o NSA.

W tej samej sprawie Sąd przyjął, że osoba fizyczna, zamieszkała w budynku cukrowni, nie może być stroną postępowania administracyjnego. Między udziałowym zezwoleniem na nabycie akcji, a prawami lokatorskimi skarżącego nie istnieje bowiem związek materialnoprawny.

b) w sprawie o sygn. akt: III SA 2333/02 Sąd odrzucił skargę, dotyczącą m. in. nabycia przez osoby fizyczne (spadkobierczyń) akcji pracowniczych po zmarłym ojcu. Sąd podniósł, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych komercjalizacja, w rozumieniu tej ustawy, polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, zaś prywatyzacja w rozumieniu ustawy polega na zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji lub udziałów spółek powstałych w wyniku komercjalizacji. Podkreślił, że tego rodzaju czynności nie są objęte postępowaniami administracyjnym, a do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji stosuje się przepisy Kodeksu handlowego z 1934 r. Zaznaczył też, że zbywanie akcji nie jest objęte postępowaniem administracyjnym i nie jest to czynność z zakresu administracji publicznej. Prawo do nabycia akcji, zarówno na zasadach preferencyjnych, jak i nieodpłatnie jest postacią uprawnienia majątkowego związanego ze stosunkiem pracy, a do rozstrzygnięcia takich spraw NSA nie jest umocowany.

2. Nadzór ubezpieczeniowy

Przed wszystkim należy odnotować, że w 2002 r. nastąpiła zmiana stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego odnośnie dopuszczalności skargi na wezwanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, zwanego dalej w skrócie „UFG”, do uiszczenia opłaty z tytułu niewykonania obowiązku

zawarcia umowy ubezpieczenia (art. 90e ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej - Dz.U. z 1996 r., Nr 11, poz. 62 ze zm.).

W dotychczasowym orzecznictwie przyjmowano, że kognicja NSA w sprawach objętych ustawą o działalności ubezpieczeniowej określona została wyłączenie w art. 82b ust. 3 i art. 85 tej ustawy (wyrok NSA z dnia 18 listopada 1999 r. - III SA 384/99). Przyjmowano również, że zarówno ubezpieczenie dobrowolne, jak i obowiązkowe mają postać umów, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, zaś roszczenia wynikłe z tych umów, w tym także z braku zawarcia umów obowiązkowych, należą do właściwości rzeczowej sądów powszechnych. Akcentowano w związku z tym, że w stosunku do opłat z art. 90e powyższej ustawy nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego (wyrok z dnia 8 grudnia 1999 r., III SA 1049/99).

W 2002 r. linia orzecnicza NSA uległa zmianie. Niewątpliwie miał na to wpływ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r. - K 23/99, w którym stwierdzono, iż pomiędzy UFG a podmiotem, który nie dopełnił obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia nie istnieje stosunek cywilnoprawny, lecz publicznoprawny (administracyjny), podlegający egzekucji administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że również opłata z art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, wnoszona na rzecz UFG i przez ten Fundusz egzekwowana, ma charakter publicznoprawny.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło w szczególności na treść orzeczeń NSA w sprawach - III SA 2896/01, III SA 3220/01 oraz III SA 3419/01. Składy orzekające, rozpatrując zasadność skarg wniesionych przez osoby fizyczne, na które Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nałożył kary pieniężne za niewypełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, podkreśliły, że wezwania UFG do uiszczenia opłaty za niewypełnienie tego obowiązku są aktami z zakresu administracji publicznej, dotyczącymi stwierdzenia obowiązku

wynikającego z przepisów prawa, a więc jako akty, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, podlegają kognicji tego Sądu.

W sprawach - III SA 2896/01 i III SA 3419/01 - Sąd stwierdził jeszcze, że ani mający w sprawie zastosowanie przepis art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, ani też przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (Dz.U. Nr 96, poz. 475 ze zm.), nie wskazują konkretnie jakiej kategorii posiadaczy pojazdów obowiązek ten dotyczy. Sąd doszedł do przekonania, iż posłużenie się przez ustawodawcę ogólnym pojęciem posiadacza pojazdu oznacza, że obowiązek ten spoczywa zarówno na samistrych, jak i zależnych posiadaczach pojazdów mechanicznych.

Z kolei w sprawie III SA 3220/0 skład orzekający przyjął, że skarżący był obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia już w dniu nabycia pojazdu.

2. Obowiązków zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC) dotyczyły skargi na decyzję Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i na decyzję Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, cofające zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej. W tym względzie skład orzekający podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą.

Przykładem są wyroki w sprawach: III SA 3297/01 oraz III SA 1716/02. W uzasadnieniach obu wyroków skład orzekający wskazały na art. 371 tej ustawy, zgodnie z którym warunkiem otrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności brokerskiej przez osobę fizyczną jest m. in. zawarcie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia tej działalności. W sprawie III SA 1716/02 Sąd podkreślił, że brak tego rodzaju umowy powoduje konieczność cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności brokerskiej i to bez względu na to, czy osoba taka w danym okresie wykonuje działalność brokerską, czy też nie. Zdaniem składu orzekającego, sam fakt

wykonywania działalności brokerskiej nie stanowi warunku niezbędnego do uzyskania zezwolenia na taką działalność. Zauważył też, że przepisy powyższej ustawy nie dają brokerowi podstawy prawnej do samodzielnego zawierania wykonywanej działalności ubezpieczeniowej. W sprawie III SA 3297/01 skład orzekający stwierdził, iż zawarcie umowy OC w późniejszym terminie nie mogło uchronić skarżącego od cofnięcia zezwolenia.

3. Kolejnym ciekawym zagadnieniem były sprawy, w których wniesiono skargi na decyzje Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń, nakładające karę pieniężną na członków zarządu spółki akcyjnej - zakładu ubezpieczeń (wyroki: III SA 1163/02 i III SA 1164/02). Przyczyną nałożenia kar było niewykonanie uprzednich zaleceń PUNU, mających na celu dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń do przepisów prawa. Chodziło w szczególności o przepisy regulujące udzielanie inwalidom wojennym i wojskowym 50% zniżek w opłaceniu składek za obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów samochodowych. Zaniedbanie stosowania tych zniżek PUNU uznał za działanie z naruszeniem przepisów prawa.

NSA nie podzielił tego poglądu. Skład orzekający wyjaśnił, iż kara administracyjna z art. art. 83 ust. 5 ustawy z 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej ma charakter dyscyplinujący i represyjny, ale nie może być utożsamiana z odpowiedzialnością w rozumieniu przepisów prawa karnego. Sąd zwrócił uwagę, iż udzielanie zniżek nie jest zadaniem zakładu ubezpieczeniowych lecz zadaniem Państwa, realizowanym za pomocą odpowiednich funduszy, których źródłem dochodów są dotacje z budżetu państwa. Skład orzekający dodał, że żaden z aktów prawnych takiego obowiązku na zakłady ubezpieczeń nie nakłada. Przepisy określają jedynie uprawnienia dla pewnych kategorii osób do korzystania ze zniżek, nie określają natomiast, jaki ma być tryb udzielania tych zniżek. W szczególności nie wiadomo, czy zakład ubezpieczeń powinien zastosować obniżoną stawkę przy zawarciu umowy, a następnie wystąpić do dysponentów odpowiednich funduszy o refundację, czy też osoba uprawniona

powinna zapłacić zakładowi stawkę w pełnej wysokości, a potem wystąpić do dysponenta funduszu o zwrot różnicy. Sąd stwierdził, że wobec niejasności obowiązujących w tej materii przepisów nie było podstaw do zastosowania kar pieniężnych wobec członków zarządu zakładu ubezpieczeń. W konsekwencji Sąd uchylił zaskarżone decyzje.

4. W sprawie III SA 1100/02 skargę na nałożenie na członka zarządu kary pieniężnej wniósł zakład ubezpieczeń. Wcześniej zakład zwrócił się do organu, który nałożył karę o ponowne rozpatrzenie sprawy, wstępując tym samym do postępowania administracyjnego.

Sąd podniósł, iż w sytuacji, gdy odwołanie od decyzji organu I instancji wnosi podmiot, który twierdzi, że kwestionowana decyzja dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku, to organ odwoławczy obowiązany jest rozpoznać odwołanie, a jeśli w wyniku rozpoznania stwierdzi brak takiego interesu lub obowiązku, to powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego. Sąd podkreślił, że w świetle przepisu art. 83 ust. 5 pkt 1 ustawy z 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, podmiotem, którego praw i obowiązków dotyczy postępowanie administracyjne jest jedynie osoba fizyczna. Decyzja o nałożeniu kary pieniężnej rozstrzyga bowiem jedynie sprawę odpowiedzialności administracyjnej (sankcji administracyjnej) konkretnej osoby fizycznej i w żaden sposób nie wpływa na sferę praw i obowiązków osoby prawnej, jaką jest zakład ubezpieczeń.

3. Ochrona własności przemysłowej

Znaki towarowe

Przeważająca większość spraw z zakresu prawa znaków towarowych dotyczyła decyzji mających za przedmiot unieważnienie prawa z rejestracji znaku towarowego.

W sprawach ze skarg na decyzje Urzędu Patentowego mające za przedmiot unieważnienie prawa z rejestracji znaku towarowego w jednym przypadku stwierdzono nieważność zaskarżonej decyzji (II SA 3875/01) – decyzja została podpisana przez jedynie dwóch członków trzy-osobowego kolegium orzekającego. W sześciu przypadkach uchylono zaskarżone decyzje (w sprawach: II SA 2778/01, II SA 2914/01, II SA 3103/01, II SA 3847/01, II SA 3850/01, II SA 76/02; podstawę uchyleń stanowił art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o NSA, a powodem uchyleń było z reguły niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy), w pozostałych – oddalono skargi.

W wydanych wyrokach NSA wypowiedział się w wielu istotnych kwestiach dotyczących rozumienia przepisów prawa znaków towarowych.

Zajmując się ogólnie przesłankami unieważnienia prawa z rejestracji znaku towarowego (II SA 3864/01), NSA zwrócił uwagę, że „unieważnienie prawa z rejestracji wzoru zdobniczego nie ma istotnego znaczenia dla kwestii istnienia przesłanek takiego samego znaku towarowego, a to z uwagi na odmienne funkcje, jakie pełnią w obrocie te rejestracje, a także inne przesłanki unieważnienia tych praw”.

W kwestii możliwości rejestracji oznaczenia geograficznego w charakterze znaku towarowego (II SA 76/02), NSA podkreślił, że rejestracja oznaczenia geograficznego w charakterze znaku towarowego jest możliwa, jeśli w rezultacie długotrwałego i intensywnego używania oznaczenie identyfikuje źródło pochodzenia towaru, a więc nabyło wrotną zdolność odróżniania. NSA zaznaczył, że również w świetle prawa europejskiego dopuszczalna jest rejestracja oznaczenia geograficznego w charakterze znaku towarowego, jeśli właśnie w rezultacie wieloletniego i intensywnego używania znaku, towary nim opatrzone, są utrzamiane z określonym przedsiębiorstwem (zob. orzeczenie ETS z 4 maja 1999 r. w sprawie „Chiemsee”, C 108/97 i C 109/97). NSA podniósł, że znak nie może nabyć wrotnej zdolności odróżniania, jeśli nie jest identyfikowany z towarami pochodzącymi z określonego przedsiębiorstwa.

Taka identyfikacja nie jest zaś z reguły możliwa, jeśli znak używany jest także przez innych producentów. W ocenie NSA samo wieloletnie używanie określonego znaku przez przedsiębiorcę nie wystarczy by znak nabył wiórną zdolność odróżniania.

W zakresie interpretacji art. 8 pkt 1 ustawy o znakach towarowych (u.z.t.), NSA zwrócił uwagę m.in. na to, że rejestracja znaku na rzecz dystrybutora towarów oznaczanych tym znakiem jest niedopuszczalna ze względu na sprzeczność z zasadami współzycia społecznego. NSA podniósł, że stosunek między producentem towarów i dystrybutorem jest stosunkiem opartym na zaufaniu. To właśnie ze względu na potrzebę ochrony takich szczególnych stosunków zaufania wprowadzony został do konwencji paryskiej, której Polska jest stroną, artykuł 6 *septies*, zakazujący agentowi lub przedstawicielowi osoby, która jest właścicielem znaku w jednym z Państw będących członkiem Związku, zgłoszenia tego znaku do rejestracji bez zezwolenia właściciela. NSA podkreślił, że rejestracji znaku na rzecz dystrybutora nie mogą usprawiedliwiać poniesione przez niego nakłady na reklamę i promocję znaku i towarów opatrzonych tym znakiem; reklama jest częścią kosztów dystrybutora, które zwracane są w toku działalności handlowej w rezultacie zwiększonej sprzedaży (II SA 3878/01 i II SA 3879/01). Ponadto NSA podkreślił, że nie można zgodzić się, iż zarzut sprzeczności z zasadami współzycia społecznego, stanowiący przeszkodę rejestracji znaku, ma dotyczyć samego znaku, a nie jego rejestracji. Sąd podzielił stanowisko, że nie chodzi tu wyłącznie o sprzeczność z zasadami współzycia społecznego samego znaku (jego treści), lecz także o sprzeczność z tymi zasadami określonych działań zgłaszającego i ich zamierzonego skutku (II SA 2971/01, II SA 3878/01 i II SA 3879/01).

W sprawach kontroli decyzji w przedmiocie unieważnienia prawa z rejestracji znaku towarowego na podstawie art. 8 pkt 2 u.z.t., Sąd podkreślił, że ze względu na trudności w rozgraniczeniu używania oznaczenia, jako znaku, od

używania go, jako oznaczenia przedsiębiorstwa (za używanie znaku art. 13 u.z.t.

uznaje także umieszczanie znaku na dokumentach związanych z prowadzaniem towarów do obrotu, a więc posługiwanie się nim w listach handlowych, fakturach, cennikach, katalogach itp.), umieszczenie cudzego znaku w oznaczeniu przedsiębiorstwa z reguły stanowi naruszenie prawa z rejestracji znaku. Szczególnie trudno wykluczyć kolizję, gdy w grę wchodzi znak usługowy, który z natury rzeczy używany jest najczęściej w sposób właściwy do używania oznaczenia przedsiębiorstwa. Zgodnie z ogólnymi regułami, w przypadku kolizji między firmą (nazwą) przedsiębiorstwa a zarejestrowanym z „gorszym pierwszeństwem” znakiem towarowym, priorytet przyznaje się prawu powstałemu wcześniej. NSA uznał, że o braku kolizji między firmą spółki a znakiem nie może decydować to, że znak nie jest identyczny z firmą spółki, ponieważ spółka handlowa używa w firmie określeń: spółka z o.o. lub spółka akcyjna; przy ocenie podobieństwa oznaczeń odróżniających, należy brać pod uwagę ogólne wrażenie wywoływane przez oznaczenie, z uwzględnieniem elementu w nim dominującego. NSA powołał przy tym orzecznictwo Sądu Najwyższego (wyrok z 28 października 1998 r., II CKN 25/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 80), w którym podkreśla się, że „naruszenie nazwy osoby prawnej jako dobra osobistego może nastąpić w razie używania przez nieuprawnionego nie tylko pełnej nazwy, ale i jej części, jeżeli część ta spełnia w sposób wystarczający funkcję indywidualizującą osobę prawną, która umożliwia jednoznaczny identyfikację tej osoby i jej odróżnienie od innych podmiotów, dlatego, że tworzące część nazwy oznaczenie ma samo w sobie dostateczną moc dysyntyktywną” (II SA 3390/01). NSA uznał, że nieustalenie „konkretnego faktu naruszenia dóbr osobistych” nie powoduje wyłączenia zastosowania art. 8 pkt 2 u.z.t.; nie może bowiem ulegać wątpliwości, że rejestracja znaku towarowego, zapewniająca uprawionemu z rejestracji wyłączność używania zarejestrowanego znaku, uniemożliwia lub utrudnia korzystanie z firmy, której elementem wyróżniającym jest ten znak, a

zatem narusza uzasadniony interes spółki mającej prawo do firmy. NSA uznał za słuszne stanowisko, że art. 8 pkt 2 u.z.t. należy interpretować jako wyłączający z rejestracji te znaki, „których używanie stanowiłoby akt naruszenia prawa osobistego lub majątkowego osoby trzeciej. Znaki towarowe bowiem są zgłaszane i rejestrowane w celu zabezpieczenia wyłączności ich używania w obrocie” (II SA 3390/01).

W innej sprawie NSA podzielił stanowisko Komisji Odwoławczej, że odmowa rejestracji znaku towarowego ze względu na naruszenie praw osobistych lub majątkowych osób trzecich powinna nastąpić, gdy nie ma wątpliwości co do tego, że rejestracja znaku narusza cudze prawo. Sąd uznał, że w rozpatrywanej sprawie różnica w nazwach i brak wskazania na pokrywanie się zakresów działania obu przedsiębiorców powodują, że takie wątpliwości wystąpić mogą (II SA 3872/01).

W orzecznictwie NSA w sprawach dotyczących unieważnienia prawa z rejestracji znaku towarowego na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 u.z.t. na uwagę zasługuje w szczególności wskazanie na sposób, w jaki należy dokonywać oceny ryzyka wprowadzenia w błąd. NSA uznał za prawidłową decyzję Urzędu Patentowego unieważniającego prawo z rejestracji znaku ze względu na mylące podobieństwa do wcześniejszego znaku (II SA 4031/01). Sąd przy tym zaznaczył, odwołując się do orzecznictwa i piśmiennictwa, że badając podobieństwo znaków towarowych należy uwzględniać to, iż przeciwny odbiorca towaru zazwyczaj nie analizuje szczegółowo elementów znaku lecz odbiera znak na podstawie ogólnego wrażenia, w którym decydujące znaczenie mają główne i zbieżne elementy porównywanych oznaczeń; z reguły odbiorca mniejśa uwagę zwraca na końcowe fragmenty słowa. W ocenie NSA nie miało istotnego znaczenia z punktu widzenia możliwości odróżniania obu znaków to, że dany wyraz ma w języku angielskim określone znaczenie, a wyraz do niego podobny znaczenia nie ma. Za istotniejsze NSA uznał to, że oba znaki brzmią dla polskiego konsumenta obojętnie. Zdaniem NSA w sprawie nie uległo

wątpliwości, że obydwa znaki przeznaczone są do oznaczania towarów tego samego rodzaju. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego, który kwestionował uznanie pasków i czapek za towary tego samego rodzaju co odzież. Sąd podkreślił, że „jednorodzaizowość” towarów, o której mowa w ustawie o znakach towarowych, nie może być interpretowana jako ich „identyczność”.

Sąd zdaniem NSA, zważywszy że przeciwny odbiorca może być przekonany, iż producent odzieży produkuje również czapki i paski, a także, że paski, czapki i odzież znajdują się często w tych samych punktach sprzedaży i mają tego samego odbiorcę, należy przyjąć, że towary, do oznaczania których przeznaczone są obydwa znaki, są tego samego rodzaju. Z uwagi na podobieństwo znaków i ten sam rodzaj towarów, do oznaczania których przeznaczone są obydwa znaki, NSA podzielił stanowisko Urzędu, że w rozpatrywanej sprawie istnieje niebezpieczeństwo wprowadzenia w błąd co do pochodzenia towarów. Podobieństwo występujące pomiędzy znakami wcześniejszym i późniejszym, które przeznaczone są do oznaczania towarów tego samego rodzaju, powoduje, że znaki te mogą być mylone przez potencjalnych nabywców, którzy przy zakupie towarów oznaczanych znakami późniejszym mogą sądzić, że towary oznaczone tym znakiem pochodzą z przedsiębiorstwa spółki uprawnionej z rejestracji znaku wcześniejszego. NSA podniósł, że w ocenie tej uwzględniono fakt, że znak wcześniejszy jest znakiem dobrze znanym na rynku, znakiem renomowanym. NSA podkreślił, że podziela wyrażony w orzecznictwie i w piśmiennictwie pogląd, iż niebezpieczeństwo mylenia znaków przez odbiorców jest tym większe, im bardziej znany (renomowany) jest znak z wcześniejszym pierwszeństwem, ponieważ pamięć odbiorców kieruje się szczególnie łatwo właśnie ku znakom dobrze znanym na rynku.

W innej sprawie NSA uznał, że Urząd Patentowy słusznie oddalił wniosek o unieważnienie prawa z rejestracji znaku towarowego na podstawie art. 9 ust. pkt 1 u.z.t. (II SA 82/02). Sąd zwrócił uwagę na różnicę między

obydwojoma znakami, podkreślając, że konkurujące znaki różnią się między sobą zarówno w warstwie fonetycznej, jak i wizualnej. Mimo pewnych podobieństw między nimi, brzmienie i wymowa obu znaków są inne. Sąd podniósł, że rozważając możliwość wprowadzenia w błąd należy brać pod uwagę, kto jest odbiorcą towarów oznaczanych znakami. W tej sprawie za mające istotne znaczenie uznano to, że nabywcami towarów, do oznaczenia których przeznaczono były oba znaki, byli przedsiębiorcy (hurtownicy). Sąd podzielił stanowisko Urzędu, że „taki odbiorca ma z reguły pełne rozeznanie rynku i nie będzie miał trudności z rozróżnieniem towarów, których potrzebuje”. Różnice między znakami są wystarczające, by wykluczyć ryzyko wprowadzenia w błąd odbiorców towarów oznaczanych tymi znakami, zważywszy że odbiorcami tymi są przedsiębiorcy.

W sprawie II SA 3872/01, podkreślając, że podobieństwo lub jednorodność między towarami i usługami, które mogą pozostawać w różnorodnych związkach, nie jest wykluczona (tak np. można przyjmować istnienie podobieństwa między produkcją środków dezynfekcyjnych dla szpitali, a usługami polegającymi na dezynfekcji szpitali), NSA podkreślił, że podobieństwo znaków i podobieństwo towarów czy usług, do oznaczenia których znaki te są przeznaczone, nie oznacza jeszcze, że rejestracja znaku z późniejszym pierwszeństwem jest niedopuszczalna. Z art. 9 ust. 1 pkt 1 u.z.t. wynika, że rejestracja znaku podobnego do zarejestrowanego dla podobnych towarów (usług) jest niedopuszczalna, jeżeli podobieństwo znaków i towarów (usług) jest tego rodzaju, że może dojść do wprowadzenia w błąd odbiorców co do pochodzenia towarów (usług). Za mającą podstawowe znaczenie NSA uznał różnicę w postrzeganiu znaku towarowego i znaku usługowego. Podczas, gdy znak umieszczany na towarze najczęściej stanowi impuls do nabycia towaru, znak usługowy z reguły skłania jedynie do zasięgnięcia informacji o usłudze. W przypadku znaków usługowych trudno zatem o pomyłki wynikające z nieuwagi, które są częste, jeśli podobne znaki umieszczane są na towarach. W przypadku

znaków usługowych o pomyłki też trudniej dlatego, że skorzystanie z usługi związane jest często z uprzednim zawarciem pisemnej umowy, która skłania do większej rozważliwości. Inna pisownia znaków oraz szczególna grafika jednego z nich powodują, że mimo identycznego brzmienia znaków tylko bardzo nieuważny odbiorca usług opatrzonych tym znakiem może sądzić, że świadczącym usługi jest uprawniony do znaku wcześniejszego. Zdaniem NSA trudno przyjąć, że takimi nieuważnymi odbiorcami towarów i usług, do oznaczenia których są przeznaczone oba znaki (w tym zakresie, w jakim istnieje podobieństwo między tymi towarami i usługami), mogą być odbiorcy wyspecjalizowani (szpitale, laboratoria medyczne i dentyści etc.) znający rynek.

W sprawie dotyczącej nieważności prawa z rejestracji znaku towarowego, w której zarzut dotyczył naruszenia przy rejestracji art. 9 ust. 1 pkt 2 u.z.t., NSA podkreślił, że „w postępowaniu o nieważność prawa z rejestracji znaku towarowego, w razie istniejącego w tym przedmiocie sporu, Urząd Patentowy nie może bez przeprowadzenia dowodu, z powołaniem się na przepis art. 77 § 4 k.p.a. przyjąć, że powszechnie znany znak innego przedsiębiorcy stanowił przeszkodę dla rejestracji znaku towarowego dla oznaczenia podobnych towarów i tylko na tej podstawie nieważnić wcześniej zarejestrowany znak” (IISA 3103/01).

W jednej ze spraw NSA zajmował się kwestią złej wiary (art. 31 u.z.t.). Uznał, że ogólne wskazanie, iż uzyskaniu prawa z rejestracji znaku towarowego towarzyszył zamiar zamknięcia konkurentom dostępu do rynku, nie wystarczy dla przyjęcia złej wiary. NSA podkreślił przy tym, że prawo z rejestracji znaku towarowego, jako prawo wyłączone, z natury rzeczy wprowadza pewne ograniczenia; udzielenie prawa z rejestracji na dany znak towarowy na rzecz jednej osoby oznacza, że inne osoby nie mogą tego znaku używać. Wyłączność dla jednych, zawsze oznacza ograniczenie dla innych. Nie oznacza to jednak, że uzyskaniu takiego prawa w przypadku znaków, które nie mają dużej siły

odróżniającej, towarzyszy zawsze zła wiara. Sąd zaznaczył, że w rozpatrywanej sprawie trudno byłoby zresztą w ogóle przyjąć, że zamiarem towarzyszącym zgłoszeniu znaku do rejestracji było zablokowanie konkurentom dostępu do rynku, skoro z akt sprawy wynika, że dany znak jest używany, a czasopismo wydawane pod takim tytułem przez uprawnionego z rejestracji – znane na polskim rynku (II SA 3856/01).

Wynalazki i wzory użytkowe

Jedyny do tej pory wyrok w sprawie patentowej (II SA 4034/01) dotyczył nieoczywistości wynalazku. Urząd Patentowy unieważnił patent, a NSA uchylił decyzję Urzędu uznając, że doszło do naruszenia prawa materialnego i prawa procesowego. W ocenie NSA błędne było uznanie przez Urząd Patentowy, że patent nie mógł być udzielony ze względu na brak nieoczywistości wynalazku, który zdaniem Urzędu był rezultatem tego, że wcześniej został zgłoszony (ale nie był opublikowany) wzór użytkowy. Zdaniem NSA nie można uznać, że wzór użytkowy, który został ujawniony po dacie zgłoszenia wynalazku chronionego unieważnionym patentem, należał do stanu techniki, i że w związku z tym wynalazek nie charakteryzował się nieoczywistością. Wynalazki (wzory użytkowe) zgłoszone w Urzędzie Patentowym ale nieopublikowane (nie ujawnione) nie należą do stanu techniki i nie mogą być brane pod uwagę przy badaniu oczywistości wynalazku. Projekt wynalazczy nie nadaje się do opatentowania, jeśli jego istotne elementy wynikają w sposób oczywisty z jednego lub z mozaiki konkretnych rozwiązań technicznych wchodzących w zakres techniki. W zakresie techniki wchodzi rozwiązanie ujawnione. Po to by uznać, że (wynalazek) wzór użytkowy został ujawniony w taki sposób, aby można było go zaliczyć do stanu techniki, musi on być udostępniony publiczności, musi być ujawniony w taki sposób, aby istniała rzeczywista możliwość zapoznania się z wynalazkiem (wzorem) przez nieograniczoną liczbę osób. Skoro wzór użytkowy nie był ujawniony w dacie zgłoszenia wynalazku

do opatentowania, nie mógł być brany pod uwagę przy badaniu nieoczywistości wynalazku.

W orzecznictwie dotyczącym wzorów użytkowych na uwagę zasługują wywody NSA dotyczące kwestii nowości wzoru użytkowego (II SA 3487/01). Sąd podkreślił, że w celu zniweczenia przymiotu nowości wystarcza stworzenie możliwości zaznajomienia się z wzorem użytkowym w taki sposób, aby przeciwny specjalista mógł na tej podstawie stosować wzór użytkowy i jest kwestią całkowicie obojętną, czy i jak szerokie grono osób rzeczywiście zaznajomiło się z tą informacją lub jak szerokiemu gronu osób możliwość taką stworzono. NSA uznał za trafne stanowisko Urzędu Patentowego, że do zachowania przymiotu nowości nie wystarcza wskazanie, iż wstęp na obszar kolejowy nie jest całkowicie swobodny i że obszar kolejowy nie może być uznany za bardziej zamknięty, niż na przykład przedsiębiorstwo produkcyjne albo instytut naukowy. Zdaniem Sądu, udostępnienie wzoru użytkowego lub jego stosowanie w ramach przedsiębiorstwa lub instytutu naukowego, nie stanowi ujawnienia w rozumieniu art. 11 ustawy o wynalazczości pod warunkiem, że przedsiębiorstwo kroki zmierzające do zachowania tajemnicy (II SA 3487/01).

4. Gry liczbowe, zakłady wzajemne, gry na automatach

W 2002 r. NSA rozpoznał wiele skarg z problematyki objętej ustawą z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 ze zm.). Przeważały skargi przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą z wykorzystaniem automatów do gry, w odniesieniu do których decyzją Ministra Finansów orzeczono o losowym charakterze gier na tych automatach. Minister Finansów rozstrzyga bowiem w drodze decyzji, czy gra lub zakład wzajemny jest grą losową lub zakładem wzajemnym w rozumieniu ustawy.

W zakresie gier na automatach wyróżniano się dwie grupy spraw. Według pierwszej z nich gry na automatach, zdaniem skarżących, miały charakter zręcznościowy, nie zaś losowy, a zatem nie podlegały przepisom ustawy o grach liczbowych w świetle jej art. 2 ust. 1.

W świetle tego przepisu grami losowymi są gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik zależy od przypadku, a warunki gry określa regulamin. W przeważającej liczbie spraw skargi były oddalone. Jak ustalono, gry na automatach łączyły w sobie elementy zależne od automatu, jak i zręczności gracza. Niemniej, za przesądzające dla losowego charakteru gry uznano pierwszy etap tej gry, po wrzuceniu monety, całkowicie zależny od automatu. Dopiero bowiem wygrana na tym losowym etapie gry pozwalała przejść do następnej, zręcznościowej już, części gry. Stopień zręczności gracza przesądzał już jedynie o tym, czy ostatecznie otrzyma wygraną przydzieloną mu na losowym, zależnym od automatu, etapie gry (np. II SA 2937/00).

W drugiej kategorii spraw skarżący, dopiero na etapie składania skarg, akcentowali wyłączenie w automatach do gry funkcji wypłaty wygranej. Na tej podstawie wywodzili, że gry na takich automatach nie podlegają już ocenie ustawy o grach liczbowych. W orzecznictwie NSA nie podzielono tego stanowiska (np. II SA 253/01). Wspomniane zmiany konstrukcyjne automatów do gry, jak podkreślono, miały jedynie przejściowy charakter i nie powodowały trwałego uszkodzenia lub istotnej zmiany zasad działania automatów. Skarżący nawet nie twierdzili, aby w następstwie dokonanych przeróbek w sposób nieodwracalny doszło do zmiany zasady działania wspomnianych automatów, w ten sposób, że to już nie układ elektroniczny (przykład), lecz grający decyduje o momencie zatrzymania się wszystkich trzech bębnow. Jednocześnie, przesądzącym o wygranej lub przegranej. Nawiązano do stanowiska zajętego przez NSA w podobnej sprawie - II SA 1779/99 (ONSA 2001/4/180). Według zajętego tam stanowiska, w świetle art. 2 ust. 1 powoływanej ustawy decydujące

znaczenie dla kwalifikacji prawnej danej gry, jako losowej lub zręcznościowej, ma jej rzeczywisty cel i ostateczny efekt; dlatego ani modyfikacje techniczne, ani dodatkowe czynności (fazy), odmienne od tradycyjnych formy, czy też nazwy mające na celu obejście rygorów ustawowych, nie mogą zmienić ostatecznej kwalifikacji danej gry jako zależnej od przypadku bądź tylko od zręczności lub wiedzy gracza. Ponadto w sprawie II SA 253/01 podkreślono, że wyłączenie funkcji wypłaty wygranej przez automat było działaniem mającym na celu obejście przepisów ustawy o grach liczbowych. Nie można zresztą wykluczyć, iż takie wypłaty będą dokonywane za pośrednictwem personelu lokalu, w którym są usytuowane automaty do gry.

Na uwagę zasługuje także wyrok w sprawie II SA 7/01, w którym kwestia wypłacania wygranych z tytułu gry na automatach nie została uznana za przesądzającą dla oceny losowego charakteru gry na tych urządzeniach. W świetle tego wyroku, nawiązując do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1999 r. I/KZP39/99 (OSNKW 2000/1-2/9), wygraną może być nie tylko otrzymanie wypłaty pieniężnej, ale także możliwość dalszego kontynuowania gry bez konieczności wrzucenia nowych monet.

Wzorem lat ubiegłych NSA rozpatrywał także skargi przedsiębiorców, głównie firm farmaceutycznych, kwestionujących stanowisko Ministra Finansów o uznaniu organizowanych konkursów za loterie fantowe, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o grach liczbowych. W świetle tego przepisu grami losowymi są gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku, a warunki gry określa regulamin, przy czym za taką uznaje się również loterie fantową, w której uczestnicy się poprzez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane rzeczowe. I tak Zakłady Farmaceutyczne zorganizowały konkurs proponując różne nagrody wyłaniane w drodze losowania farmaceutom prowadzącym apteki, którzy nieodpłatnie nabydą kupony konkursowe dotyczące wiedzy o leku oraz wyeksponują ten produkt w

aptekach. Według tych Zakładów, zwąwszy na nieodpłatne nabycie kuponów konkursowych przez osoby prowadzące apteki, organizowany konkurs nie wyczerpywał definicji loterii fantowej. Tego stanowiska nie podzielił NSA, oddalając skargę na decyzję Ministra Finansów (II SA 2899/00). Wprawdzie nabycie kuponu było nieodpłatne, niemniej pozostałe warunki konkursu, jakie musiała spełniać osoba biorąca w nim udział, miały już charakter odpłatny. Taki charakter ma świadczenie wzajemne, polegające na reklamowaniu produktu Zakładów. Świadczenie wzajemne w postaci reklamy ma, jak podkreślił NSA, określona wartość majątkową.

Przepis art. 2 ust. 3 ustawy o grach liczbowych, stosownie do którego minister właściwy do spraw finansów publicznych rozstrzyga w drodze decyzji, czy gra losowa, zakład wzajemny lub gra na automacie, niewymienione w ust. 1, 2 i 2a tej ustawy, jest grą losową, zakladem wzajemnym lub grą na automacie, nie precyzuje przesłanek wydania takiej decyzji. Prowadzi to do rozbieżności stanowisk pomiędzy Ministrem Finansów a podmiotami planującymi organizację gier losowych. I tak, skarżąca spółka zamierzała prowadzić loterię audioteleksową o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o grach losowych. W świetle tego przepisu grą losową jest loteria audioteleksowa, w której uczestnicy się poprzez odpłatne połączenie telefoniczne, a podmiot zarządzający loterię oferuje wygrane pieniężne lub rzeczowe. Zdaniem skarżącej planowana gra spełniała kryteria loterii audioteleksowej, gdyż zakładała uczestnictwo w grze wyłączenie za pośrednictwem połączenia telefonicznego poprzez komputer; uczestnik gry wybierał do 7 liczb, które uczestniczył w losowaniu, poprzez kliknięcie na jedną z kilku ikon reklamowych umieszczonych na stronie internetowej i obejrzenie umieszczonej pod ikoną reklamy lub reklam; wygrana w loterii były określone kwoty pieniężne, z góry ustalone, których wysokość nie zależała od wysokości wpłaconych stawek, liczby uczestników itp.

Minister Finansów rozstrzygnął, że planowana gra wyczerpuje ustawowe znamiona gry losowej nie wymienionej w ustawie o grach losowych, gdyż łączy w sobie cechy loterii audioteleksowej oraz jedną z cech gry liczbowej, jaką jest możliwość typowania liczb. Tym samym nie jest możliwe, jak podkreślono, wydanie zezwolenia na prowadzenie gry losowej o charakterze mieszanym, mającej jednocześnie, jak w tym przypadku, cechy gry liczbowej oraz loterii audioteleksowej.

W wyroku w tej sprawie NSA stwierdził, że wydanie pozytywnej decyzji na podstawie art. 2 ust. 3 powoływanej ustawy może nastąpić wówczas, gdy analizowana gra losowa spełnia ogólne cechy gry losowej wymienione w art. 2 ust. 1 tej ustawy (gra o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku, a warunki gry określa regulamin), jednakże nie wyczerpuje w pełni wszystkich istotnych cech żadnej z gier w ich zamkniętym katalogu, o którym mowa w art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy. Ponadto NSA podniósł, że wydanie pozytywnej decyzji na podstawie art. 2 ust. 3 cytowanej ustawy może nastąpić także w odniesieniu do gry o charakterze mieszanym, która zawiera w sobie wszystkie istotne cechy dwóch lub więcej gier losowych w ich zamkniętym katalogu ustawowym. Natomiast przyjęcie stanowiska Ministra Finansów, przyznającego mu uprawnienie do wydania pozytywnej decyzji, opartej na art. 2 ust. 3 cytowanej ustawy, w sytuacji, gdy gra losowa zawiera w sobie wszystkie cechy tylko jednej z gier losowych wymienionych w ich zamkniętym katalogu, w prosty sposób prowadziłoby do utworzenia przez ten organ nowych gier losowych na podstawie kryteriów nie opartych na przepisach prawa. Naruszałoby to przepis art. 7 Konstytucji RP, stosownie do którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (II SA 1135/01).

5. Geologia i górnictwo

W sprawach rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) przedmiotem sporu były najczęściej decyzje Ministra Środowiska dotyczące opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalini.

W kilkunastu sprawach (np. II SA 1739/01) NSA rozpatrywał skargi Prokuratora Okręgowego na decyzje Ministra Środowiska wydane na tle art. 84 i 86 ustawy oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 sierpnia 1994 r. w sprawie kwartalnych opłat eksploatacyjnych za działalność prowadzoną na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego. Według skarżącego opłaty powinny być liczone nie od wartości kopaliny rudy, która nie jest przedmiotem obrotu rynkowego, lecz od produktu uzyskanego w wyniku koniecznej przeróbki rudy miedzi, tj. miedzi, a także od surowca mineralnego uzyskanego w procesie wzbogacania kopalini, tj. od srebra występującego w znacznych ilościach w rudach miedzi. Skarżący sprzeciwiał się również stosowanym przez organ koncesyjny obniżeniom opłaty eksploatacyjnej ze względu na warunki geologiczne i górnicze. Uchylając zaskarżone decyzje, NSA przyjął za sprzeczne z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy ustalenie przez organ koncesyjny opłaty eksploatacyjnej od wydobytej rudy miedzi, zamiast od koncentratu miedzi. Wydobyta ruda miedzi przekazywana jest bowiem do wewnętrznej jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa (kopalini), gdzie po przeróbce wytwarzany jest koncentrat miedziowy. Z sytuacji na rynku miedzi wynika natomiast, że ruda miedzi przed wprowadzeniem do obrotu wymaga przeróbki na koncentrat miedziowy. Z braku prawnych możliwości bezpośredniego ustalania opłaty eksploatacyjnej od srebra, jako surowca mineralnego współwystępującego w rudzie miedzi, NSA uznał za prawidłowe przeliczanie go na koncentrat miedzi według formuły NSR, powszechnie wykorzystywanej na rynkach światowych. Zawartość srebra podwyższa wartość

koncentratu miedzi kształtującego wysokość opłaty eksploatacyjnej. NSA podzielił zasadność zarzutów skarżącego kwestionujących sposób i uzasadnienie obniżania opłaty eksploatacyjnej ze względu na warunki geologiczne i górnicze, wskazując na konieczność szczegółowego rozważenia i uzasadnienia stosowania takich obniżek.

W sprawie II SA 2997/00 Sąd oddalił skargę przedsiębiorcy (spółki z o.o.) na decyzję Ministra Środowiska ustalającą na podstawie art. 84 i 86 powołanej ustawy oraz § 2 wskazywanego rozporządzenia Rady Ministrów z 23 sierpnia 1994 r. opłatę eksploatacyjną za wydobywanie ze złoża kopaliny – wody termalnej. Spółka sprzeciwiała się tej opłacie podnosząc, że nie sprzedaje kopaliny, a jedynie pozyskane z niej ciepło. Zdaniem NSA, skoro spółka sprzedaje istotny składnik kopaliny, czyli energię ciepłą, której kopalina jest nośnikiem, a do górotworu zwraca tylko materiał produkcyjny (wodę pozbawioną tej energii), bezpodstawne jest twierdzenie, iż nie sprzedaje kopaliny. Odzyskując, a następnie sprzedając odbiorcom energię ciepłą, spółka zużywa kopalinę (wodę termalną) w toku prowadzonej działalności gospodarczej. Stawkę opłaty eksploatacyjnej wyznacza w tej sytuacji wartość energii cieplnej odzyskanej z kopaliny, jako materiału produkcyjnego i w procesie produkcji tej energii zużytego.

W sprawie II SA/Ka 2120/00 Sąd uchylił postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego i poprzedzające je postanowienie prezydenta miasta w przedmiocie opinii w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego, uznając, iż zostały one wydane z naruszeniem prawa. Sąd stwierdził, że organ samorządu terytorialnego, wydając opinię o jakiejś mowa w art. 64 ust. 5 powołanej ustawy, powinien oprzeć ją na przesłankach zawartych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ocenić czy proponowany do zatwierdzenia plan ruchu zakładu górniczego jest zgodny z zadaniami gminy określonymi w tym przepisie. Ocena taka musi znajdować oparcie w ustalonym zgodnie z wymogami kpa stanie faktycznym. Z treści

opinii musi wyznaczyć, z jakich powodów organ współdziałający z organem zatwierdzającym plan ruchu zakładu górniczego uznał, iż proponowany plan narusza wymóg zakreślony w art. 7 ust. 1 ustawy samorządowej, w przeciwnym bowiem wypadku opinia będzie nosiła cechy nieuprawnionej dowolności.

6. Transport

W 2002 r., podobnie zresztą jak w roku poprzednim, ujawnił się deficyt zezwoleń zagranicznych przyznawanych na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, co z kolei limitowało liczbę wydawanych koncesji polskim przewoźnikom. Sprzyjało to sytuacji, polegającej na fikcyjnym zgłaszaniu przez przewoźników organowi koncesyjnemu utraty dokumentu koncesji, z reguły obejmującej wszystkie kraje świata. Przewoźnik otrzymywał wówczas nowy dokument koncesji. Jednakże, mimo stosownego zobowiązania, posługiwał się także nadal wyłączonym z obrotu dokumentem koncesji, zgłoszonym jako utracony. W razie ujawnienia tego faktu przez organ koncesyjny, przewoźnikowi cofano koncesję, stosownie do art. 13 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677, ze zm.). W takich sytuacjach NSA oddalał skargi przewoźników (np. II SA 274/01), uznając występowanie podstaw do cofnięcia koncesji.

W 2002 r. odnotowano szereg skarg taksówkarzy w związku z cofnięciem im zezwolenia na przewozy, w następstwie ujawnienia przypadku pobierania opłat z naruszeniem przepisów o cenach urzędowych (art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób - Dz.U. Nr 141, poz. 942, ze zm.). Skargi te były oddalane. Zdaniem NSA uchwała rady miasta ustalająca maksymalną stawkę, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Jej przestrzeganie należało zatem do obowiązków kierowców taksówek osobowych, organu koncesyjnego, a także SKO, które wydało zaskarżoną

decyzję. Pobieranie zawyżonych cen za przewóz taksówką w istotny sposób godzi bowiem w interesy pasażerów – konsumentów (II SA 790/01).

7. Ochrona osób i mienia

W 2002 r. w dalszym ciągu przeważały skargi przedsiębiorców na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie cofnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, będące następstwem nieprzestrzegania postanowień ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. Nr 114, poz. 740, ze zm.), a w szczególności jej art. 19 ust. 1 pkt 2, poprzez nieprowadzenie dokumentacji zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz czasu jej przechowywania (Dz.U. Nr 69, poz. 458), a także podstawowego warunku wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, jakim jest zakaz zatrudniania pracowników karanych za przestępstwa umyślne.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że cofnięcie koncesji z przedstawionych wyżej powodów nie narusza prawa (np. sprawa II SA 389/01). Uzasadnieniem obowiązku prowadzenia wspomnianej dokumentacji jest charakter działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia. Działalność ta dotyka sfery ochrony praw i wolności obywatelskich. Musi być zatem szczegółowo dokumentowana, aby organ koncesyjny miał zawsze możliwość skontrolowania działalności przedsiębiorcy. Prowadzenie jej w formie elektronicznej (na komputerze) nie spełnia tego wymogu. Dane prowadzone w formie elektronicznej pozwalają bowiem na łatwe wykasowywanie niektórych zapisów i wprowadzania w to miejsce nowych, nieodzwierciedlających rzeczywistego obrazu prowadzonej działalności. Podkreśla się także w orzecznictwie (m.in. sprawa II SA 681/01) formalne i

metrytoryczne podstawy do ograniczenia przez organ koncesyjny osobom karanym za przestępstwa umyślne dostępu do wykonywania czynności wchodzących w zakres koncesjonowanej działalności, w tym także na podstawie umowy zlecenia. Trudno byłoby bowiem akceptować sytuację, aby objęte koncesją zadania, związane z ochroną osób i mienia, były powierzane do bezpośredniego wykonywania osobom karanym za przestępstwa umyślne, a więc świadomie naruszającym prawo.

8. Nadawanie programów radiowych i telewizyjnych

Wśród spraw tego rodzaju, rozpatrywanych przez NSA w roku sprawozdawczym na uwagę zasługuje sprawa, w której pojawił się - na tle art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2001r., Nr 101, poz. 1114, ze zm.) - problem podstaw prawnych i granic określenia przez organ koncesyjny w koncesji warunków prowadzenia działalności objętej koncesją. Sąd wyraził pogląd że, przepis ten uzasadnia nałożenie w koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych takich tylko obowiązków i warunków prowadzenia działalności nadawczej, które wyraźnie wynikają z ustawy i tylko w zakresie niezbędny w konkretnym, indywidualnym przypadku do realizacji przepisów ustawy o radiofonii i telewizji. Nie jest zatem dopuszczalne określanie warunków koncesji, np. na podstawie ogólnych przepisów ustawowych, wskazujących na cele i zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, czy przepisów formułujących przesłanki pozabawienia koncesji (II SA 3200/02).

W innej sprawie Sąd ocenił legalność decyzji Przewodniczącego KRRIiT zakazującej rozprowadzania programów w sieci telewizji kablowej. Została ona podjęta na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 4 ustawy o radiofonii i telewizji, z powodu nieprzedstawienia do rejestru, przez nadawcę zgłaszającego rozpowszechnianie programu, aktualnego zezwolenia ówczesnej Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej na budowę i eksploatację sieci - linii

telekomunikacyjnych, niezbędnych do rozprowadzania programów. Sąd zakwestionował w tym orzeczeniu dopuszczalność podejmowania w takiej sprawie rozstrzygnięć przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, poprzedzających decyzje Przewodniczącego KRRIiT. Podkreślił, że jedynym organem uprawnionym do decydowania o zakazie rozprowadzania programów w sieci kablowej jest - w myśl art. 41 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji - przewodniczący KRRIiT (II SA 2187/01).

Gospodarka nieruchomościami

Wśród spraw z tego zakresu w roku 2002 r. przeważały sprawy dotyczące: przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, opłat adiacenckich, podziału nieruchomości, oraz wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości.

1. Większość skarg na decyzje w przedmiocie przekształcenia użytkowania wieczystego dotyczyła sytuacji, gdy organy administracji wydały decyzje w oparciu o, zniewolizowane ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 749), przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 r., Nr 65, poz. 746). Ustawa z dnia 4 września 1997 r. została zniewolizowana w części regulującej odpłatność za przekształcenie w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, orzekającego o niezgodności z Konstytucją RP przepisów tej ustawy dotyczących ustalenia odpłatności za przekształcenie. Wprowadzone ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. zasady odpłatności są znacznie mniej korzystne dla uprawnionych użytkowników wieczystych od poprzednio obowiązujących, które stanowiły podstawę nabycia prawa własności przez część wnioskodawców. U skarżących, którzy złożyli odpowiednie wnioski, często znaczenie przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a które nie zostały rozpatrzone w terminie przewidzianym w

k.p.a., zrodziło się poczucie krzywdy, albowiem w nowym stanie prawnym zobowiązani są do uiszczenia opłaty za przekształcenie w wysokości wyższej, niż gdyby ich wnioski rozpoznane zostały przed wyrokiem TK i nowelizacją ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. Wielu skarżących uważa to za niesprawiedliwe i niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, skoro niektórzy użytkownicy wieczysti, których wnioski rozpatrzono przed wyrokiem TK, zachowali korzystne dla siebie rozwiązania dotyczące odpłatności, natomiast pozostali muszą ponosić opłaty w oparciu o nowe, mniej korzystne regulacje. Sąd stanął na stanowisku, że skarg takich nie można było uwzględnić.

2. Z napywających skarg wynika, że istotne problemy stwarza stosowanie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209). Odnosi się to głównie do zakresu przedmiotowego tej ustawy. Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie zawisła sprawa (sygn. akt OPK 26/02) wskutek wniesionego pytania prawnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze, dotyczącego wykładni przepisów określających zakres przedmiotowy ww. ustawy. W związku z tym, że przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie w sprawie K. 10/02 z wniosku zainteresowanych gmin o stwierdzenie, że powołana ustawa jest niezgodna z art. 21 165 ust. 1 i art. 167 ust. 2 Konstytucji, a rozpoznanie pytania prawnego SKO zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy przed TK - postępowanie przed NSA zostało zawieszono.

3. W sprawach z dziedziny opłat adiacenckich, objętych ustawą o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) na uwagę zasługują wyroki z dnia 8 marca 2002 r. sygn. I SA 2032/00 i 14 czerwca 2002 r., sygn. I SA 2003/00. Orzeczenia te wydane zostały w sprawach dotyczących wymierzenia opłat adiacenckich z tytułu urzędzenia dróg. Organy administracyjne wymierzyły przedmiotowe opłaty uznając, że wystarczającą przesłanką jest urządzenie części drogi, w tym przypadku utwardzonej jezdni;

natomiast wybudowanie pozostałych składników drogi, np. chodników - będzie stanowiło podstawę do ustalenia odrębnej opłaty adiacenckiej. Sąd poglądu tego nie podzielił i przyjął, że opłata adiacencka może zostać wymierzona po urządzeniu drogi w całości, a nie poszczególne jej składników. Sąd uchylił zaskarżone decyzje uznając, że pogląd zaprezentowany przez organy orzekające nie znajduje uzasadnienia prawnego.

4. W uzasadnieniu wyroku z dnia 1 sierpnia 2002 r. wydanego w sprawie pod sygn. SA/Rz 255/00, Sąd zakwestionował konstytucyjność § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu (Dz.U. Nr 25, poz. 130), zgodnie z którym, w przypadku dokonywania podziału nieruchomości z urzędu - do opracowania projektu podziału nie jest wymagana opinia, o której mowa w art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uchylając zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego i decyzję pierwszej instancji o podziale nieruchomości, Sąd zauważył, iż zostały one wydane z naruszeniem art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskutek braku opinii prezydenta miasta o zgodności podziału z planem miejscowym. Od reguły, że zgodność proponowanego podziału z ustaleniami miejscowego planu w dniu wydania zaskarżonej decyzji (8 grudnia 1999 r.) opiniuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, istniał tylko jeden wyjątek przewidziany w art. 94 (brak planu miejscowego). Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje możliwości zwolnienia organu z obowiązku opinii w sytuacji, gdy podział nieruchomości dokonywany jest z urzędu (art. 97 ust. 3). Uprawione jest wobec tego stanowisko, że powołany § 4 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego pozostaje w kolizji z art. 93 ust. 4 i 5 ustawy i jako taki nie mógł mieć zastosowania w sprawie. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 listopada 2002 r., sygn. II SA/Ld 1523/01 i II SA/Ld 1549/01. Przedstawiony pogląd NSA jest zbliżony z poglądem Sądu

Najwyższego wypowiedzianym w wyroku z dnia 7 marca 2002 r., sygn. III RN 50/01 (OSNIAP/US 2002, z. 20, poz. 476).

5. Wnoszone w 2002 r. skargi dotyczące spraw z zakresu wywłaszczeń odnosiły się w przewidzianej części do decyzji wydawanych w postępowaniu nadzorczym i dotyczyły odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o wywłaszczeniu. Odrębną grupę stanowiły skargi na decyzje wydane w postępowaniu zwykłym w sprawach wywłaszczeń, w tym głównie pod autostradą. W orzecznictwie sądowym utrwalili się poglądy, iż odszkodowanie za nieruchomości wywłaszczone pod autostradą ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji i według jej wartości rynkowej w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości (por.: wyrok z dnia 9 lipca 2002 r., sygn. I SA 1072/02). Przepis art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.) nie stanowi zupełnej regulacji odnoszącej się zarówno do stanu nieruchomości, jak i jej wartości rynkowej, dlatego - zgodnie z art. 37 tej ustawy - należało przy ustalaniu wartości rynkowej nieruchomości wywłaszczonej pod autostradę stosować przepis art. 130 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewidywał ustalanie odszkodowania według wartości wywłaszczonych nieruchomości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu, a obecnie (od 15 stycznia 2000 r.) w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Wcześniej analogiczne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. III RN 128/01.

Należy także zauważyć, że w orzecznictwie NSA utrwalili się poglądy, iż część nieruchomości nie objęta decyzją o wywłaszczeniu na cele budowy autostrady lub inne cele, która w ocenie właściciela nie nadaje się do dalszego prawidłowego wykorzystania zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, na żądanie właściciela podlega nabyciu na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy cywilnoprawnej (art. 113 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Cywilnoprawny charakter ma także

roszczenie określone w art. 124 ust. 5 tej ustawy przysługujące właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu w sytuacji, gdy założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń uniemożliwia dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy (por. wyrok w sprawie II SA/Gd 3291/00).

Wyrokiem z dnia 16 stycznia 2002 r., sygn. II SA/Ld 850/01 Sąd oddalił skargę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na decyzję Wojewody Łódzkiego o umorzeniu postępowania administracyjnego podzieltając pogląd, że art. 115 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887, ze zm.) stanowi podstawę prawną do uznania legitymacji ZUS do występowania w sprawach dotyczących zwrotu nieruchomości. Przepis ten jednak nie stanowi podstawy materialnoprawnej do orzekania w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zwrotu nieruchomości. Zwrot nieruchomości regulują przepisy art. 136 - 142 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tymi przepisami zwrotowi podlegają nieruchomości, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej kończącej postępowanie wywłaszczeniowe. Wyjątki od tej zasady przewiduje art. 216 tej ustawy, który odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w tym przepisie. W sprawie tej podstawą do ujawnienia Skarbu Państwa w księdze wieczystej były przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 36, poz. 339) oraz ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 125, poz. 137). Taki stan prawny oznacza, że do takiej nieruchomości nie mają zastosowania przepisy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami, co przesądza o braku podstaw prawnych do prowadzenia postępowania administracyjnego.

Grunty warszawskie

1. W tej grupie spraw warto odnotować wyłaniający się istotny problem związany z zachowaniem terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu. I tak np. w sprawie I SA 179/01 (wyrok z dnia 21 sierpnia 2002 r.) Sąd uznał za zgodne z prawem decyzje o odmowie przyznania własności czasowej przyjmując, że złożenie wymaganego wniosku dwukrotnie przed dniem objęcia w posiadanie gruntu przez Gminę m.st. Warszawy było obojętne z punktu widzenia prawa, gdyż prawo podmiotowe do dochodzenia prawa własności czasowej jeszcze nie powstało. Nie mogło być zatem mowy o realizowaniu tego prawa, chociaż w tym czasie obowiązywał już dekret z dnia 25 października 1945 r." Z uzasadnienia wyroku wynika, że poprzednik prawny skarżącej złożył w dniu 24 maja 1946 r. i 31 maja 1948 r. wnioski o przyznanie własności czasowej. Przedmiotowy grunt został objęty w posiadanie przez gminę w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z datą ogłoszenia o tym w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, i od tej wyłączenie daty - zdaniem Sądu - należy liczyć termin do złożenia wniosku, który upłynął w dniu 16 lutego 1949 r.

Podobny pogląd przedstawił Sąd w wyroku z dnia 28 października 2002 r., sygn. I SA 2712/00. W sprawie tej jeden z wniosków o przyznanie własności czasowej złożony został do protokołu oględzin nieruchomości z dnia 21 kwietnia 1947 r., ogłoszenie o objęciu nieruchomości w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 2 maja 1947 r., natomiast ponowny wniosek,owiązujący wyrażenie do poprzednio zgłoszonego do protokołu, złożony został w dniu 8 listopada 1947 r., tj. po upływie sześciomiesięcznego terminu, o którym stanowi art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279). Stanowisko Sądu co do znaczenia prawnego wniosku złożonego po upływie powyższego terminu należy podzielić i uzasadnione było powołanie na tę okoliczność uchwały NSA z

dnia 5 czerwca 2000 r., sygn. OPK 32/99 (ONSA 2000 z. 4, poz. 142) oraz wyroku z dnia 11 czerwca 2001 r., sygn. OSA 3/01 (ONSA 2001 z. 4, poz. 144), w których Sądy przyjęły, że warunkiem skutecznego objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy było zamieszczenie ogłoszenia w organie urzędowym Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Powołane orzeczenia wydane zostały w sytuacji, gdy dotychczasowi właściciele nie złożyli wniosków w terminie, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, liczącym od daty takiego ogłoszenia.

W tej drugiej sprawie nie ma wątpliwości, że pierwszy wniosek zgłoszony został, gdy wykonywane były czynności określone w dekrete i rozporządzeniu wykonawczym, a więc już w toku postępowania w sprawie objęcia konkretnego gruntu w posiadanie przez gminę. Zdaniem Sądu jednak wniosek ten "nie mógł wywołać skutków prawnych, bowiem przedmiotowe prawo jeszcze nie powstało i w związku z tym nie można mówić o jego realizowaniu". Dyskusyjna może być kategoria cna wypowiedź Sądu, iż zgłoszony w trakcie oględzin wniosek nie może być traktowany jako wniosek, o którym mowa w dekrete także z tego powodu, że nie spełniał warunków formalnych określonych w przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP Nr 36, poz. 341, ze zm.). Nie wydaje się aby powołane przez Sąd przepisy art. 15 ust. 1, art. 16 i 20 ust. 1 cyt. powyżej rozporządzenia sprzeciwiały się uznaniu, że wniosek ten, jako zgłoszony w toku postępowania w sprawie objęcia gruntu w posiadanie przez gminę ma znaczenie prawne. Wprawdzie nie był to wniosek zgłoszony do sporządzonego w tym celu odrębnego protokołu, lecz do protokołu dokumentującego oględziny nieruchomości, dokonywane w celu objęcia gruntu w posiadanie przez gminę; nie oznacza to jednak samo przez się, że z przyczyn formalnych utracił znaczenie prawne.

2. Zapowiedziane w Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2001 pytanie prawne Samorządowego Kolegium

Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2001 r. było przedmiotem rozpoznania i w uchwale z dnia 4 marca 2002 r., sygn. OPK 22/01 (ONSA 2002, z. 4, poz. 138) Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne, gdyż nie odnosiło się ono do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy.

Przekształcenia własnościowe

1. Komunalizacja na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191, ze zm.) w zasadzie dobiega końca. Skargi dotyczą przede wszystkim decyzji wydanych w oparciu o art.145 § 1 kpa i art.156 § 1 pkt 2 kpa.

Przy rozpoznawaniu spraw komunalizacyjnych zaznaczył się w orzecznictwie kontrowersje na tle użytego w art. 5 ust. 1 omawianej ustawy zwrotu normatywnego "gmina właściwa", na rzecz której należało orzekać o nabyciu mienia państwowego dotyczącego składników mienia należących do gminy poza miejscem jej położenia, chociaż w podnoszonym aspekcie wątpliwość tę rozstrzygnął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 grudnia 2001 r. III RN 153/00 (OSN IAP/US z 2002 r. nr 8, poz.175) stwierdzając, że przez gminę właściwą w rozumieniu art.5 ust.1 powołanej ustawy należy rozumieć gminę, do której w dniu wejścia w życie ustawy należały określone składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), a nie gminę miejsca położenia nieruchomości.

2. W 2002 r. zwiększył się - w stosunku do ubiegłego roku - wpływ spraw komunalizacyjnych opartych na ustawie z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872, ze zm.). W świetle redakcji art. 60 w/w ustawy odżyło zagadnienie prawne związane z pojęciem władania mieniem Skarbu Państwa i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia

1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskutek wniesionej rewizji nadzwyczajnej kwestię tę rozstrzygnął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 grudnia 2002 r. III RN 206/01. Motywy rozstrzygnięcia będą poddane analizie po doręczeniu uzasadnienia wyroku.

3. W sprawach przekształceń własnościowych nieruchomości zajętych pod drogi publiczne na podstawie art. 73 powołanej w pkt. 2 ustawy, Sąd zajął jednolite stanowisko, że użyte w tym przepisie pojęcie "drogi publicznej" należy interpretować zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.). Oznacza to, że nie każda droga spełniająca funkcje ciągu komunikacyjnego może być uznana za drogę publiczną. Do uzyskania takiego statusu droga musi być zaliczona w trybie przewidzianym ustawą o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg wymienionych tą ustawą i jednocześnie spełniać warunek możliwości powszechnego z niej korzystania.

W związku z wątpliwościami, który organ właściwy jest do rozpoznania odwołań od decyzji wojewody, wydanej na podstawie art.73 ust.1 i 3 tej ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w dniu 20 maja 2002 r. w sprawie OPS/02, podjął uchwałę w której wyjaśnił, że właściwym organem do rozpoznania odwołań od decyzji wojewody o stwierdzenie nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości zajętej pod drogę publiczną, jest Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Zagospodarowanie przestrzenne

1. W orzecznictwie organów administracji publicznej, a także w pewnym stopniu w orzecznictwie sądu administracyjnego w 2002 r., w dalszym ciągu stosowano interpretację przepisów w sprawach zagospodarowania przestrzennego uznającą istnienie tzw. władztwa planistycznego, wywodzonego

z art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (w skrócie „uzp”) i z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią, że sprawy zagospodarowania przestrzennego należą do zadań własnych gminy. Władztwo to rozumiano często jako prawo do arbitralnego decydowania przez organy gminy o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenów.

Stosowanie tak rozumianego władztwa planistycznego, związane z pomijaniem w czynnościach z zakresu zagospodarowania przestrzennego treści przepisów art. 1, 2 ust. 1 i 9 uzp oraz art. 7 Konstytucji RP budziło istotne wątpliwości. Wskazać trzeba, że w przepisach art. 1, 2 ust. 1 i 9 uzp stwierdza się, że przy realizacji zagospodarowania przestrzennego należy kierować się wymaganiami ustalonymi w uzp oraz w innych ustawach. Natomiast z przepisu art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa.

Trzeba też zauważyć, że jednym z zadań uzp jest określenie zasad i trybu rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, samorządu i państwa w sprawach regulowanych tą ustawą (art. 1 ust. 1 uzp). Tymczasem konsekwencją zastosowania interpretacji uzp, opartej na przypisanym gminie nieograniczonym władztwie planistycznym, z którego miałyby wynikać jej prawo do całkowitego uznaniego – wyłączzonego spod kontroli zewnętrznej - decydowania w sprawach przeznaczenia i zagospodarowania terenów w gminie – było narastanie kolizji działań organów gminy z prawami podmiotowymi obywateli (zwłaszcza w odniesieniu do prawa własności), wyraźnie chronionymi przepisami Konstytucji RP.

Konieczność eliminowania tych kolizji prowadziła do ewolucji poglądów na rolę gminy przy realizacji przedmiotowego zadania własnego gminy. Obecnie znalazło to swój wyraz w wyroku NSA z dnia 7 stycznia 2003 r., sygn. akt IV SA 2983/02, w którym jest mowa o samodzielności planistycznej określonej w doktrynie jako władztwo planistyczne. W wyroku tym wskazano, że samodzielność planistyczna nie może być utożsamiana z autonomią.

Samodzielność ta doznaje bowiem ograniczeń wynikających z przepisów Konstytucji RP, chroniących prawo własności, przepisów art. 1 ust. 2 uzp oraz innych przepisów prawa materialnego (może chodzić tu oczywiście o przepisy rangi ustawowej). Podkreślono w wyroku, że wyraz takiemu stanowisku dał m.in. Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K.27/00 – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z 2001 r. Nr 2, poz. 29).

2. W niektórych przypadkach przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wymagają uzgodnienia projektu planu zagospodarowania przestrzennego, a więc wiążącego stanowiska innego organu.

W sprawie IV SA 4042/01 chodziło o stanowisko Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, które było negatywne.

Na te przepisy ustawy o samorządzie gminnym, powstał w związku z tym problem czy na takie stanowisko gminie służy skarga do sądu administracyjnego. Udziałając odpowiedzi na wskazane pytanie, skład siedmiu sędziów w uchwale z 2 grudnia 2002 r. (OPS 8/02) stwierdził, że w takim przypadku skarga gminy jest dopuszczalna. W uzasadnieniu uchwały powołano się na konstytucyjnie wyznaczoną rolę jednostek samorządu terytorialnego i zasadę sądowej ochrony samodzielności tych jednostek, wynikających również z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

3. Szczególnie wiele nieprawidłowości stwierdzono przy stosowaniu przepisów art. 23 i 24 uzp. W art. 23 tej ustawy przewidziano możliwość wnoszenia protestów do projektów planu miejscowego. Protest może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego. O uwzględnieniu bądź odrzuceniu protestu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały, do której mają zastosowanie ogólne przepisy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast zarzut może wnieść podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostają naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie

planu miejscowego (art. 24 uzp). O uwzględnieniu bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy w drodze uchwały uzasadnionej faktycznie i prawnie. Uchwała ta może być zaskarżona do sądu administracyjnego w szczególnym trybie określonym w powołanej ustawie.

Wyrokiem z dnia 4 listopada 2002 r. Sąd stwierdził nieważność uchwały rady miejskiej w przedmiocie odrzucenia protestu do projektu planu miejscowego (sygn. akt IV SA 30788/02). Wnoszący zastrzeżenie do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu nazwał je zarzutem, który jednak włączony został do grupy protestów i odrzucony bez podania uzasadnienia. W odpowiedzi na skargę organ samorządu stwierdził, że dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości skarżącego w analogiczny sposób ogranicza prawa właściciela nieruchomości. Sąd orzekający uznał, że każde ograniczenie praw właściciela nieruchomości przewidziane w projekcie planu miejscowego powoduje, iż kwestionowanie projektu ze względu na to ograniczenie powinno być uznane za zarzut, nie zaś za protest. Dla takiej oceny nie ma znaczenia, czy plan obowiązujący w okresie wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego ogranicza prawa właścicielskie oraz czy ograniczenia są takie same lub czy mają podlegać modyfikacji. Sąd stwierdził, że tworzenie nowego planu miejscowego wymaga ponownego rozważenia przewidywanych tym planem sposobów zagospodarowania terenu objętego planem i to niezależnie od tego, czy zachowuje się w projekcie dotychczasowe ograniczenie prawa własności, czy też przyjmuje się nowe w tym zakresie rozwiązania. Dokonując odpowiednich ustaleń organy gminy muszą szczególnie i z zachowaniem zasady proporcjonalności rozważyć interesy lokalnej społeczności oraz interesy poszczególnych członków tej społeczności, a w szczególności uwzględnić konsekwencje wynikające z konstytucyjnej ochrony własności. W przedstawionej sytuacji, potraktowanie zastrzeżeń właściciela nieruchomości, wnoszącego zarzut do projektu planu miejscowego, jako protestu, jest istotnym naruszeniem wymagań art. 24 uzp.

Wyrokiem z dnia 22 listopada 2002 r. sygn. akt IV SA 446/02 Sąd stwierdził nieważność uchwały rady miejskiej odrzucającej zarzut do projektu planu miejscowego wobec niedopełnienia obowiązku właściwego uzasadnienia uchwały. Sąd wskazał, że przy dokonywaniu oceny pod względem zgodności z prawem uchwały o odrzuceniu zarzutu, istotną rolę – obok badania czy zachowana została poprzedzająca ją procedura planistyczna – odgrywa sprawdzenie, czy spełniono wymagania w zakresie sporządzenia stosownego uzasadnienia faktycznego i prawnego (art. 24 ust. 3 uzp). Znaczenie uzasadnienia uchwały o odrzuceniu zarzutu wynika z tego, że musi ono być postregane, jako przewidziany przez ustawodawcę środek ochrony interesów prawnych osób, których dotyczą ustalenia projektu, przed dowolnym i arbitralnym zachowaniem się rady gminy. Podkreślono, iż uzasadnienie musi być szczególnie wnikliwe i staranne, gdy chodzi o przypadki naruszenia prawa własności chronionego Konstytucją RP.

4. W niektórych sprawach, np. SA/Bd 65/03, SA/Bk 910/02, SA/Bk 265/02 stawiano znak równości pomiędzy opłatami adiacenckimi a opłatami z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

Opłaty adiacenckie przewidziano w przepisach rozdziału 7 „Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej” działu III „Wykonywanie, ograniczenie lub pozbawienie praw do nieruchomości” ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.). Opłata ta została zdefiniowana w art. 4 pkt 11 w/w ustawy. Opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego została natomiast ustalona w art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Są to całkowicie odrębne opłaty.

Wykładni art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (dot. tzw. renty planistycznej) dokonano m.in. w wyroku z dnia 27 maja 2002 r. II

SA/Kr 1147/00. Powołany przepis stanowi, że jeżeli w następstwie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wartość nieruchomości wzrosła a właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości zbędą ją przed upływem 5 lat od dnia w którym plan miejscowy został ogłoszony, powstaje obowiązek uiszczenia jednorazowej opłaty za rzecz gminy. Powstanie tego obowiązku nie zależy od uprzedniego pouczenia o tym zbywcy nieruchomości i wiązać go należy jedynie ze wzrostem wartości i zbyciem nieruchomości.

5. Z wyroków wydanych w roku 2002 wynika, że skargi na decyzje administracyjne w sprawach zagospodarowania przestrzennego wnoszone do sądu administracyjnego w dużym stopniu wskazują na brak należytej staranności i jakości działania organów administracji. W dużym zakresie następuje uwzględnienie skargi z powodu naruszenia przez organ (lub organy) wydające zaskarżoną decyzję (orzeczenie) przepisów prawa procesowego i materialnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Np. w wyroku z dnia 17 grudnia 2002 r. uchylającym zaskarżoną decyzję w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (sygn. akt II SA/Ld 377/99) wskazano, że w aktach administracyjnych sprawy znalazły się kserokopie dwóch tekstów będących prawdopodobnie wypisem z planu zagospodarowania przestrzennego, nieopisanych ani nie poświadczonych za zgodność. Treść załączonych „dokumentów” nie jest też zgodna z treścią uzasadnienia decyzji wydanej w sprawie w pierwszej instancji. Sąd w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że organ orzekający w uzasadnieniu swojej decyzji nie wyjaśnił, czy dokonuje interpretacji zapisów planu zagospodarowania przestrzennego czy tylko je cytuje. Sąd nie miał możliwości dokonania odpowiednich sprawdzeń, gdyż akta administracyjne nie zawierały poświadczonych za zgodność dokumentów źródłowych.

Nadal istotne wątpliwości budzi wykładnia zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które niejednokrotnie odbiegają od precyzji. W licznych orzeczeniach składy orzekające podkreślają konieczność sięgania do wszelkich reguł wykładni takich właśnie zapisów planu miejscowego, nie wyjąwszy wykładni systemowej i celowościowej. Przykładowo w wyroku z 12 marca 2002 r. II SA/Wr 2356/00 podkreślono, że skoro władze miasta sprzedały nieruchomość z przeznaczeniem na wybudowanie stacji paliw i prezentowały taką właśnie interpretację postanowień planu miejscowego, to nie jest dopuszczalne dokonywanie odmiennej wykładni tych samych zapisów, przez ten sam organ administracji publicznej, w terminie późniejszym, w toku toczącego się postępowania w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej.

Nadal utrzymuje się w orzecznictwie niejednołitość stanowisk co do granic ochrony interesu osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Tak np. w wyroku z dnia 29 października 2002 r. uchylającym decyzję w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (sygn. akt SA/Bk 711/02) stwierdzono brak dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy (art. 7 k.p.a.). Sąd stwierdził, że przy rozpatrywaniu sprawy w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu organ orzekający powinien badać nie tylko przesłanki z art. 43 uzp, dotyczące zgodności projektowanej inwestycji z planem miejscowym, ale także uwzględnić wymagania art. 41 i 42 uzp. W rozpoznanej sprawie Sąd analizując treść zaskarżonej decyzji nie mógł uznać, że spełnione zostały zwłaszcza wymagania art. 42 ust. 1 pkt 5 omawianej ustawy, wprowadzające obowiązek określenia w decyzji wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, skoro w decyzji brak jest wymogów ochrony tych interesów w sytuacji, gdy projektowana inwestycja jest uciążliwa dla środowiska. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyrokach z dnia 24 maja 2002 r. II SA/Wr 1976/99 i 18 czerwca 2002 r. II SA/Wr 57/00.

W tych sprawach daje się jednak zauważyć ewoluowanie orzecznictwa NSA w kierunku zawężenia zakresu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do ochrony na tym etapie inwestycyjnym interesów osób trzecich. W tym nurcie orzecznictwa twierdzi się, że w decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu należy określać tylko warunki wynikające z planu miejscowego, natomiast szczegółowe usytuowanie inwestycji, nieprzewidziane w planie miejscowym – powinno być ustalane przez organy właściwe do spraw pozwoleń na budowę, czyli na etapie realizacji inwestycji (np. wyrok w sprawie IV SA 2568/00). Stwierdza się, że organ wydający decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie może obejmować kwestii, które objęte są zakresem regulacji prawa budowlanego (np. wyrok w sprawie IV SA 2372/00) oraz, że ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może być oceniana w takim zakresie, jak na kolejnym etapie postępowania inwestycyjnego, tj. na etapie pozwolenia na budowę (np. wyroki w sprawach II SA/Ld 1666/98, II SA/Wr 2461/00).

Zagadnienia te są nadal kontrowersyjne, gdyż nadmierne zawężenie w omawianym zakresie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może prowadzić do kolizji z wymaganiami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zawartymi w jej przepisach art. 42 ust. 1 pkt 3 i 5.

W sprawach z tego zakresu wskazywano ponadto, że przymiot strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przysługuje nie tylko właścicielowi sąsiedniej działki lecz również właścicielom działek dalej położonych, jeżeli zamierzona inwestycja będzie miała wpływ na ich interesy prawne (np. w sprawie IV SA 1412/00). Stwierdzono brak po stronie osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego i osób będących lokatorami poszczególnych mieszkań w budynku spółdzielni, interesu prawnego w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących inwestycji sąsiadującej z terenem

należącym do spółdzielni mieszkaniowej, uznając jednocześnie, że przymiot strony w tym postępowaniu ma spółdzielnia.

Sprawy z zakresu prawa budowlanego

1. Podobnie jak w latach ubiegłych w omawianej kategorii spraw dominowały sprawy ze skarg na decyzje w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę oraz skargi na decyzje orzekające nakaz rozbioru. O ile w sprawach ze skarg na decyzje o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenia na budowę można mówić o utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, to nadal wątpliwości budzą rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego nakazujące rozbioru, a w szczególności tych rozstrzygnięć, które nakazują rozbioru budynków mieszkalnych wielorodzinnych w sytuacji, gdy poza winą inwestora, dochodzi do zaniedbań ze strony organów administracji publicznej.

Istotne rozważania w tym zakresie zawarte zostały w wyroku z dnia 1 października 2002 r. II SA/Wr 2459/01, którym uchylono zaskarżoną decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji w przedmiocie nakazu rozbioru dwóch zespołów budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Z ustaleń poczynionych w sprawie wynikało, że inwestor rozpoczął roboty budowlane będąc przekonany, że pozwolenie na budowę jest ostateczne, w czym został utwierdzony wydaniem dziennika budowy, przy czym również organ administracyjny traktował decyzję o pozwoleniu na budowę jako mającą walor ostateczności. Okazało się jednak, że przekonanie to (zarówno inwestora jak i organu architektoniczno-budowlanego) było wadliwe, gdyż w międzyczasie, z zachowaniem ustawowego terminu, wpłynęło odwołanie drugiej strony, zaś okoliczności faktyczne wykazały brak współdziałania organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno budowlanej. W ocenie Sądu, w takich

w warunkach nie można, jak to uczyniły organy obywatli instancji, automatycznie zastosować normy art. 48 Prawa budowlanego, nakazującego rozbiórkę, lecz konieczne jest rozważenie wszystkich okoliczności sprawy łącznie z uwzględnieniem interesu społecznego i obywateli/mieszkańców budynków mieszkalnych/, na których nie można przerzucić odpowiedzialności za naruszenie prawa dokonane przez inne podmioty. Sąd też, zdaniem Sądu, aczkolwiek rozpoczęcie robót budowlanych nastąpiło w oparciu o nieostateczne pozwolenie na budowę, to jednak nie wskutek zlekceważenia przez inwestora nakazu wynikającego z art. 28 Prawa budowlanego lecz w wyniku zaniedbania organu administracyjnego, co w konsekwencji spowodowało konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji, nakazującej rozbiórkę dwóch zespołów budynków mieszkalnych wielorodzimnych.

2. Analiza spraw z zakresu prawa budowlanego wykazuje, że uchylene organów w procesie budowlanym nie należą do rzadkości. Klasycznym przykładem jest sytuacja, w której inwestor zamiast wystąpić o wydanie wymaganego prawem pozwolenia na budowę (dla konkretnego obiektu), dokonuje jedynie zgłoszenia, natomiast organ administracyjny wbrew ustawowemu obowiązkowi nie zgłasza sprzeciwu. W ocenie składów orzekających w tego rodzaju sytuacjach nie można mówić o dokonaniu przez inwestora samowoli budowlanej w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego lecz powinien mieć zastosowanie tryb określony w art. 51 ust. 1 pkt. 2 w związku z ust. 4 Prawa budowlanego (por. przykładowo sprawa II SA/Lu 344/01).

3. W licznych orzeczeniach dokonano wykładni przepisów art. 36 a ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, które przewidują uchylene ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli dokonano istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. Wyjaśniono, że podstawą uchylene decyzji o pozwoleniu na budowę może być wyłącznie stan faktyczny istniejący w dacie wydania takiej decyzji. Jeżeli więc odstępstwa od projektu zostały usunięte

przez inwestora (zgodnie zresztą z wydanym przez organ nadzoru nakazem), to brak jest podstaw faktycznych i prawnych do zastosowania przepisu art. 36 a ust. 2 Prawa budowlanego (sprawa SA/Sz 2251/01). Niezależnie od tego wyjaśniono, że odstępstwa od projektu budowlanego muszą mieć charakter istotny, zaś odstępstwa nie mające takiego charakteru nie mogą stanowić podstawy do ingerencji organu budowlanego (SA/Rz 1647/00, podobnie w sprawie II SA/Ka 3019/00).

4. W 2002 r. w orzecznictwie z zakresu prawa budowlanego pojawił się niezwykle istotny problem, przedstawiony w postanowieniu z dnia 6 marca 2002 r., w sprawie IV SA 2552/01, którym skład orzekający, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wystąpił o wyjaśnienie, przez skład siedmiu sędziów, wątpliwości prawnej, czy budowa tymczasowego obiektu budowlanego wewnątrz istniejącego obiektu budowlanego wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Wprawdzie skład siedmiu sędziów, sygn. akt OPS 7/02, odmówił udzielenia odpowiedzi z przyczyn procesowych, jednakże w uzasadnieniu uchwały wyjaśnione zostały podstawowe kwestie dotyczące tego zagadnienia. Natomiast w wyroku z dnia 29.10.2002 r w sprawie IV SA 4217/02 sformułowano następującą tezę: „przedsięwzięcie budowlane realizowane wewnątrz hali dworca kolejowego, nie jest obiektem budowlanym w rozumieniu art. 2 Prawa budowlanego, a jedynie elementem wyposażenia, istniejącego od lat obiektu hali, zatem mogą mieć do niego zastosowanie jedynie przepisy rozdziału 6 Prawa budowlanego”.

5. Rozstrzygnięta została kolejna istotna wątpliwość prawna, przekazana przez skład orzekający w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, czy brzmienie przepisu art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2000 r. Nr 106, poz. 1126, ze zm.) upoważnia organy administracji publicznej do nadawania uprawnień budowlanych we wszystkich specjalnościach tam wymienionych łącznie (jedna specjalność łączna), czy też dopuszcza możliwość nadawania

uprawnień jedynie w zakresie poszczególnych specjalności tam wymienionych, w zależności do posiadanego przez zainteresowanego wykształcenia. Istota problemu, w tej i w wielu podobnych sprawach wcześniej rozpoznawanych, sprowadza się do właściwego rozumienia art. 14 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego z 1994 r. Przepis ten bowiem określa kilka specjalności instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń. Rozbieżność interpretacyjna pojawiła się w odmiennych stanowiskach Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz wojewodów. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prezentował pogląd, iż wymieniony przepis pozwala na nadawanie uprawnień budowlanych tylko w jednej – łącznej specjalności. Wojewodowie tymczasem przyznawali uprawnienia budowlane w zakresie węższym, przyjmując, że przepis ten obejmuje kilka odrębnych specjalności: a/ instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych, b/ instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, c/ instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń wentylacyjnych i gazowych.

Wyjaśniając te wątpliwości skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął uchwałę w dniu 4 lipca 2002 r. w sprawie OPS 4/02, która ma następujące brzmienie: Przepis art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, ze zm.) określa kilka specjalności instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń.

6. Ponadto składy orzekające NSA w sprawach budowlanych wyjaśniały w 2002 roku szereg kwestii jednostkowych, mających jednak istotny wpływ na praktykę organów administracyjnych, z których warto zwrócić uwagę na następujące rozstrzygnięcia:

- organ odwoławczy (Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego), rozpoznając zażalenie na postanowienie organu I instancji w sprawie zawieszenia postępowania w przedmiocie samowolnie wykonanych robót

budowlanych, związany jest granicami rozstrzygnięcia i obowiązany jest do ograniczenia się wyłącznie do oceny zasadności bądź bezzasadności postanowienie o zawieszeniu postępowania; nie może natomiast orzec merytorycznie o umorzeniu postępowania albowiem narusza wówczas zasadę dwuinstancyjności postępowania (wyrok z dnia 12 marca 2002 r. II SA/Wr 809/01);

- terminy, o których mowa w art. 54 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, są terminami prawa materialnego, a tym samym zgłoszenie sprzeciwu przez organ (w drodze decyzji) po upływie terminu 14 dni od zgłoszenia inwestora o zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu jest bezskuteczne (wyrok z dnia 11.12.2002 r. II SA/Kr 965/02);

- zezwolenie na wejście na sąsiednią nieruchomości, niezbędne do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych, przewidziane w art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego, dotyczy jedynie takich prac lub robót, które regulowane są przepisami prawa budowlanego, a więc wymagającymi uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia (wyrok z dnia 3.10.2002 r. II SA/Kr 1894/98);

- adresatem decyzji nakazującej rozbiorke powinni być małżonkowie, jeżeli są inwestorami i pozostają we wspólności majątkowej (SA/Rz 1103/00), ponadto adresatami decyzji rozbiorkowej powinni być również wszyscy współwłaściciele nieruchomości (SA/Rz 1101/00);

- brak jest podstaw prawnych do określenia w decyzji o nakazie rozbiorkei terminu jej wykonania (SA/Bk 1777/01, SA/Bk 917/02);

- utwardzenie części działki betonem można zaliczyć do wykonania urządzenia budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt. 9 Prawa budowlanego, co wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (SA/Bk 1540/01);

- na wybudowanie daszku nad balkonem niezbędne jest uprzednie uzyskanie pozwolenia na budowę, a jego brak uzasadnia wydanie nakazu rozbioru na podstawie art. 48 Prawa budowlanego (wyrok z 10 stycznia 2002 r. II SA/Ld 321/99);

- o dopuszczalności usytuowania obiektu budowlanego w granicy działki orzeka organ wydający pozwolenie na budowę, badając w szczególności możliwość wykorzystania działki sąsiedniej na cele budowlane (SA/Bk 788/02);

- obiekty przeznaczone do czasowego użytkowania w trakcie budowy uzyskują taki charakter najwcześniej z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stanie się ostateczna (wyrok z 21 lutego 2002 r. II SA/Ld 1403/98);

- w decyzji o pozwoleniu na budowę powinno się znaleźć pouczenie o treści art. 28 Prawa budowlanego, dotyczące rozpoczęcia budowy na podstawie ostatecznej decyzji (II SA/PO 2030/00);

- decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (po uchyleniu decyzji o pozwoleniu na budowę w trybie art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego) wydaje organ nadzoru budowlanego (SA/Lu 1182/01, SA/Bk 917/02, SA/Bk 644/02);

- realizacja obiektu na cudzym gruncie nie stanowi podstawy do podjęcia przez organy nadzoru budowlanego działań zmierzających do usunięcia skutków samowoli budowlanej, jeżeli w sprawie nie występują okoliczności przewidziane w przepisach prawa budowlanego, dające podstawę do wydania

nakazu rozbioru, co jednak nie wyklucza poszukiwania ochrony prawnej przed sądem powszechnym (wyrok z dnia 4 września 2002 r. IV SA 1712/00);

Sprawy z zakresu prawa wodnego

Aczkolwiek skargi w sprawach z zakresu prawa wodnego nie są zbyt liczne to jednak wywołują szereg wątpliwości interpretacyjnych, szczególnie wtedy, gdy dotyczą styku z Prawem budowlanym. Chodzi bowiem o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie znajdą zastosowanie przepisy Prawa budowlanego czy też Prawa wodnego. W stanie faktycznym sprawy objętej wyrokiem z dnia 11 września 2002 r. II SA/Ka 2578/00 działania inwestora, kwestionowane przez właściciela sąsiedniej nieruchomości, polegały na wykonaniu nasypu oraz skierowaniu wód opadowych na sąsiednią działkę. Sąd nie podzielił stanowiska organów, że w takiej sytuacji mają zastosowanie wyłącznie przepisy prawa wodnego. W ocenie Sądu, ujednolicenie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt. 6 Prawa budowlanego oraz warunki techniczne jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie uzasadniają wniosek, że woda opadowa nie może być przez właściciela tego obiektu kierowana poza teren działki. Niezastosowanie się do tego zakazu uzasadnia zastosowanie norm prawa budowlanego. Postępowanie zatem przed organem nadzoru budowlanego, mające ustalić, czy właściciel wywiązuje się z nałożonych na niego obowiązków, nie może być uznane za bezprzedmiotowe (sąd uchylił decyzję wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego w przedmiocie umorzeniu postępowania w sprawie nakazu wykonania określonych robót budowlanych). Oceny tej nie podważa zmiana stanu prawnego, tj. wejście w życie, z dniem 1 stycznia 2002 r., nowej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.), która to ustawa w art. 29 ust. 1 stanowi, że właściciel gruntu nie może zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu, ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Unormowanie to bowiem

nie normuje wszelkich stanów faktycznych. Poza tym tylko delikt, polegający na odprowadzeniu wody opadowej z gruntu bez powiązania z obiektem budowlanym lub urządzeniem technicznym będącym jego częścią, nie będzie podlegał prawu budowlanemu.

Na tym tle, po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. nowej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne, powstały również spory kompetencyjne pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej. Postanowieniem z dnia 26 czerwca 2002 r. IV SA 902/02 rozstrzygnięto spór o właściwość z wniosku Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (ze wskazaniem wójta gminy jako organu właściwego do załatwienia sprawy), wyjaśniając jednocześnie, że przepisy art. 29 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.) odnoszą się do każdej zmiany stanu wody na gruncie, która powstała w wyniku działania osób trzecich, a nawet wskutek przypadku, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Nie ma znaczenia, że zmiana stanu wody na gruncie powodująca szkodę nastąpiła w wyniku prac ziemnych związanych z budową budynku mieszkalnego w sytuacji, gdy prace ziemne i tymczasowa droga dojazdowa nie były objęte ani warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu ani pozwoleniem na budowę przedmiotowego budynku.

Z kolei w postanowieniu z dnia 21 listopada 2002 r. SA/Bk 424/02 wyjaśniono, że zgodnie art. 58 i art. 60 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.), do ustanowienia stref ochronnych oraz obszarów ochronnych właściwy jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Jednakże ustalenie odszkodowania za szkody określone w art. 61 powołanej ustawy następuje w drodze decyzji wojewody. Decyzja ta jest niezaskarżalna (art. 186 ust. 3 ustawy), a stronie niezadowolonej z ustalonego odszkodowania przysługuje droga sądowa (art. 186 ust. 4).

Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W praktyce organów administracyjnych występują nadal rozbieżności co do wykładni przepisów określających rodzaje inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska. W wyroku z dnia 17 kwietnia 2002 r. IV SA 1370/00 sformułowano następującą tezę: O braku uciążliwości zamierzenia inwestycyjnego nie decyduje jedynie okoliczność, iż inwestycja nie została wymieniona w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz.U. Nr 93 poz. 589), jako mogąca pogorszyć stan środowiska. Nadmierny hałas, zanieczyszczenie środowiska lub gleby, jakie mogą wynikać np. z działalności produkcyjnej projektowanego obiektu, może zakłócić ponad przeciętną miarę możliwości korzystania z nieruchomości położonych w bezpośrednim lub dalszym sąsiedztwie inwestycji.

W 2002 r. znacząca liczba skarg dotyczyła decyzji zezwalających bądź odmawiających wydania zezwolenia na wycięcie (usuniecie drzew). Składy orzekające konsekwentnie przyjmowały, z powołaniem się na utrwalone już orzecznictwo, że podmiotem uprawnionym do zgłoszenia wniosku o wycięcie drzew jest właściciel nieruchomości (wyrok z 24 maja 2002 r. IV SA 1792/00), względnie zarządca cmentarza a nie osoby mające prawo do grobu, w odniesieniu do rosnących w sąsiedztwie drzew (wyrok z 23.10.2002 r. II SA/Ka 2685/00).

W sprawie odmowy wydania zezwolenia na wycięcie 55 szt. drzew liściastych rosnących przy drodze wojewódzkiej, Samorządowe Kolegium Odwoławcze wystąpiło z pytaniami prawnymi dotyczącymi właściwości organu w sprawie zezwolenia na wycięcie drzew rosnących w pasie drogowym oraz

charakteru uzgodnienia planu wyrębu drzew w pasie drogowym. Pytania te uzyskały odpowiedź w uchwałe składu pięciu sędziów z dnia 18 lutego 2002 r., OPK 23/01, w której wyjaśniono, że przepis § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz.U. Nr 6, poz. 33, ze zm.) nie stanowi podstawy do wydania przez zarząd gminy decyzji zezwalającej na usunięcie drzew w pasie drogowym i nie wyłącza stosowania w takiej sprawie art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196, ze zm.) oraz, że przewidziany w przepisie § 17 ust. 1 tego rozporządzenia plan wyrębu drzew w pasie drogowym stanowi dowód w rozumieniu przepisów rozdziału 4 działu II kodeksu postępowania administracyjnego i podlega ocenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie o zezwolenie na usunięcie drzew”.

W wyroku z dnia 20 lutego 2002 r. SA/Sz 1245/00 wyjaśniono, że kara pieniężna za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, przewidziana w art. 110 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196, ze zm.), ma charakter obligatoryjny. Oznacza to, że właściwy organ ma obowiązek ją wymierzyć w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w tym przepisie, ponieważ jej wymierzenie jest normatywnie wyrażonym nakazem a nie kwestią uznania administracyjnego, co powoduje, że na ocenę zgodności z prawem decyzji, po jej wymierzeniu, nie mogą wpłynąć okoliczności dotyczące przyczyn usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia, celu ich usunięcia oraz sytuacji finansowej strony skarżącej.

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

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

Minimalną grupę spraw (np. II SA 158/01) stanowią sprawy dotyczące art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464), kończącego w sposób ostateczny sprawy z zakresu ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250, ze zm.).

W grupie spraw z zakresu scalania i wymiany gruntów skargi w przeważającej mierze dotyczyły decyzji wydanych w postępowaniu nadzorczym lub o wznowienie postępowania. Przeważają skargi na decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji o scaleniu lub wymianie gruntów, które zostały wydane przed kilkunastu lub kilkudziesięciu laty. Skargi te zostały oddalone (np. II SA 2657/01, II SA 3230/00, II SA 2338/00). Również zostały oddalone skargi na decyzje wydane po przeprowadzeniu postępowania o wznowienie postępowania (np. II SA 2416/00, II SA 1321/02).

W sprawach dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych skargi dotyczyły w zasadzie decyzji wydanych w postępowaniach o stwierdzenie nieważności decyzji i o wznowienie postępowania. Kwestionowana w nich była ustalona wysokość należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów na inne cele, braki wysokości jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu (np. II SA 2747/00, II SA 2056/01).

W wyroku II SA 3073/00, NSA przychylił się do stanowiska organów administracji publicznej orzekających w sprawie odmowy udzielenia

zezwoleń na pozyskanie drewna stosownie do art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2000 r., Nr 56, poz. 679, ze zm.). Zdaniem Sądu trafnie organy przyjęły, że zagrożenie dewastacją lasu i powtarzające się kradzieże nie mogą być uznane za sytuacje losowe w rozumieniu powołanego przepisu. Sąd zwrócił ponadto uwagę, że ochrona lasów należy do obowiązków właściwych organów administracji, które w tym zakresie mogą korzystać ze środków przez przewidzianych.

W okresie sprawozdawczym w sprawach o rewindykację nieruchomości rolnych przejętych na rzecz Państwa w poprzednim okresie, na podstawie przepisów różnych ustaw, przewidujących przejęcie tych nieruchomości od dotychczasowych właścicieli, skargi zostały oddalone. Wzruszenie tych decyzji jest możliwe tylko w przypadku stwierdzenia ich nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa - czego nie stwierdzono w rozpoznawanych sprawach (np. II SA 2771/00, II SA 3363 - 3365/00).

W wyroku SA/Rz 1100/00, Sąd badając zasadność zarzutów gminy w sprawie przeniesienia własności nieruchomości podkreślił, że obowiązkiem organu było w pierwszej kolejności wyjaśnienie, kto jest właścicielem gruntu, którego zwrotu w oparciu o art. 118 ust. 2a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25, ze zm.) domagała się strona postępowania. Zdaniem Sądu ma to podstawowe znaczenie, gdyż treść art. 118 ust. 3 powołanej ustawy jest jednoznaczna i wyłącza stosowanie przepisów o przyznaniu gruntów w trybie art. 118 ust. 1-2a w sytuacji, gdy grunty te nie są własnością Skarbu Państwa ani jednostki samorządu terytorialnego albo jeżeli przyznanie własności naruszałoby prawa osób trzecich do działki lub budynków, o których mowa w tych przepisach.

W tej kategorii spraw Naczelny Sąd Administracyjny w większości przypadków skargi oddalał, zwracając uwagę, że art. 118 ust. 2a powołanej ustawy, dotyczący zstępnych, którzy zwrócili się o przyznanie własności działki zgodnie z art. 118 ust. 1 lub 2 tej ustawy, nie pozostawia żadnej swobody

interpretacyjnej, a wobec tego zstępni muszą spełniać ustawowy warunek faktycznego władania działką (np. II SA/Wr 1119/2000, II SA/Lu 623/01).

W kilku sprawach Sąd rozstrzygał skargi w przedmiocie przynależności (udziałach) do wspólnot gruntowych. Zagadnienia te reguluje ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169, ze zm.). W wyroku SA/Bk 507/02, Sąd wyjaśniając co należy rozumieć pod pojęciem „inne szczególne względy” wskazał, że: „innymi szczególnymi względami” w rozumieniu art. 6 ust. 3 powołanej ustawy mogą być okoliczności niezależne od uprawnionego, wyłączone możliwości faktycznego korzystania ze wspólnoty (np. odbywanie służby wojskowej, czy nawet odbywanie kary pozbawienia wolności). Wobec powyższego, sformułowanie „inne szczególne względy” nie ma zastosowania do sytuacji zmiany miejsca zamieszkania.

W 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny kilka razy orzekł w zakresie ochrony zwierząt regulowanych przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 111, poz. 724, ze zm.) m. in. w sprawach SA/Sz 1274/2000, II SA/Po 1838/99 W wymienionych wyrokach badając zasadność odebrania zwierząt dotychczasowym właścicielom zgodnie z art. 7 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 2 powołanej ustawy, oraz oceniając zarzut przeprowadzenia postępowania bez udziału strony, Sąd stwierdził, że art. 10 § 2 K.p.a. dopuszcza odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 10 § 1 K.p.a. w sytuacji nie cierpiącej zwłoki. Zdaniem Sądu, organy właściwie oceniły sytuację i w wyniku stwierdzenia, że pozostawienie zwierząt dotychczasowym właścicielom zagraża ich zdrowiu i życiu zwierząt, podjęły prawidłową decyzję o ich odebraniu.

Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, przeważały skargi na decyzje dotyczące wprowadzenia lub odmowy wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów, dokonanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja

1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000 r., Nr 100, poz. 1086, ze zm.) oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. Charakter tych spraw jest niezmienny. W większości zainteresowani wnoszą o uregulowanie w tym trybie problematyki własnościowej poszczególnych gruntów, powiększenia ich powierzchni pomimo, że ewidencja gruntów ma jedynie charakter techniczno-deklaratoryjny (np. II SA 57/01, II SA 2911/00, II SA 2542/00).

NSA w sprawie II SA 1856-1857/01 po rozpoznaniu skargi na postanowienie Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie uchybienia terminu do wniesienia odwołania od decyzji w sprawie zatwierdzenia gleboznawczej kwalifikacji gruntów, stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia. Podstawą materialnoprawną rozstrzygnięcia był przepis art. 7b ust. 2 powołanej wyżej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, który stanowi, że w rozumieniu kpa wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem: pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie oraz organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że jest to przepis kompetencyjny, upoważniający wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego do podejmowania konkretnych działań władczych, tj. prowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji w sprawach indywidualnych w pierwszej instancji oraz rozpatrywania odwołań od decyzji organów administracji geodezyjnej i kartograficznej w zakresie spraw określonych w ustawie. W ustawie tej brak jest przepisu, który upoważniałby wojewodę do załatwienia spraw administracyjnych należących do kompetencji wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego określonych w art. 7b ust. 2.

Drugą kategorią spraw z zakresu prawa geodezyjnego i kartograficznego są sprawy o rozgraniczenie nieruchomości. Przedmiotem rozpoznania były przede wszystkim skargi na decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności

decyzji o rozgraniczeniu (np. II SA 2476/00) lub odmowy wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną (np. II SA 2256/00).

W orzecznictwie w zakresie spraw rozgraniczenia nieruchomości wystąpiła w 2002 r. rozbieżność w interpretacji art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000 r., Nr 100, poz. 1086, ze zm.), a dotycząca umorzenia postępowanie rozgraniczeniowego i przekazania sprawy z urzędu do rozpatrzenia sądowi powszechnemu w sytuacji, gdy nie doszło do zawarcia ugody lub nie ma podstaw do wydania decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1 powołanej ustawy.

W wyrokach II SA/Lu 395/01 oraz II SA/Kr 486/99 składy orzekające uznały, iż nie ma przeszkód prawnych co do rozpatrzenia odwołania od decyzji umarzającej postępowanie w trybie art. 34 ust. 2 powołanej ustawy. W uzasadnieniu poglądu stwierdzono, że dwuinstancyjne postępowanie ma na celu wykazanie, że w postępowaniu rozgraniczeniowym istotnie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 34 ust. 1 tej ustawy, skutkujące umorzeniem postępowania.

Odmienny pogląd wyrażono natomiast w wyrokach II SA 2816/00 oraz II SA 2900/00 wskazując, że przepis art. 34 ust. 2 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 127 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzającym wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, o jakiej mowa w art. 15 K.p.a.

Warto podkreślić, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie uchwalała z dnia 7 listopada 2002 r. wystąpiło do NSA z pytaniem prawnym dotyczącym przedstawionego zagadnienia. Wskazana rozbieżność powinna więc być rozstrzygnięta przez poszerzony skład sędziowski Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sprawy z zakresu prawa o ruchu drogowym i dróg publicznych

W wielu sprawach z zakresu wymierzenia opłaty drogowej za przejazd pojazdem niernormatywnym bez zezwolenia podejmowany był problem zgodności z Konstytucją i ustawą o drogach publicznych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat drogowych. NSA konsekwentnie prezentował pogląd, że przepisy tego rozporządzenia określające wysokość opłat za przejazd po drogach publicznych pojazdem niernormatywnym wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego i w istocie wprowadzają kary pieniężne, a nie podwyższone opłaty. Postanowieniem w sprawie II SA 3286/00 NSA wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, zaś Trybunał stwierdził niekonstytucyjność i nielegalność rozporządzenia w zakresie objętym pytaniami prawnym NSA.

Od lat w postępowaniu administracyjnym ujawniają się kontrowersje co do charakteru prawnego czynności polegających na nadawaniu i nabijaniu numerów identyfikacyjnych na podzespołach pojazdów samochodowych. NSA konsekwentnie stoi na stanowisku, że są to czynności podejmowane w toku postępowania o zarejestrowanie pojazdu, a wobec tego nie ma podstaw do przyjęcia, iż jest to odrębna sprawa o skierowanie na nadanie i nabicie numerów. W sprawie II SA 260/01 NSA wyjaśnił, że przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz.U. Nr 59, poz. 632, ze zm.), które określają przypadek, gdy konieczne jest nadanie i nabicie numerów identyfikacyjnych podzespołom pojazdów, należy rozumieć w ten sposób, że określają one czynności w toku postępowania o zarejestrowanie pojazdów. Adresem tych przepisów jest organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie o zarejestrowanie pojazdu, który w toku tego postępowania ocenia zasadność podjęcia określonych czynności, które służą wydaniu decyzji

rejestracyjnej. Wobec tego brak jest podstaw do wydania odrębnej decyzji w przedmiocie skierowania na nadanie i nabicie numerów identyfikacyjnych.

W sprawach o skierowanie kierowcy do kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji do kierowania pojazdem, występuje istotny problem dotyczący zakresu postępowania dowodowego. Chodzi bowiem o to, czy w tym postępowaniu można kwestionować ustalenia co do danych zawartych w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i przypisanie im odpowiedniej liczby punktów, których suma uzasadnia kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy. W szeregu spraw (np. II SA 2825/00, II SA 1939/00) NSA zajął stanowisko, że organ administracji właściwy do wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji nie ma obowiązku prowadzenia postępowania dowodowego w celu zweryfikowania danych, zawartych w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Takie postępowanie może toczyć się odrębnie na wniosek zainteresowanego kierowcy w trybie przepisów o wydawaniu zaświadczeń.

Wiele spraw rozpatrywanych przez NSA dotyczyło problematyki rejestracji pojazdów samochodowych. NSA prezentuje utrwalone już stanowisko, że rejestracja samochodu powinna być decyzją administracyjnej oraz, że w sprawie o rejestrację pojazdu organy administracji publicznej nie mają obowiązku ustalenia w razie wątpliwości, czy skarżący rzeczywiście nabył prawo własności samochodu będącego przedmiotem rejestracji (np. II SA/PO 1832-1833). Odmowa rejestracji następową głównie z powodu wątpliwości co do autentyczności przedłożonego dowodu własności pojazdu oraz dowodu rejestracyjnego (np. SA/Rz 1362/00, SA/Rz 1889/00, SA/Rz 1472/00, II SA/Lu 597/01).

W sprawach dotyczących odmowy wyrejestrowania pojazdu NSA wyraził m.in. pogląd, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż doszło do udokumentowanej, trwałej i zupełnej utraty posiadania pojazdu bez zmiany w zakresie prawa

własności (art. 79 ust. 1 pkt 5 Prawa o ruchu drogowym) w sytuacji zastosowania prawa zatrzymania pojazdu celem zabezpieczenia roszczeń majątkowych (II SA/Po 2431/00).

Z kolei w sprawie SA/Sz 3176/00 NSA oddalając skargę strony, której odmówiono wyrejestrowania pojazdu stwierdził, że zawiadomienie organu rejestracyjnego o zbyciu pojazdu innej osobie nie może spowodować wyrejestrowania pojazdu. Jest tylko podstawą dokonania kolejnej rejestracji pojazdu przez nowego właściciela na podstawie art. 73 ustawy Prawo o ruchu drogowym po spełnieniu wszystkich wymogów przewidzianych w ustawie. Sąd wskazał, że instytucji wyrejestrowania pojazdu (art. 79 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym) nie należy łączyć z obowiązkiem właściciela pojazdu powiadomienia o jego zbyciu, wynikającym z art. 78 ust. 2 ustawy.

Szczególny problem prawny wystąpił w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji o zarejestrowanie samochodu ciężarowego bez dodatkowego świadectwa homologacji w wyniku przerobek wcześniej zarejestrowanego samochodu osobowego. Podzielając pogląd wyrażony w uchwałach pięciu sędziów NSA (OPK 17/00 i OPK 18/00), a także wyroku Sądu Najwyższego (III RN 194/01), NSA zajął stanowisko, że do zarejestrowania w takim przypadku pojazdu jako samochodu ciężarowego konieczne jest przedłożenie świadectwa homologacji na ten rodzaj pojazdu; sama ocena techniczna pojazdu nie jest wystarczająca. Zdaniem Sądu, w takim przypadku decyzja o zarejestrowaniu samochodu ciężarowego jest wydana z rażącem naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności (mimo, że kwestia konieczności uzyskania świadectwa homologacji była kontrowersyjna i była przedmiotem pytań prawnych SKO). Wskazuje na to przyjęcie przez NSA poglądu, iż ustalenie treści określonych w drodze pytań prawnych, nie przesądza o tym, iż inne rozumienie tych przepisów nie może być zakwalifikowane jako rażące naruszenie prawa (II SA 1798/01 i II SA 1799/01).

W sprawach dotyczących problematyki zajęcia pasa drogowego podzielony został pogląd wyrażony w uchwałach NSA z dnia 18 czerwca 2000 r. (OPK 2/00), że pas drogowy (droga) to nie tylko powierzchnia, ale także przestrzeń nad pasem drogowym (II SA/Po 2849/00, II SA/Po 2709/00). Wskazano również, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, modernizacją i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi. Dotyczy to między innymi umieszczenia reklam w pasie drogowym. NSA podkreślał przy tym uznaniowy charakter decyzji administracyjnej dotyczącej zajęcia pasa drogowego* (SA/Sz 2467/00).

Na uwagę zasługuje wyrok w sprawie SA/Rz 314/02, dotyczący umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie zajęcia części drogi, w którym NSA zaprezentował stanowisko, że gdyby droga, do której samowolnego zajęcia doszło w sprawie, była drogą publiczną, sprawa miałaby charakter sprawy administracyjnej, wszczywanej z urzędu, co oznaczałoby po stronie organu pierwszej instancji obowiązek wydania decyzji (w zależności od poczynionych ustaleń) rozstrzygającej sprawę co do istoty lub umarzącej postępowanie. Jeżeli natomiast droga nie ma charakteru drogi publicznej, a jest tzw. drogą wewnętrzną, wówczas samowolne jej zajęcie jest deliktem cywilnym, co oznacza, iż roszczenia z tego tytułu mogą być rozpoznawane na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym.

W sprawach dotyczących pobierania kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, Sąd zakwestionował i odmówił zastosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 6, poz. 33 ze zm.), w zakresie dotyczącym określenia wysokości kary (np. II SA 3285/00, II SA 2935/00, II SA 104/01, II SA 56/01). Zdaniem NSA, upoważnienie ustawowe do określenia kar pieniężnych (art. 40 ust. 7 ustawy o drogach publicznych) nie stanowi podstawy do określenia wysokości tych kar w akcie wykonawczym poprzez wprowadzenie mechanizmu waloryzacji kar,

odsyłającego do wskaźników ogłaszanych przez Prezesa GUS. Taka metoda określania wysokości kar pieniężnych, szczególnie gdy nie wynika to wprost z ustawy, prowadzi bowiem do uzależnienia wysokości kary pieniężnej od ustaleń, które nie mają cech przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Kwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego i nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej.

Wiele wyroków NSA dotyczyło rozległej problematyki prawnej związanej z wprowadzeniem przez rady gmin stref płatnego parkowania oraz opłat za parkowanie w tych strefach. W sprawie II SA 3054/01 ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich NSA uznał, że brak jest upoważnienia ustawowego do wprowadzania przez gminy opłat za wydawanie identyfikatorów osobom, które z uwagi na miejsce zamieszkania są zwolnione od opłat za parkowanie w wyznaczonych strefach płatnego parkowania. W ocenie NSA brak jest również podstaw do przyjmowania przez gminę w regulaminach parkowania, iż jedynym dowodem na okoliczność, że osoba zamieszkała w strefie płatnego parkowania, jest właścicielem pojazdu samochodowego, może być dowód rejestracyjny pojazdu.

Należy wskazać, że przepisy płatnego parkowania zostały poddane ocenie Trybunatu Konstytucyjnego (P.6/02), który stwierdził niekonstytucyjność przepisów rozporządzenia w zakresie objętym pytaniem prawnym NSA.

Nabywanie uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć

Problematyka prawna z zakresu tych spraw nie odbiegała w zasadzie od występującej w latach ubiegłych.

W sprawach notarialnych NSA oddalał skargi rad izb notarialnych na decyzje Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii w sytuacji, gdy wyznaczenie siedziby

kancelarii w danej miejscowości odbiegano od ustalonego planu siedzib kancelarii notarialnych. Sąd podkreślał przy tym, iż plan siedzib kancelarii notarialnych jest pewnego rodzaju prognozą, ustaloną na podstawie danych, jakimi dysponuje Minister Sprawiedliwości, a dotyczącą rozmieszczenia kancelarii notarialnych w kraju. Założenia planu mogą być weryfikowane przez aktualne potrzeby, które uzasadniają uzupełnienie pierwotnego planu, czy odstąpienie od przyjętych wcześniej zasad. Poziom potrzeb społeczeństwa na ten rodzaj usług jest uwarunkowany różnymi czynnikami (gospodarczymi, finansowymi, politycznymi itp.), którego to poziomowi nie można precyzyjnie ustalić planując zadania na dany rok. Stąd też Minister Sprawiedliwości, kierując się uzasadnioną potrzebą utworzenia kolejnej kancelarii notarialnej, mógł to uczynić nawet, gdy kancelaria nie była przewidziana w planie siedzib kancelarii opracowanym na dany rok (np. II SA 3209/00).

Z kolei w sprawie II SA 3210/00 NSA podkreślił, że Minister Sprawiedliwości w swojej decyzji trafnie uwzględnił funkcjonowanie notariatu jako struktury realizującej w systemie organów ochrony prawnej, nie tylko interesy osób będących już członkami samorządu notarialnego lecz także, a nawet przede wszystkim interes publiczny. W modelu państwa obywatelskiego i gospodarki rynkowej, poziom usług świadczonych przez osoby wykonujące zawody publicznego zaufania, jest ściśle powiązany z prawem dostępu do tego zawodu i jakością usług wymuszoną w znacznym stopniu mechanizmem konkurencji. Przejawem eliminowania tych zależności jest dążenie do utrzymania stałych dochodów notariuszy bez uwzględnienia potrzeb obywateli.

W sprawach dotyczących radców prawnych, NSA rozpatrywał przede wszystkim skargi na uchwały samorządu radcowskiego dotyczące odmowy wpisu na listę aplikantów radcowskich. Na tle tych skarg powstała wątpliwość, czy przepis art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 oraz art. 97 Konstytucji RP. Sąd też postanowieniem

w sprawie II SA 9/01 NSA przedstawił powyższe zagadnienie do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zdaniem Sądu powstała wątpliwość odnosi się do relacji art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, upoważniającym Krajową Radę Radców Prawnych do ustalenia zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów radcowskich i art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z ust. 2 tego artykułu, wskazującym na granice działania samorządów zawodowych oraz art. 87 Konstytucji, określającym system źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W sprawach dotyczących adwokatury NSA dokonywał oceny odmowy wpisu na listę aplikantów adwokackich oraz adwokatów, zawieszanie w czynnościach adwokatów oraz skreślenia z listy adwokatów.

W sprawie zmiany miejsca odbywania aplikacji adwokackiej NSA wyraził pogląd, iż przepisy ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawa o adwokaturze nie regulują zmiany (przeniesienia) miejsca odbywania aplikacji adwokackiej. Nie oznacza to jednak, że zmiana taka nie jest dopuszczalna, lecz załatwienie tej sprawy zostało pozostawione swobodnemu uznaniu organów samorządu zawodowego adwokatury. Organy te mogą zatem określać warunki, na jakich zmiana ta może dojść do skutku. Przy zmianie miejsca odbywania aplikacji wiadącą rolę odgrywa ta okręgowa rada adwokacka, która przejmując aplikanta adwokackiego na swoją listę aplikantów. Od zgody tej ostatniej rady zależy bowiem realizacja starań aplikanta w tym zakresie (II SA 2303/01).

Nie budziło zastrzeżeń NSA stanowisko organów samorządu adwokackiego, dotyczące odmowy wpisu na listę adwokatów osób, które po ukończeniu studiów prawnych zajmowały przez okres pięciu lat stanowisko radcy prawnego, lecz nie złożyły egzaminu adwokackiego w trybie art. 99 ust. 2 ustawy o p.o.a. W sprawie II SA 2921/00 Sąd podkreślił, że art. 66 ustawy przewiduje szereg odstępstw od wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego, lecz dotyczy to m.in. osób, które odbyły aplikację radcowską przewidzianą w ustawie o radcach prawnych i złożyły

egzamin radcowski. Nabytych zaś uprawnień radcowskich w innym trybie, nie można przenieść na grunt ustawy – Prawo o adwokaturze.

W związku z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591, ze zm.) i rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 1998 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, organizacji i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej, powołanej do sprawdzenia tych kwalifikacji oraz wzoru świadectwa stwierdzającego te kwalifikacje i wymagania (Dz.U. Nr 114, poz. 734, ze zm.), NSA rozpoznawał skargi na decyzje Ministra Finansów w przedmiocie odmowy wydania świadectwa kwalifikacyjnego uprawniającego do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. W sprawie II SA 2606/00 Sąd wypowiedział pogląd, iż przepisy powyższego rozporządzenia, stanowiące o wykształceniu „średnim zawodowym o kierunku rachunkowości” oraz o świadectwie ukończenia szkoły średniej o specjalności „rachunkowości”, wyodrębniają szkoły o kierunku kształcenia (specjalizacji) z zakresu rachunkowości spośród innych szkół ekonomicznych. Oznacza to, że osoby legitymujące się wykształceniem o kierunku rachunkowości oraz osoby o innym kierunku wykształceniu ekonomicznym, mają zróżnicowaną sytuację prawną. Tylko z pierwszą z wymienionych grup osób, przepisy prawa łączą możliwość ubiegania się o świadectwo kwalifikacyjne z pominięciem egzaminu przed Komisją Egzaminacyjną, składanego w trybie i na zasadach określonych w omawianym rozporządzeniu. Jako trafny należy zatem ocenić pogląd organu, że średnie szkoły ekonomiczne przygotowują przyszłych absolwentów w kierunku wybranej specjalizacji. Zatem jedynie wybór szkoły o kierunku rachunkowości pozwala na zdobycie wykształcenia odpowiedniego do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W dalszym ciągu NSA rozpoznawał skargi na decyzje Komendanta Głównego Policji w przedmiocie wydania licencji pracownika ochrony fizycznej pierwszego bądź drugiego stopnia, z uwagi na niespełnienie

warunków z art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób lub mienia oraz przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia... (Dz.U. Nr 113, poz. 731). W sprawie II SA 3307/00 Sąd podzielił stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż ukończenie rocznych studiów poddyplomowych ASW MSW nie spełnia wymagań określonych w tych przepisach, gdyż nie potwierdzają uzyskania specjalistycznych kwalifikacji w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego. Studia te dotyczyły bezpieczeństwa zewnętrznego, a prawo na nich było wykładane w skromnym zakresie (np. II SA 3307/00). Podobnie w sprawie II SA 1584/01 NSA stwierdził, iż w świetle powyższych przepisów świadectwa złożenia egzaminu na chorążego MO nie można uznać za dyplom ukończenia szkoły oficerskiej w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego. Z kolei w sprawie II SA 1984/00 NSA uznał, że świadectwo ukończenia „Liceum Penitencjarnego” nie potwierdza specjalistycznego wykształcenia i kwalifikacji skarżącego w zakresie fizycznej ochrony osób i mienia, lecz tylko kwalifikacje w zakresie problematyki penitencjarnej. Treść tego świadectwa nie odpowiada charakterowi szkoły w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego.

W orzecznictwie NSA powstała rozbieżność dotycząca formy i trybu wydawania opinii o osobie ubiegającej się o licencję pracownika ochrony fizycznej, przewidzianej w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie osób i mienia. W sprawie II SA 2555/00 NSA prezentował pogląd, że licencję pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia wydaje się osobie, która posiada między innymi nienaganą opinię (art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy). Opinię tę wydaje właściwy, ze względu na miejsce zamieszkania opiniowanego, komendant komisariatu Policji na polecenie komendanta wojewódzkiego Policji.

Negatywna opinia powyższej jednostki jest podstawą do odmowy udzielenia wnioskowanej licencji (§ 1 - ust. 1 i ust. 3 cyt. rozporządzenia z 4 czerwca 1998 r.).

Z treści powyższych przepisów wynika, że wydanie omawianych licencji objęte jest współdziałaniem dwóch organów, tj. wojewódzkiego Komendanta Policji rozstrzygającego sprawę w drodze decyzji administracyjnej oraz komendanta komisariatu Policji uprawnionego do zajęcia stanowiska niezbędnego do załatwienia tej sprawy. Przejawem tej współkompetencji jest opinia przewidziana w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Przepisy dotyczące ochrony osób i mienia nie wskazują, w jakiej formie opinia ta ma być wydana. Z punktu widzenia procesowego nie może jednak budzić wątpliwości, że chodzi tu o sytuację, o której mowa w art. 106 kpa. Według § 1 tego przepisu, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzje wydaje się po zasięgnięciu stanowiska przez ten organ. Przepis art. 106 § 1 odsyła do norm prawa materialnego. Z konkretnego przepisu prawa materialnego musi więc wynikać obowiązek uzyskania przez organ załatwiający sprawę stanowiska innego organu, które w takim przypadku stanowi niezbędną przesłankę rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji (por. art. 145 § 1 pkt 6 kpa). Takimi przepisami są, powołany art. 27 ust. 3 pkt 1 ustawy oraz § 10 rozporządzenia z dnia 4 czerwca 1998 r., które uzależniają wydanie przez komendanta wojewódzkiego Policji decyzji w przedmiocie licencji od zajęcia stanowiska przez komendanta komisariatu Policji.

W myśl art. 106 § 5 kpa zajęcie stanowiska przez organ współdziałający następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Postępowanie poprzedzające wydanie takiego postanowienia musi przebiegać według wszelkich reguł procedury administracyjnej. W szczególności obowiązuje w nim zasada dwuinstancyjności, a ponadto występuje możliwość

zaskarżenia wydanego postanowienia do sądu administracyjnego. Taka forma i tryb zajmowania stanowiska stwarzają gwarancję należytej ochrony prawnej osoby opiniowanej. Wydanie opinii przewidzianej w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie osób i mienia, musi zatem nastąpić w formie i trybie przewidzianym w art. 106 kpa.

Natomiast w sprawie II SA 244/01 Sąd pominął kwestię wydawania powyższej opinii w formie i trybie przewidzianym w art. 106 kpa i uznał, że organ podejmujący decyzję w przedmiocie wydania licencji pracownika ochrony fizycznej, powinien jedynie posiadać opinię wydaną przez komendanta komisariatu Policji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania ubiegającego się o licencję. W tym też postępowaniu organ, a następnie NSA ocenia spełnienie przesłanki nienagannej opinii. Sąd podkreślił przy tym, że posiadanie nienagannej opinii jest wymogiem bezwzględnym, podobnie jak pozostałych przesłanek wydania licencji. Nienaganną opinię odnieść można jedynie do osoby bez istotnych wad, nie dającej powodów do krytyki. Działalność w zakresie usług ochrony osób i mienia jest działalnością o szczególnym charakterze, wymagającą zachowania szczególnych wymagań co do przestrzegania prawa. Uzasadnione jest z tego względu stosowanie surowych kryteriów oceny osób, które ubiegają się o licencję pracownika ochrony fizycznej.

W zakresie uprawnień do wykonywania określonych zajęć na uwagę zasługuje również wyrok SA/Sz 1497/02 w przedmiocie dopuszczenia organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie skreślenia z ewidencji instruktorów osoby, będącej członkiem tej organizacji. Sprawa dotyczyła skreślenia z ewidencji instruktorów nauczyciela, który w ramach swego stanowiska i zawodu pracował jako instruktor szkolejący osoby ubiegające się o uprawnienia do kierowania pojazdami. Sąd wskazał, iż skreślenie z listy ewidencji instruktorów oznacza jednocześnie utratę uprawnień do szkolenia, a zatem prawo do wykonywania zawodu nauczyciela w szkole, w której

realizowany jest program nauki jazdy. Podkreślił jednocześnie, że sam udział organizacji społecznej, o której mowa w art. 31 kpa, w postępowaniu administracyjnym dotyczącym osoby, której ta organizacja chce udzielić wsparcia nie przesądza wyniku tego postępowania. Wiąże się to z jej uprawnieniem do wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym, którego wyniki może mieć zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej pracownika. Sąd stwierdził, że odmówienie Związkowi Nauczycielskiemu Polskiego udziału w takiej sprawie na prawach strony stanowi naruszenia art. 31 § 1 kpa

Sprawy z zakresu stosunku pracy i stosunków służbowych

Wśród spraw dotyczących stosunku pracy z mianowania, warto odnotować sprawy II SA 3693/01, II SA 3689/01 i II SA 203/02, w których uwzględniono skargi na decyzje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania, w związku z nabyciem prawa do emerytury (art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli - Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.).

NSA wskazał, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2000 r. sygn. akt K 35/99 orzekł, iż art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym – kobietą, wcześniej niż z mężczyzną, jest niezgodny z art. 32 i 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) w zakresie w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym pracownikiem samorządowym – kobietą, w razie nabycia prawa do emerytury, wcześniej niż z mężczyzną, jest niezgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej. Także we wcześniejszym orzeczeniu (K 15/97 – OTK 1997 nr 2-4 s. 37) Trybunał Konstytucyjny w podobnej sytuacji uznał, że niezgodny z zasadą niedyskryminacji ze względu na płeć przepis zezwalający na rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej – kobietą w wieku 60 lat.

NSA zauważył, iż wprawdzie powołane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie dotyczą bezpośrednio oceny zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59, ze zm.), lecz ten ostatni przepis ma podobną treść do przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z art. 32 i 33 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 93 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, który stanowił podstawę materialnoprawną rozwiązania ze skargą stosunku pracy za wypowiedzeniem, stosunek pracy z pracownikiem mianowanym można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie osiągnięcia wieku i stażu pracy, wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. W świetle art. 27 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.), wiek emerytalny dla kobiet wynosi 60 lat, a dla mężczyzn 65 lat. W art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK, z uwagi na odesłanie do wieku emerytalnego określonego w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, dokonano w istocie różnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, jako przesłanki rozwiązania stosunku pracy. Takie regulacje zostały uznane w przytoczonych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego za niezgodne z art. 32 i 33 Konstytucji RP. W tej sytuacji NSA biorąc pod uwagę rangę źródła prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), w tym jednoznaczne stwierdzenie w art. 84 ust. 1 Konstytucji, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej oraz, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba, że Konstytucja stanowi inaczej – odmówił zastosowania w tej sprawie art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK. Fakt, iż

Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej oznacza także, iż żadna obowiązująca norma prawna nie może być z nią niezgodna. W związku z tym NSA nie mógł zastosować przepisu ustawy, który bezspornie jest niekonstytucyjny.

Ciekawy problem wyłonił się w sprawie II SA 6/02, w której NSA stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji. Stan sprawy przedstawiał się następująco.

Prokurator Apelacyjny zwołał skargę ze stanowiska aplikanta ze skutkiem na dzień 31.12.1998 r. z uwagi na brak możliwości mianowania go asesorem w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury na terenie województwa. Postanowieniem z kwietnia 2000 r. Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił zażalenie na postanowienie Sądu Rejonowego – Sądu Pracy z listopada 1999 r. o uznaniu się przez ten Sąd za niewłaściwy w sprawie, dotyczącej rozwiązania stosunku pracy ze skargącym i przekazaniu jej do rozpoznania Prokuratorowi Generalnemu. W następstwie tego rozstrzygnięcia Prokurator Generalny wydał w listopadzie 2001 r. decyzję utrzymującą w mocy decyzję Prokuratora Apelacyjnego. W uzasadnieniu decyzji stwierdził m.in., iż rozwiązanie stosunku pracy ze skargącym jest dopuszczalne z powodu braku możliwości etatowych. Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi do NSA. Skarżący w skardze podniósł m.in., iż z art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz.U. Nr 117, poz. 752) wynika, że do osób, które rozpoczęły aplikację przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a więc także do niego, stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, tj. sprzed 1 stycznia 1998 r. Przepis art. 94 ust. 5 tej ustawy określał zamknięty katalog przyczyn rozwiązania stosunku pracy z aplikantem. Przepis ten nie dawał podstaw do stwierdzenia, że skoro nie ma obowiązku mianowania aplikanta asesorem, to można rozwiązać z nim

stosunek pracy. Ponadto skarżący podniósł, iż w świetle art. 6 ustawy zmieniającej, podmiotem uprawnionym do rozwiązania z nim stosunku pracy był Prokurator Okręgowy, a nie Prokurator Apelacyjny.

Prokurator Generalny wniosł o oddalenie skargi i podniósł, że stosunek pracy aplikanta po zakończeniu aplikacji i zdaniu egzaminu prokuratorowskiego nie podlega ochronie przed rozwiązaniem.

NSA podzielił pogląd skarżącego, że skoro został on mianowany aplikantem prokuratury w sierpniu 1996 r. na czas nieokreślony, to nadal ma do niego zastosowanie powołany wyżej przepis art. 6 wspomnianej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Stosuje się więc przepisy dotychczasowe, tj. obowiązujące przed 1 stycznia 1998 r. Mianowanie na stanowisko aplikanta następowało wówczas na czas nieokreślony, a ustawa określała przesłanki rozwiązania stosunku pracy z aplikantem. W myśl art. 94 ust. 5 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 1998 r., stosunek pracy aplikanta powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury rozwiązuje się po upływie trzech miesięcy od daty zawiadomienia o zwolnieniu w przypadku nieprzyjęcia egzaminu, niedostatecznego wyniku egzaminu końcowego lub niemianowania egzaminu, niedostatecznego wyniku egzaminu końcowego lub niemianowania asesorem z uwagi na brak możliwości uzyskania kwalifikacji do wykonywania zadań na tym stanowisku. Ustawa o prokuraturze w brzmieniu obecnie obowiązującym w ogóle nie reguluje kwestii rozwiązania stosunku pracy z aplikantem, gdyż stosunek ten rozwiązuje się z upływem okresu, na jaki był nawiązany (art. 91 ust. 3). NSA stwierdził, iż w świetle art. 94 ust. 5 ustawy w wersji obowiązującej do 1 stycznia 1998 r., aplikant po odbyciu aplikacji nie mógł być więc zwolniony z powołaniem się na niemożliwość mianowania go asesorem, gdy ta niemożliwość nie wynikała z oceny jego przydatności do zawodu. W rozpatrywanej sprawie powoływano się na niemożliwość mianowania skarżącego, wynikającą z przyczyn natury obiektywnej – ograniczeń etatowych w prokuraturze. Tak więc, zwalniając skarżącego z tego powodu, naruszono przepis art. 94 ust. 5 ustawy o prokuraturze. Ponadto

według art. 91 ust. 3 ustawy o prokuraturze w brzmieniu do 1 stycznia 1998 r. aplikanta mianował i zwalniał w powszechnych jednostkach prokuratury, prokurator wojewódzki, zaś skarżącego zwolnił prokurator apelacyjny, czyli organ niewłaściwy.

W roku sprawozdawczym NSA rozpoznawał niewiele spraw dotyczących służby cywilnej.

W sprawie II SA 2588/01 ze skargi na decyzję Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie odwołania z funkcji członka Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, NSA wskazał, iż odwołanie z funkcji członka Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej jest decyzją administracyjną, na którą przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uchylając zaskarżoną decyzję w powołanej sprawie NSA podkreślił, iż nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 kpa z tego tylko względu, że po wydaniu decyzji przez Prezesa Rady Ministrów z lipca 1998 r. nastąpiła zmiana stanu prawnego i obecnie obowiązująca ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Służbie Cywilnej (Dz.U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483, ze zm.) nie przewiduje już instytucji Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej. Nadal bowiem istnieje przedmiot postępowania, a organ odwoławczy jest zobowiązany ustosunkować się do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i orzec o prawidłowości bądź nieprawidłowości kwestionowanej decyzji (art. 138 kpa).

W sprawie II SA 448/02 ze skargi na decyzję Szefa Służby Cywilnej w przedmiocie przeprowadzenia ponownego konkursu oddalono skargę stwierdzając, iż skarżący w wyniku postępowania konkursowego nie został wskazany jako kandydat na stanowisko dyrektora Biura Organizacyjno-Finansowego w Urzędzie. Jako najlepszy kandydat na to stanowisko została wskazana inna osoba, a skarżący nie wniósł zastrzeżeń odnośnie postępowania konkursowego. Zatem zarządzenie przez Szefa Służby Cywilnej ponownego

przeprowadzenia konkursu nie jest dla skarżącego niekorzystne, gdyż umożliwiła mu ponowne wzięcie udziału w tym konkursie.

Inspektorzy sanitarni.

Zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1998 r., Nr 90, poz. 575, ze zm.) Główny Inspektor Sanitarny może w każdym czasie odwołać wojewódzkiego, powiatowego i granicznego inspektora sanitarnego, jeżeli przemawia za tym interes służby, w szczególności jeżeli działalność tego inspektora sanitarnego lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań inspekcji sanitarnej, a zwłaszcza naruszać bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki. Odwołanie w tym trybie następuje w drodze decyzji administracyjnej i wymaga szczegółowego uzasadnienia na piśmie. Ten przepis był podstawą prawną zaskarżonej decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie odwołania skarżącego ze stanowiska wojewódzkiego inspektora sanitarnego (II SA 3179/01). W sprawie tej NSA uwzględnił skargę stwierdzając naruszenie, wynikające z art. 11 ust. 5 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, wymogu szczegółowego pisemnego uzasadnienia.

NSA nadal rozpoznawał sprawę związane z nadaniem stopni awansu zawodowego nauczycielom, na podstawie przepisów zawartych w ustawie z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239) i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopnia awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz.U. Nr 70, poz. 825). Istota tych spraw sprowadzała się do oceny zgodności z prawem decyzji administracyjnych nadania nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego z uwagi na niespełnianie wymogów określonych w przepisach ustawy.

Karta nauczyciela w brzmieniu obecnie obowiązującym, przewiduje cztery stopnie awansu zawodowego nauczyciela: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany i nauczyciel dyplomowany (art.

90 ust. 1 pkt 1-4 ustawy). Uzyskanie przez nauczyciela kolejnego stopnia awansu zawodowego jest uzależnione od spełnienia przez niego trzech warunków: posiadania wymaganych kwalifikacji, odbycia stażu (nie dotyczy to nauczycieli wymienionych w art. 9e ust. 1-3, dla których równoważnym z okresem stażu jest okres zatrudnienia) zakońzonego pozytywną oceną dorobku zawodowego, a także uzyskanie pozytywnego wyniku w postępowaniu przed komisją kwalifikacyjną lub egzaminacyjną.

Podstawowym warunkiem nadania kolejnego stopnia awansu jest posiadanie wymaganých kwalifikacji. Aktualne brzmienie przepisu ust. 1 w art. 9b nadane ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1194) wskazuje, iż nauczyciel ubiegający się o awans musi spełniać ogólne wymogi kwalifikacyjne określone w art. 9 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela, a także wymogi szczegółowe określone w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 ust. 2 i 3. Powyższa regulacja prawna upoważnia do stwierdzenia, że nie spełnia wymagań kwalifikacyjnych nauczyciel posiadający co prawda wyższe wykształcenie z przygotowaniem pedagogicznym, ale nauczający przedmiotu lub prowadzący zajęcia niezgodnie z kierunkiem ukończonych studiów.

Drugim warunkiem nadania stopnia awansu zawodowego jest odbycie stażu zakońzonego pozytywną oceną dorobku zawodowego. W świetle art. 3 pkt 3 Karty Nauczyciela, staż to okres zatrudnienia nauczyciela w przedszkolach, szkołach, placówkach i innych jednostkach organizacyjnych wymienionych w art. 1 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 w wymiarze co najmniej półowy obowiązkowego wymiaru zajęć, rozpoczętego i realizowanego na zasadach określonych w przepisach rozdziału 3a. Stażu nie odbywają nauczyciele wymienieni w art. 9e ust. 1-3 Karty Nauczyciela. Dla tych osób równoważny z odbywaniem stażu jest okres zatrudnienia na stanowisku dyrektora, w nadzorze

pedagogicznym lub okres urlopowania i zwolnienia do pracy w związkach (art. 3 pkt 3). W stosunku do tych nauczycieli nie jest także dokonywana ocena ich dorobku zawodowego.

Kolejnym niezbędnym warunkiem dla nadania nauczycielowi stopnia awansu jest: w przypadku ubiegania się o stopień nauczyciela kontraktowego – uzyskanie akceptacji komisji kwalifikacyjnej po przeprowadzonej rozmowie, w przypadku ubiegania się o stopień nauczyciela mianowanego – zdanie egzaminu przed komisją kwalifikacyjną, w przypadku ubiegania się o stopień nauczyciela dyplomowanego – uzyskanie akceptacji komisji kwalifikacyjnej.

Wszczęcie postępowania przez komisję następuje na wniosek nauczyciela złożony do organu właściwego do nadania odpowiedniego stopnia (art. 9b ust. 2 Karty Nauczyciela). Nadanie stopnia awansu zawodowego następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez organ wskazany w art. 9b ust. 4 Karty.

Do nadania stopnia nauczyciela kontraktowego właściwy jest dyrektor szkoły, stopnia nauczyciela mianowanego – organ prowadzący szkołę, a stopnia nauczyciela dyplomowanego – organ nadzoru pedagogicznego, nauczycielom, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz 9e ust. 3, odpowiedni stopień nadaje właściwy minister.

Nadawanie nauczycielom szkół samorządowych stopnia nauczyciela mianowanego, należy do kompetencji odpowiednio: wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa (art. 91 wprowadzony do Karty Nauczyciela nowelizacją z dnia 23 sierpnia 2001 r.).

Akt nadania stopnia awansu zawodowego ma formę decyzji administracyjnej i powinien odpowiadać wymogom określonym w art. 107 § 1 kpa. Inne składniki, które powinien on zawierać określa art. 9b ust. 5 Karty Nauczyciela. Z kolei decyzja w sprawie nadania stopnia awansu zawodowego powinna odpowiadać warunkom określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji

Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz.U. Nr 70, poz. 825).

Najczęściej NSA oddalał skargi w tych sprawach, gdyż skarżący nie spełniali wymogów wskazanych w powołanych wyżej przepisach Karty Nauczyciela (np. II SA 2014/01, II SA 2266/01, II SA 4078/01, II SA 3081/01, II SA 1257/02, II SA 579/02, II SA 629/02).

W sprawie II SA 35/02 uchylono decyzję organów obu instancji wobec stwierdzenia naruszenia art. 7 i 9b ust. 5 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela i o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239). Stwierdzono, iż akt nadania stopnia awansu zawodowego wydany na podstawie art. 7 ust. 1 lub art. 7 ust. 3 powołanej ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. powinien wskazywać, iż stopień ten uzyskuje się z mocą od dnia wejścia w życie ustawy (6 kwietnia 2000 r.). Przepis art. 7 ust. 9 tej ustawy stanowi, że odpowiednie organy powinny wydać nauczycielom akty nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego i stopnia nauczyciela mianowanego w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jest to ostateczny termin wydania takiego aktu, natomiast datę uzyskania z mocy prawa stopnia awansu zawodowego określają wskazane przepisy art. 7 ust. 1 i ust. 3 tejże ustawy. Niewskazanie w akcie nadania omawianej daty może oznaczać, że nauczyciel stopień awansu osiągnął dopiero z chwilą wydania decyzji w jego sprawie.

W sprawie II SA 336/02 stwierdzono nieważność decyzji organów obu instancji dotyczących odmowy dopuszczenia do rozpoczęcia stażu na stopień nauczyciela mianowanego. W sprawie tej uznano, że skoro skarżący nie spełniał warunków do nadania mu kolejnego stopnia awansu określonych w art. 9b ust. 1 Karty Nauczyciela, to wówczas skarżącemu zwracającemu się o staż należało odmówić nadania kolejnego stopnia awansu zawodowego. Z treści art. 9b ust. 6 ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia przez nauczyciela warunków nadania kolejnego stopnia awansu zawodowego dyrektor szkoły lub właściwy

organ, o którym mowa w ustawie, wydaje decyzję o odmowie nadania takiego stopnia. Karta Nauczyciela nie przewiduje podejmowania przez jakikolwiek organ (w tym dyrektora szkoły) decyzji o dopuszczeniu do rozpoczęcia stażu albo decyzji odmawiającej takiego dopuszczenia. Zatem zaskarżona decyzja oraz decyzja organu I instancji wydane w sprawie, w której prawo nie przewiduje wydania decyzji, a więc bez podstawy prawnej, były nieważne z mocy art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Wśród spraw dotyczących nadania stopni awansu zawodowego nauczycielom, warto też odnotować sprawy II SA 2815/01, II SA 159/02 i II SA 110/02.

W pierwszej z nich oddalono skargę na decyzję Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego z powodu niezyskania przez skarżącą akceptacji Komisji Kwalifikacyjnej powołanej przez Kuratora Oświaty. Zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1997 r., Nr 56, poz. 357, ze zm.), jednym z warunków nadania nauczycielowi ze stopniem nauczyciela mianowanego kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego, jest uzyskanie akceptacji Komisji Kwalifikacyjnej. Szczegółowe zasady postępowania kwalifikacyjnego, prowadzonego przez taką komisję, regulują przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz.U. Nr 70, poz. 825). Przewidują one, że w sprawach proceduralnych dotyczących prac komisji, nieuregulowanych w rozporządzeniu, decyduje Komisja w drodze głosowania zwykłą większością głosów obecnych na posiedzeniu członków (§ 12 ust. 4 rozporządzenia). Zarówno ustawa – Karta Nauczyciela, jak i wspomniane rozporządzenie MEN nie uzasadniają twierdzenia, że postępowanie kwalifikacyjne prowadzone przez komisję kwalifikacyjną jest postępowaniem administracyjnym, do którego mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem

podniesione przez skarżącą zarzuty naruszenia w postępowaniu przed tą komisją przepisów kpa, nie mogło być uwzględnione. Sąd stwierdził, iż z ustawy – Karta Nauczyciela wynika, że organ podejmujący decyzję w sprawie nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego jest związany merytorycznym stanowiskiem komisji kwalifikacyjnej w sprawie udzielenia nauczycielowi akceptacji. W myśl art. 9b ust. 6 Karty Nauczyciela niezyskanie takiej akceptacji jest podstawą wydania decyzji o odmowie nadania stopnia awansu zawodowego. Prowadzi to do wniosku, że zarówno organ I instancji jak i organ rozpatrujący odwołanie od decyzji odmawiającej nadanie stopnia nie mają kompetencji do merytorycznego weryfikowania odmowy udzielenia akceptacji przez komisję kwalifikacyjną. Sąd podniósł, że w świetle art. 9h ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Karty Nauczyciela czynności podejmowane przez komisję kwalifikacyjną w postępowaniu o nadanie stopnia nauczyciela dyplomowanego poddane są nadzorowi właściwego ministra, który wspomniany nadzór sprawuje według kryterium legalności. Gdy czynności te naruszają prawo, stwierdza ich nieważność. To postępowanie nadzorcze jest postępowaniem odrębnym od dwuinстанcyjnego postępowania w sprawie nadania stopnia awansu zawodowego. Zauważyć jednak należy, iż nie oznacza to, by w postępowaniu o nadanie stopnia awansu zawodowego organ wydający decyzję był zwolniony od obowiązku oceny legalności działań komisji kwalifikacyjnej. W tej sprawie organ drugiej instancji nie dopatrzył się naruszenia prawa przez komisję kwalifikacyjną, która odmówiła skarżącej akceptacji.

Natomiast w sprawach II SA 159/02 i 110/02 sąd administracyjny uchylił decyzje Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz decyzje organów I instancji w sprawach o odmowie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego z powodu niezyskania akceptacji komisji kwalifikacyjnej.

W pierwszej z tych spraw powodem uchylenia tych decyzji było niewyjaśnienie, czy organ powołujący komisję kwalifikacyjną wyczerpał wszelkie dostępne mu możliwości zapewnienia należytej obsady komisji, tj.

zapewnienia w jej składzie udziału eksperta o specjalności odpowiadającej specjalności zawodowej skarżącej (matematyka, informatyka). Stosownie do § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 825), organ powołujący komisję kwalifikacyjną lub komisję egzaminacyjną, ustalając skład komisji, zapewnia w niej udział ekspertów, w miarę możliwości o specjalności zawodowej odpowiadającej typowi i rodzajowi szkoły, w której nauczyciel jest zatrudniony oraz specjalności zawodowej nauczyciela ubiegającego się o stopień awansu zawodowego. Sformułowanie „w miarę możliwości” oznacza po stronie organu powołującego komisję, obowiązek dołożenia wszelkich starań, w celu zapewnienia w składzie komisji ekspertów o specjalności tam określonej.

W drugiej ze wskazanych spraw NSA uznał, iż wbrew stanowisku Ministra Edukacji Narodowej i Sportu przedstawionemu w zaskarżonej decyzji, postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzone w związku z wnioskiem skarżącego o nadanie mu kolejnego stopnia awansu zawodowego nie było zgodne z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz.U. Nr 70, poz. 825). W świetle wskazanych w uzasadnieniu wyroku nieprawidłowości, dokonana przez komisję ocena punktowa spełniania przez skarżącego warunków do uzyskania stopnia nauczyciela dyplomowanego nasuwała wątpliwości, gdyż wynikająca z kart oceny punktacja komisji nie zgadzała się z punktacją wskazaną w protokole.

Warto także odnotować zagadnienie, które wyłoniło się podczas rozpoznawania sprawy II SA 997/02 ze skargi na decyzję Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, w przedmiocie odmowy nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego, w której skargę oddalono. Istota tej sprawy sprowadzała się bowiem do wyjaśnienia, czy nagroda, którą skarżąca otrzymała od Marszałka Województwa jest nagrodą równorzędną, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela

oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239), a więc nagrodą uprawniającą do ubiegania się o awans zawodowy po odbyciu 9-miesięcznego stażu. W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż w świetle powołanego przepisu nie jest to nagroda równorzędna, gdyż nie została przyznana przez organ powołany do oceny pracy pedagogicznej nauczyciela, tj. organ nadzoru pedagogicznego, nie jest więc związana z oceną pracy pedagogicznej.

W zakresie spraw ze stosunków służbowych w 2002 r., podobnie jak w roku poprzednim, najwięcej skarg dotyczyło wypowiedzenia stosunku zawodowej służby wojskowej na podstawie art. 78 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Oprócz skarg, w których wypowiedzenie związane było z likwidacją Nadwisiańskich Jednostek Wojskowych pojawiły się skargi dotyczące wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej żołnierzom pełniącym służbę poza resemem MSWiA (Wojewódzkie Wydziały Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych) - II SA 993/02, II SA 668/02, II SA 664/02. Decyzje podejmowane w tym przedmiocie były również konsekwencją zmian organizacyjnych zachodzących w Wojsku Polskim. Z reguły skargi w tych sprawach były oddalane z powodu likwidacji jednostki wojskowej (stanowiska) i braku możliwości wyznaczenia żołnierza na inne stanowisko służbowe.

Liczną i wywołującą początkowo rozbieżności w orzecznictwie grupę skarg stanowiły skargi żołnierzy Biura Ochrony Rządu na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, podjęte w trybie art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, zwalniające żołnierzy z zawodowej służby wojskowej. Były one konsekwencją złożenia przez żołnierzy oświadczeń, że nie wyrażają zgody na pełnienie dalszej służby w charakterze funkcjonariusza i na przejście do dyspozycji Ministra Obrony Narodowej. W sprawie II SA 2724/01 NSA uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję ją

poprzedzając uznając, że skarżący nie utracił statusu żołnierza zawodowego po złożeniu oświadczenia w trybie art. 139 ust. 1 ustawy o BOR. Skoro nie przeszedł także do dyspozycji Ministra Obrony Narodowej, wobec niewyrażenia przez ten organ zgody, to jego stosunek służbowy nie ustał z mocy samego prawa. Do skarżącego miała więc, w dalszym ciągu zastosowanie ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r., w tym jej rozdział 6 dotyczący zwalniania żołnierzy. Niewskazanie w decyzji materialnoprawnej podstawy zwolnienia uzasadniało uchYLENIE obu decyzji. W większości jednak spraw skargi w tych sprawach były oddalane (np. II SA 2717/01, II SA 529/02), zaś NSA wyrażał pogląd, że przepis art. 139 ust. 2 ustawy o BOR jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i stanowi samodzielną podstawę zwolnienia ze służby.

Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W orzecznictwie NSA w omawianym zakresie dominowały sprawy dotyczące zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

W 2002 r. NSA w składzie siedmiu sędziów podjął dwie uchwały związane ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.):

- w uchwale z dnia 11 marca 2002 r. (OPS 14/01) NSA stwierdził, że osobie bezrobotnej, która w dniu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy lub w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych spełnia warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego, lub świadczenia przedemerytalnego określone w art. 37 j ust. 1 lub w art. 37 k ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r.), przysługuje na jej wniosek prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia

przedemerytalnego na podstawie art. 37 l ust. 1 tej ustawy, mimo wygaśnięcia prawa do zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu okresu jego pobierania, jeżeli w dniu złożenia wniosku spełnia określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego (ONSA z. 2002 r., z. 4, poz. 133).

- w uchwale z dnia 21 października 2002 r. (OPS 10/02) NSA stwierdził, że przepis art. 37 j ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r., Nr 25, poz. 128), w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31, poz. 384), miał zastosowanie do osoby, która została zwolniona z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy w grupie co najmniej 100 pracowników, wykonujących pracę na terenie jednego powiatowego urzędu pracy, na którym zamieszkuje ta osoba.

W orzecznictwie NSA wyrażano jednolity pogląd, że świadczenie przedemerytalne przysługuje dopiero po upływie okresu wypowiedzenia, za który zainteresowany otrzymał odszkodowanie za skrócenie okresu wypowiedzenia umowy o pracę. Np., w sprawie SA/Rz 828/01, przyznał skarżącej świadczenie przedemerytalne od dnia 1 marca 2001 r. Skarżąca zarzucała, iż świadczenie powinno być przyznane następnego dnia po rejestracji, czyli od dnia 3 stycznia 2001 r. Zakład pracy rozwiązał z nią stosunek pracy z dniem 31 grudnia 2000 r. Niespornym było, że pracodawca zastosował skrócony okres wypowiedzenia umowy o pracę, wobec czego za dwa miesiące skarżąca otrzymała odszkodowanie. NSA oddalając skargę powołał się na art. 27 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. i stwierdził, że stosownie do tego przepisu świadczenie nie przysługuje bezrobotnemu za okres, za który otrzymał odszkodowanie z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia umowy o pracę. Podobnie było w sprawie II SA 4063/01.

Nadal występowały w praktyce orzeczniczej organów zatrudnienia przypadki niewłaściwego stosowania art. 25 ust. 11 ustawy o zatrudnieniu i

przeciwdziałaniu bezrobociu. Osobie bezrobotnej, z prawem do zasiłku, która podejmowała krótkotrwałe zatrudnienie i następnie ponownie rejestrowała się jako bezrobotna i korzystała z zasiłku uzupełniającego (tj. z już przyznanego zasiłku pomniejszonego o okres pobierania zasiłku przed podjęciem zatrudnienia), odmawiano zaliczenia do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego - zasiłku pobieranego do dnia podjęcia zatrudnienia. NSA w sprawie II SA 729/02 uchylił decyzje organów obu instancji, wskazując w uzasadnieniu m.in., że: „tożsamość zasiłku” oznacza, iż pojęcie „aktualnie pobieranego zasiłku”, obejmuje cały okres, na jaki zasiłek dla bezrobotnych został przyznany, bez względu na to, czy osoba uprawniona do tego zasiłku w czasie jego pobierania jeden raz, czy nawet kilkakrotnie podejmowała krótkotrwałe zatrudnienie (z zachowaniem wymogów z art. 25 ust. 11 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu Dz.U. z 2001 r., Nr 6, poz. 56, ze zm.). Powyższe prawo do zasiłku uzupełniającego służy więc aż do jego wyczerpania z powodu upływu okresu jego pobierania. Podobny pogląd wyrażony został w sprawie II SA/Ld 239/01, w której NSA uchylając decyzję wojewody stwierdził, że przy ustalaniu prawa do zasiłku przedemerytalnego należy wliczyć cały okres pobierania zasiłku uzupełniającego.

Wątpliwości organów zatrudnienia, czy okres pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego i zasiłku stałego z pomocy społecznej zalicza się do 365 dni uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych – wyjaśniało orzecznictwo NSA, wskazując, że okresów pobierania zasiłków starych lub gwarantowanych zasiłków okresowych nie zalicza się do okresu 365 dni, uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Pogląd taki wyrażony został m.in. w sprawie II SA/Wr 2625/2000, czy też SA/Bk 1725/01.

Nadal liczne były skargi odmawiające skarżącym prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, z uwagi na niemożność udokumentowania 15-letniego okresu zatrudnienia w warunkach szczególnych.

Kontynuowano jednolitą linię orzecznictwa wyrażoną w powołanej na wstępie uchwale (OPS 14/01).

Wiele spraw dotyczyło problemu wynikającego z nowelizacji art. 37 j ust. 1 a ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, zgodnie z którą okresy wykonywania pracy w warunkach szczególnych lub szczególnym charakterze, o którym mowa w ust. 1, są uwzględniane po przedłożeniu odpowiedniej dokumentacji, zgodnie z wymogami określonymi w odrębnych przepisach, bądź na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. W postanowieniu z dnia 20 grudnia 2001 r. sygn. akt III KKO 11/01 (OSN nr 19/199 z dnia 15 października 2002 r., poz. 475) – Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym zajęło stanowisko zgodnie, z którym prawo do zasiłku przedemerytalnego ustala i przyznaje starosta (art. 37 o ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu - Dz.U. z 2001 r., Nr 6, poz. 56, ze zm.) w wyniku postępowania administracyjnego, wszczętego na wniosek zainteresowanej osoby (art. 37 l ust. 1 tej ustawy), w ramach którego – na podstawie przedłożonej dokumentacji – organ ten dokonuje także oceny, czy wnioskodawca spełnia przewidziane prawem wymagania warunkujące przyznanie takiego zasiłku (art. 37 j ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 j ust. 1 a tej ustawy)”. W uzasadnieniu powyższego postanowienia stwierdzono, że „art. 37 o ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stanowi wyrażnie, że: „prawo do zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych ustala i przyznaje starosta, a wypłaca je powiatowy urząd pracy.” Oznacza to, że ustalenia tego, czy wnioskodawca spełnia określone w art. 37 j ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 j ust. 1 a ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wymagania prawne, które uzasadniają mu przyznanie zasiłku przedemerytalnego, w tym także ustalenie, czy spełnia on wymagania dotyczące, „co najmniej 15 lat wykonywania prac uznanych w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze”, należy do starosty, w

postępowaniu wszczętym na wniosek zainteresowanego (art. 371 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu), po przedłożeniu odpowiedniej dokumentacji". W sprawie II SA/Gd 614/02 r. NSA orzekając i uchylając decyzję wojewody wskazał, iż pogląd organu administracji, że ustawodawca dodając art. 371 j ust. 1a do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wprowadził ograniczenie dowodowe w zakresie odnoszącym się do sposobu wykazania okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie jest trafny. Takie ograniczenie nie wynika bowiem, ani z przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ani też nie wynika z żadnej innej regulacji prawnej. Podobnie w sprawie II SA 637/02, NSA uchylili decyzje organów obu instancji i wskazał, że w takiej sytuacji, w której organ zatrudnienia nie uznał zaświadczenia wystawionego przez archiwum na podstawie dokumentacji zawartej w aktach osobowych skarżącego, to miał obowiązek wyjaśnić te kwestie, np. zapoznając się z dokumentacją zgromadzoną w aktach osobowych albo z poświadczonymi za zgodność odpisaniami dokumentów z tych akt. Nie ma więc przeszkód by, np. organ zatrudnienia powołał w charakterze biegłego kierownika archiwum i zlecił mu sporządzenie opinii, czy dokumentacja ta daje podstawy do uznania, że skarżący w określonym czasie stale i w pełnym wymiarze czasu pracy wykonywał pracę w szczególnych warunkach. Natomiast w dniu 6 lutego 2002 r. Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym postanowieniem o sygnaturze akt III KKO 14/01 (OSNPUSIP 2003 r. Nr 2, poz.51) nie podzieliło poglądu wyrażonego w przedstawionym postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2001 r. o sygnaturze akt III KKO 11/01 i uznało, że na tle obecnego stanu prawnego, a więc w okresie obowiązywania zniewolzonego art. 371 j ust. 1a powołanej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, nie jest dopuszczalne stosowanie art. 75 kpa. Wykonywanie pracy w warunkach szczególnych może być udowodnione tylko świadectwem pracy lub prawomocnym wyrokiem sądu. W sprawie o sygnaturze akt SA/Rz 612/02

Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę wskazał, że zniewolizowany przepis art. 371 j ust. 1a przewiduje dwa sposoby wykazywania faktu wykonywania przez okres 15 lat prac uznanych w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze: na podstawie przedłożonej dokumentacji, zgodnie z wymaganiami określonymi w odrębnych przepisach, bądź na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Skarżący zaś – zdaniem Sądu – przedstawiając zaświadczenie pochodzące od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, będącej wprawdzie sukcesorem zasobu archiwalnego byłych pracodawców skarżącego nie wykazał, by przez okres co najmniej 15 lat wykonywał prace uznane w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Nie przedstawił bowiem świadectwa pracy, ani też świadectwa wykonywania prac w szczególnych warunkach, wystawionego według wzoru stanowiącego załącznik do powołanego rozporządzenia, ani też nie przedstawił prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Podobny pogląd został wyrażony w orzeczeniu o sygnaturze akt SA/Bk 1724/01 z dnia 28 marca 2002 r., czy też SA/Sz 346/02 z dnia 7 listopada 2002 r. Wskazać należy zatem, że zarówno w orzecznictwie NSA jak i SN nadal nie wypracowano jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie.

W sprawie SA/Bk 202/02, która dotyczyła odmowy przyznania świadczenia przedemerytalnego dla pracownicy byłego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, ubiegającej się o to świadczenie na podstawie art. 37 k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu organ uznał, że osiągnięcie wskazanego w przepisie wieku (50 lat dla kobiety i 55 dla mężczyzny) winno nastąpić na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, tj. na dzień 1 stycznia 1995 r., a skarżąca w tym czasie miała 44 lata. Nie podzielał więc powyższego stanowiska NSA stwierdził, iż określony przepisem wymóg osiągnięcia 50 lat przez kobietę

i 55 lat przez mężczyźne nie odnosi się do daty wejścia w życie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, lecz do daty wejścia w życie ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 122, poz. 1323), tj. 7 listopada 2001 r. Dopiero wyżej wymieniona ustawa zmieniająca, wprowadzona została odrębna regulacja przesłanek do uzyskania świadczenia przedemerytalnego przez pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Podobny pogląd wyraził NSA w sprawie II SA 815/02, jak również w sprawie II SA 777/02.

Liczne skargi dotyczyły likwidacji z dniem 1 stycznia 2002 r. zasiłków przedemerytalnych i wprowadzenia nowych zasad uprawniających do świadczeń przedemerytalnych. I tak np., w sprawie II SA 1064/02 NSA oddalił skargę na odmowę przyznania świadczenia przedemerytalnego. Skarżący zarejestrował się w dniu 31 grudnia 2001 r. i otrzymał od dnia 1 stycznia 2002 r. prawo do zasiłku przedemerytalnego. Skarżący miał udowodnione 38 lat pracy, w tym 21 lat pracy w warunkach szczególnych. Gdyby zarejestrował się dnia 2 stycznia 2002 r. mógłby nabyć uprawnienia do znacznie wyższego świadczenia przedemerytalnego.

Pomoc społeczna

Sądowa kontrola decyzji w sprawach z tego zakresu dotyczyła najczęściej sytuacji, w których organ administracyjny działał w ramach uznania administracyjnego. Organ pierwszej instancji ograniczał się do ogólnikowego przywołania możliwości finansowych ośrodka pomocy społecznej. Zauważyć się daje brak kryteriów, pozwalających w postępowaniu o świadczenie z pomocy społecznej na ustalenie wysokości środków finansowych jakimi dysponował ośrodek pomocy społecznej w okresie rozliczeniowym oraz wysokości wydatków poniesionych na świadczenia przyznane innym osobom

niż skarżący, zwłaszcza w razie powoływania się na brak środków pieniężnych na daną formę pomocy społecznej przewidzianą ustawą. Niedostatek środków finansowych jest niewątpliwie istotnym elementem, mogącym mieć wpływ na treść odmownej decyzji. Podnieść jednak należy, że jest on zarazem bardzo wygodnym i trudno poddającym się ocenie sądowej, argumentem dla odmowy przyznania świadczeń pomocowych. Organ odwoławczy również niejednokrotnie arbitralnie przyjmował, że sytuacja wnioskodawców była przez organ pierwszej instancji wystarzająco uwzględniona. Powodowało to konieczność uchylecia decyzji, gdyż w uzasadnieniach decyzji organy administracji nie wykazywały w sposób należyty, czy dopuszczalne prawem granice uznania administracyjnego nie zostały przekroczone (por. I SA 2447/01, I SA 2845/01, I SA 1554/02, II SA/Po 13/01, II SA/Kr 1693/02).

Przyczyną uchyleń wielu decyzji było także naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w szczególności po wejściu w życie jego zmiany wprowadzonej przez art. 5 ustawy z dnia 8 października 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej i ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 90, poz. 1001). Organy orzekające wydawały decyzje o pozbawieniu przyznanego wcześniej; tj. przed tą zmianą prawa do zasiłku stałego, naruszając zarówno przepisy ustawy o pomocy społecznej, jak i przepisy postępowania administracyjnego, np. nie informując stron o wszczęciu postępowania na określonej podstawie prawnej, dowolnie oceniające sytuację dziecka, tj. czy opieka nad nim wymaga powstrzymania się rodzica od wykonywania pracy, poprzestając na lakonicznej opinii powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności - wydanej w trybie art. 27 ust. 2b ustawy o pomocy społecznej, bez dokonywania jej oceny (II SA/Gd 1309/00, SA/Sz 2777/00, I SA 2036/01, I SA 2001/01, II SA/Ld/1048/01, II SA/Po 2180/00).

Zwraca uwagę orzeczenie oddalające skargę na odmowę przyznania zasiłku okresowego w sprawie, w której strona powoływała się na naruszenie art. 67 ust 2 Konstytucji RP o prawie obywatela do zabezpieczenia społecznego (SA/Bk 55/02), Sąd przyznał, że użyte w powołanym przepisie Konstytucji pojęcie "zabezpieczenie społeczne" nie jest tożsame z pomocą społeczną. Jest pojęciem szerszym. Pomoc społeczna jest jedną z form zabezpieczenia społecznego. Ponadto art. 67 ust. 2 Konstytucji RP odsyła do uregulowań ustawowych co do zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Nie jest więc uprawnione twierdzenie, że z tego przepisu Konstytucji wynika wprost indywidualne roszczenie strony o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Sąd nawiązał przy tym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r. sygn. SK 15/01 (OTK 2001/8/252), w którym orzeczono o zgodności zasad przyznawania zasiłku okresowego, o jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

W zakresie spraw dotyczących pomocy społecznej należy odnotować uchwały NSA zapadłe w składach poszerzonych, a mianowicie:

- uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 16 września 2002 r. sygn. OPS 6/02, rozpoznającą wątpliwość prawną przekazaną przez skład orzekający NSA postanowieniem z dnia 20 grudnia 2001 r. sygn. I SA 1568/01 i wyjaśniającą, iż "Sprawa o opłacanie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 31b ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414, ze zm.) jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez organ właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej";

- uchwałę 5 sędziów NSA z dnia 4 marca 2002 r. sygn. akt OPK 24/01, rozpoznającą pytanie prawne SKO w Etlblagu z dnia 14 listopada 2001 r., że "Osobie spełniającej warunki do przyznania renty socjalnej, określone w art. 27a ust. 4 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.), której wstrzymano

wypłatę renty z tytułu niezdolności do pracy na skutek wybrania przez nią świadczenia w postaci renty rodzinnej, stosownie do art. 27a ust. 4 tej ustawy renta socjalna nie przysługuje",

- oraz uchwałę 5 sędziów NSA z dnia 20 maja 2002 r. sygn. OPK 20/02, rozpoznającą pytanie prawne SKO w Lublinie, w której wyrażono pogląd, że "Osoba samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu art. 2a ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), uprawnioną do pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego na podst. art. 31 ust. 4a ustawy, jest również osoba gospodarująca z dzieckiem pozostającym pod jej opieką i na jej wyłącznym utrzymaniu, gdy dziecko otrzymuje rentę rodzinną".

Sprawy mieszkaniowe

Sprawy mieszkaniowe obejmują trzy zasadnicze grupy spraw:

1/ sprawy oparte na ustawach z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733) oraz ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734);

2/ sprawy „służb mundurowych” uregulowane w ustawach: z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230), z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399), z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58), z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676), która zastąpiła ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368), z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (j.t. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761);

3/ sprawy związane ze stosowaniem ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446, ze zm.).

1. W sprawach służb mundurowych wystąpił w orzecznictwie Sądu problem właściwego kwalifikowania podstawy prawnej wzruszenia decyzji organu administracji. Dotyczy to spraw, w których decyzje wydane po dniu 17 października 1999 r. oparte były na zarządzeniach wykonawczych do ustawy, które - stosownie do art. 87 ust. 1 i art. 241 ust. 6 Konstytucji RP - utraciły moc aktu prawnego powszechnie obowiązującego.

W takich sprawach należy podzielić trafność tych orzeczeń Sądu, w których uznano, że decyzje zostały wydane bez podstawy prawnej co prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o NSA w związku z art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Natomiast odmienna jest sytuacja w sprawach, w których zaskarżona do Sądu decyzja została wydana na podstawie przepisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy, których zastosowanie w tej sprawie Sąd odmówił, jako wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego. W takiej sytuacji wydaje się, że trafne jest to stanowisko orzecznictwa Sądu, które za podstawę wzruszenia decyzji przyjmuje naruszenie prawa materialnego prowadzące do uchylecia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o NSA, a nie do stwierdzenia nieważności takiej decyzji – wszakże organ administracji, nie mając uprawnień do odmowy zastosowania takich przepisów, musiał orzekać na ich podstawie.

Podobny problem wystąpił przy wzruszaniu decyzji z uwagi na dwukrotne rozpoznanie tej samej sprawy. Odnosi się to do pozabawienia funkcjonariuszy służb mundurowych przyznanych im decyzją równoważników np. mieszkaniowego, bądź na pokrycie kosztów najmu lokali itp. Organy administracji po ustaleniu utraty przez tych funkcjonariuszy przyznanego

wcześniej decyzją równoważnika, wstrzymywały jego wypłatę, a wniosek strony o wznowienie jego wypłaty rozpoznawały jako nowy wniosek o przyznanie równoważnika, wydając decyzję odmawiającą jego przyznania, bez wzruszenia uprzednio wydanej decyzji. W obrocie prawnym pozostawały dwie decyzje ostateczne rozstrzygające w sposób przeciwstawny o tym samym przedmiocie (I SA 1320/00). Natomiast w innej sprawie Sąd uchylił zaskarżone decyzje z powodu opisanej wyżej wady, w oparciu o art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o NSA (I SA 1368/00).

Na tle tych spraw powstała ponadto w orzecznictwie wątpliwość, w jakim trybie można wzruszyć ostateczną decyzję przyznającą uprawnienie, które wskutek zmienionych okoliczności wygasło. Kwestię tę wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku wydanym w składzie Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2001 r. OSA 8/01 (OSA z 2002 r. nr 3, poz. 95), w którym zawarł tezę: "jeżeli funkcjonariusz Straży Granicznej utracił uprawnienia do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, przyznanego decyzją administracyjną (art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej - Dz.U. Nr 78, poz. 462, ze zm.), orzekanie o utracie lub cofnięciu tego uprawnienia następuje w drodze decyzji konstytutywnej".

2. W 2002 r. odnotowano dalszy spadek wpływu spraw związanych ze stosowaniem ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446, ze zm.). Wynika to z zakreslenia ustawą terminu do składania wniosków o rekompensatę na uzupełnienie wydatków mieszkaniowych do końca 1995 r. Wpływające do NSA skargi dotyczyły decyzji wydanych w trybie art. 145 § 1, art. 154 § 1 kpa i art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

3. W sprawach dodatków mieszkaniowych dotychczasowy stan prawny uległ zmianie. Z dniem 1 stycznia 2002r. weszła w życie ustawa z dnia 21

czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734). Przepisy wymienionej ustawy nasunęły wątpliwości interpretacyjne w stopniu skutkującym wielokrotnie wystąpienia samorządowych kolegów odwoławczych do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o udzielenie odpowiedzi na pytania prawne. Skutkowało to podjęciem szeregu uchwał:

W uchwale składu pięciu sędziów NSA z dnia 20 maja 2002r. sygn.OPK 23/02 wyjaśniono, iż dochodem, o którym mowa w art. 3 ust. 3 w związku z art. 16 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, jest wypłacone wynagrodzenie za pracę, a więc – jak podkreślono - faktycznie otrzymane przez pracownika. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że przepis art. 3 ust. 1 powołanej wyżej ustawy wchodzi z życiem z dniem 1 stycznia 2005 r. (art. 21 pkt. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych), a zatem do daty jego wejścia w życie nie mógł być brany pod uwagę. W analizowanym sprawozdawczym okresie wyłącza podstawę określenia średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego stanowił przepis art. 16 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Niezależnie więc od treści art. 3 ust. 1, przepis art. 3 ust. 3 ma zastosowanie do dochodu, o którym mowa w art. 16 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Skoro bowiem przepisy art. 3 ust. 2-4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych weszły w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., nieracjonalne byłoby założenie, że przepisy te nie mają zastosowania w 2002 r.

W uchwale składu pięciu sędziów NSA z dnia 20 maja 2002 r. sygn. OPK 21/02 wyjaśniono, że osoba studiująca i przebywająca poza miejscem stałego zamieszkania może być zaliczona do osób stale zamieszkujących i gospodarujących wspólnie z wnioskodawcą ubiegającym się o przyznanie dodatku mieszkaniowego w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734). W ocenie Sądu nie powinno budzić wątpliwości, że studium poza miejscem zamieszkania członek gospodarstwa domowego, czasowo zaspakajający część swoich potrzeb w miejscu nauki, zachowuje prawo do zamieszkania wspólnie z rodziną, i najczęściej nie

traci faktycznego kontaktu z domem rodzinnym. Sąd powołał się na zasady doświadczenia życiowego, które nadto dowodzą, że osoba taka przebywa okresowo również i w domu rodzinnym. Zarówno więc ze względów faktycznych jak i prawnych - okoliczność, że dziecko uczy się w innej miejscowości i korzysta tam z mieszkania - nie musi oznaczać, iż nie jest ono osobą wspólnie stale zamieszkującą i gospodarującą z rodzicami w rozumieniu art. 4 ustawy. Sąd w swych rozważaniach przywołał konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej i równości praw obywateli (art. 2 i art. 32 Konstytucji RP). Na obowiązek przestrzegania owych zasad wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, w tym także w nawiązaniu do przepisów, obowiązujących do dnia 31 grudnia 2001 r., ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W uchwale składu pięciu sędziów NSA z dnia 16 września 2002 r. sygn. OPK 27/02 wyrażono pogląd, że w sprawie o przyznanie dodatku mieszkaniowego, do ustalenia, iż osoba niepełnosprawna wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju - stosownie do przepisu art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 754) - nie jest konieczne orzeczenie zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności (w tym zakresie).

4. W 2002 r. Sąd administracyjny (w składach nie powiększonych) rozpatrywał sprawy dodatków mieszkaniowych, w których decyzje administracyjne oparte były na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.). W większości spraw skargi na decyzje organów administracji były oddalane, ponieważż skarżący nie spełniali wszystkich kryteriów do otrzymania dodatku mieszkaniowego, a w szczególności dotyczących powierzchni lokalu i tytułu prawnego do lokalu.

W wyroku z dnia 13 lutego 2002 r. (sygn. akt II SA/Gd 1083/00) Sąd stwierdził, iż przepis art. 43 ust.3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali

mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie daje podstaw do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku zwrotu nienależnie pobranych dodatków mieszkaniowych w podwójnej wysokości. Stwierdzenie natomiast, że dodatek mieszkaniowy przyznano na podstawie nieprawdziwych danych zawartych w deklaracji lub we wniosku, albo że przyznano go w nadmiernej wysokości, nakłada na osobę otrzymującą ten dodatek obowiązek zwrotu nienależnie pobranych kwot w podwójnej wysokości. Zobowiązanie to, zgodnie z art. 43 ust. 4 ww. ustawy, powstaje z mocy prawa i podlega egzekucji administracyjnej wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi na podstawie art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161, ze zm.). Nie należy tracić z pola uwagi tego, że w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych jest odpowiednik art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. postanawiający, iż należności z tytułu nienależnie pobranych kwot dodatku mieszkaniowego wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji (art. 7 ust. 9 ustawy). Organy administracji rozstrzygają indywidualne sprawy dotyczące między innymi zwrotu nienależnie pobranych świadczeń pieniężnych tylko wówczas, gdy wynika to z przepisu prawa przewidującego rozstrzygnięcie w trybie decyzji administracyjnej. W wyroku z dnia 28 sierpnia 2002 r. (sygn. akt II SA/Ld 2241/01), Sąd dokonał interpretacji pojęcia "osoby uiszczającej odszkodowanie za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego" użytego przez ustawodawcę w art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. W ocenie Sądu, ustawodawca nie wyjaśnił, czy używając tego sformułowania miał na myśli osoby, które faktycznie uiszczają odszkodowanie i nie mają żadnych zaległości, tzn. uiszczają odszkodowanie na bieżąco, czy też okreslił kategorię osób, które mają obowiązek uiszczania faktycznego odszkodowania w wysokości w tym przepisie wskazanej, bez względu na to, czy faktycznie uiszczają owe odszkodowanie. Prezentowane wywody uzupełnić należy tym,

że z uwagi na brak tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, osoba o której mowa, nie opłaca czynszu, lecz odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu. Tym samym, wprowadzono do ustawy nową kategorię osób (obok najemców), których sytuację prawną określono w przepisach ustawy, stanowiąc jednocześnie o ich ochronie. Faktyczne uiszczanie odszkodowania, o którym mowa powyżej i to jeszcze na bieżąco, nie stanowi warunku uzależniającego przyznanie dodatku mieszkaniowego dla tej kategorii osób.

Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

1. Wśród tej kategorii spraw dominowały sprawy ze skarg pracowników lub byłych pracowników na decyzje organów inspekcji sanitarnej dot. stwierdzenia istniejących schorzeń za choroby zawodowe.

Podobnie jak w latach ubiegłych, przyczyną uchylania decyzji było pocięzanie prowadzenie postępowania epidemiologicznego bez ustalenia warunków zagrożenia zawodowego mimo istnienia ku temu podstaw, bądź też naruszenie § 7 i 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. z 1983 r. Nr 83, poz. 294, ze zm.) - przez oparcie decyzji na orzeczeniach lekarskich bez wyczerpania trybu quasi odwoławczego, przysługującego pracownikowi w przypadku niestwierdzenia choroby zawodowej lub wydania decyzji na podstawie orzeczeń nieuprawnionych jednostek (I SA 1534/01, I SA 2154/01, I SA 1601/01, I SA 1406/01, I SA 2796/01, I SA 125/02).

Zdecydowana większość skarg rozpatrywanych w analizowanym okresie (2002 r.) inicjowana była przez pracowników, którym odmówiono uznania ich schorzeń za zawodowe. Poza nielicznymi wyjątkami, schorzenia objęte skargami dotyczyły zawodowego uszkodzenia słuchu oraz zawodowego uszkodzenia narządu głosu (występujących głównie wśród nauczycieli).

Odnosnie pierwszej grupy spraw na podkreślenie zasługuje to, iż mimo jednolitego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wielokrotnie podkreślano wagę uchybień, polegającą na "automatycznym" stosowaniu wytycznych metodologicznych w przypadku stwierdzenia u pracownika choroby narządu słuchu wymienionego w wykazie chorób zawodowych i pozytywnego ustalenia narażenia pracownika na hałas w dochodzeniu epidemiologicznym - organy administracyjne nadal nie indywidualizowały poszczególnych przypadków powołując się na, określone wytycznymi metodologicznymi Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, progi i niejako apriorycznie stwierdzając, że stopień uszkodzenia słuchu jest niedostateczny dla stwierdzenia choroby zawodowej. Ograniczeń w kryterium określonego wytycznymi omawianego schorzenia nie przewidywało rozporządzenie Rady Ministrów z 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (m.in. II SA/Po 2018/00, II SA/Po 2294/00, II SA/Po 2467/00, II SA/Po 3125/00, II SA/Po 3277/00, II SA/Po 245/01). Można było odnieść uzasadnione wrażenie w toku postępowania sądownoadministracyjnego, że organy administracji przetrzucają na Sąd konieczność stwierdzenia, iż wytyczne metodologiczne Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej nie są samodzielnym źródłem prawa. W związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznania i stwierdzenia chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz.U. z 2002 r. Nr 132, poz. 115) wraz z nowym wykazem chorób, powyższa teza aktualnie straciła swój walor interpretacyjny.

W drugiej kategorii spraw - zawodowego uszkodzenia narządu głosu wysoce pomocną - dla ujednoczenia orzecznictwa Sądu - okazała się uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2002 r. sygn. akt OPS 3/02, podjęta w trybie art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368, ze zm.) w odpowiedzi na istotne

wątpliwości prawne co do interpretacji pojęcia "przewlekłej choroby narządu głosu związanej z nadmiernym wysiłkiem głosowym", użytego w pkt 7 wykazu chorób zawodowych - stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych. Skład orzekający w sprawie SA/Po 1795/00 przekazał do rozpoznania wątpliwość, czy schorzenia wymienione w pkt 7 wykazu (guzki śpiewacze, niedowład strun głosowych, zmiany przerostowe) stanowią wyczerpujący zakres pojęcia "przewlekłe choroby narządu głosu związane z nadmiernym wysiłkiem głosowym". Podjęta uchwała wyjaśniająca, iż chorobami zawodowymi są przewlekłe choroby narządu głosu związane z nadmiernym wysiłkiem głosowym, wymienione w pkt 7 wykazu, usunęła wątpliwości co do charakteru wyliczenia zamieszczonego w tym punkcie wykazu, a które - z uwagi na różnorodny sposób ujęcia w wykazie poszczególnych kategorii schorzeń - prowadziły niejednokrotnie do błędnej interpretacji, np. iż wyliczenie schorzeń w postaci guzków śpiewaczych, niedowładu strun głosowych i zmian przerostowych ma charakter przykładowy a nie wyczerpujący. Cylowane powyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. (weszło w życie 2 września 2002 r.) nie powinno - jak się wydaje - w omawianym zakresie stwarzać tego rodzaju wątpliwości interpretacyjnych. Warto dodać, że z uwagi na treść § 10 rozporządzenia z 30 lipca 2002 r. zawierającego przepisy przejściowe, rozporządzenie z 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych, stosowane jest w sprawach kontrolowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny aż do zakończenia spraw wszczętych po rządami tego rozporządzenia. Na tę kwestię w uzasadnieniach orzeczeń trafnie Sady zwracają uwagę organom inspekcji sanitarniej.

2. Zasługuje także na uwagę wyrok I SA 1087/00 oddalający skargę strony na uchwałę Prezydium Naczelnej Rady Aptekarskiej, odmawiająca prawa samodzielnego wykonywania zawodu aptekarza, w którym Sąd dokonał wykładni przepisu § 2 ust. 1 rozporządzenia MZiOS z dnia 9 lipca 1993 r. w sprawie zasad odbywania rocznej praktyki w aptekach (Dz.U. Nr 73, poz. 457).

Przepis ten, wydany w wyniku upoważnienia ustawowego, nakazuje odbyć praktykę na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Regulacja ta w pełni koresponduje z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. Nr 41, poz. 179, z późn. zm.), określającym, iż osoba ubiegająca się o prawo samodzielnego wykonywania zawodu winna odbyć po uzyskaniu dyplomu roczną praktykę w aptece. Nie odpowiada warunkom ustawowym odbycie w aptece praktyki w niepełnym wymiarze etatu przez 2 lata, czego domagała się skarżąca powołując pozytywną opinię samorządu aptekarskiego i stanowisko Krajowego Inspektora Farmaceutycznego. Sąd wyjaśnił, że wyłączenie Minister Zdrowia - jako organ ustawowo upoważniony do wydania tego rodzaju aktu (o charakterze normatywnym) - może wprowadzić zmiany w sposobie odbywania rocznej praktyki. Prowadziło to do oddalenia skargi kandydata do zawodu aptekarza.

Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych

Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych, rozpatrywane przez Naczelny Sąd Administracyjny w 2002 r. dotyczą decyzji administracyjnych Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych, podejmowanych w ramach nadzoru sprawowanego przez ten organ administracji rządowej nad działalnością Kas Chorych, Krajowego Związku Kas Chorych oraz świadczeniodawców w zakresie realizacji umów z Kasami Chorych, uregulowanego ustawą z dnia 6 lutego 1997r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153, ze zm.). Orzeczenia sądowe, podejmowane w tym zakresie miały za przedmiot: nadzór UNUZ nad działalnością uchwalodawczą organów Kas Chorych, rozpatrywanie i zatwierdzanie przez ten organ sprawozdań finansowych Kas, decyzje - zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz decyzje o nałożeniu kary na członka zarządu Kasy albo zawierające żądanie zawieszenia go w czynnościach lub

odwołania ze stanowiska. Sąd kontrolował również rozstrzygnięcia UNUZ co do kwot, trybu i terminu rozliczeń finansowych między Kasami Chorych.

NSA rozpatrywał kilka skarg (np. II SA 3659/01, II SA 3413/0, II SA 3488/01) na decyzje UNUZ podejmowane w ramach nadzoru nad działalnością uchwalodawczą organów Kas Chorych (art. 151 a ust. 6 ustawy). UNUZ kwestionował w nich legalność uchwał na tej podstawie, że zostały podjęte przez organ (radę Kasy Chorych) działający w niewłaściwym, niezgodnym z ustawą składzie osobowym. Zarzut ten został postawiony w sytuacji, gdy zmieniono przepis ustawy, określający skład osobowy rady Kasy Chorych, nie dokonano natomiast odpowiedniej zmiany przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, określających szczegółowo skład i zasady powoływania członków Branżowej Kasy Chorych i w związku z tym rada Branżowej Kasy Chorych podejmowała uchwały w dotychczasowym składzie, wyłonionym na podstawie niezmienionego rozporządzenia RM. Sąd nie podzielił w tej kwestii stanowiska UNUZ. Podkreślił, że niedokonanie nowelizacji aktu wykonawczego (niedostosowanie go do zmienionej ustawy), świadczące o niedopełnieniu przez Radę Ministrów jej konstytucyjnych obowiązków, nie może powodować paraliżu działalności uchwalodawczej rady Branżowej Kasy Chorych, zwłaszcza, że nie było możliwe - bez zmiany aktu wykonawczego, a więc wyłączenie na podstawie przepisów zmienionej ustawy - powołanie rady Kasy w składzie odpowiadającym nowym wymaganiom ustawowym.

Do kompetencji nadzorczych UNUZ należy m. in. rozpatrywanie i zatwierdzanie kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych Kas Chorych (art. 151 a ust. 8 ustawy). W szeregu sprawach (np. II SA 3414/02, II SA 3734/02) UNUZ odmawił zatwierdzenia sprawozdania finansowego zarządu Kasy Chorych i stwierdzał nieważność uchwały rady Kasy w sprawie przyjęcia i zatwierdzenia takiego sprawozdania, kwestionując jedynie na podstawie własnej wiedzy, prawidłowość tych sprawozdań z punktu widzenia zasad gospodarki finansowej i rachunkowości. Sąd również nie podzielał stanowiska

UNUZ w tych sprawach. Podkreślił, że działalność finansowa Kas Chorych jest prowadzona według przepisów ustawy o rachunkowości i podlega badaniu przez biegłych rewidentów. W rozpatrywanych sprawach kwestionowane przez UNUZ sprawozdania zostały pozytywnie ocenione przez biegłych rewidentów i opinie te nie były wprost podważane przez organ nadzoru (UNUZ). Sąd stwierdził, że opinia biegłego rewidenta nie ma mocy dokumentu urzędowego, lecz zawiera wiadomości specjalne w rozumieniu art. 84 § 1 kpa i dlatego podważenie jej treści wymaga posłużenia się dowodem o podobnym charakterze. Nie wystarczy w tym względzie własna wiedza organu, nieudokumentowana odpowiednim materiałem dowodowym. Zdaniem Sądu, organ administracyjny, rozstrzygający sprawę wyłączenie na podstawie ocen formulowanych przez odwołanie się do własnej wiedzy, narusza w sposób istotny reguły postępowania dowodowego, określone w kodeksie postępowania administracyjnego.

Przepisy ustawy pozwalają UNUZ na kierowanie - w formie decyzji administracyjnych - zaleceń kontrolnych, mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności kontrolowanego podmiotu do przepisów prawa (art. 151 c ust. 4 ustawy). W kilku sprawach ze skarg na decyzje tego rodzaju (np. II SA 2063/01) Sąd zajmował się kwestią kryteriów sprawowania nadzoru przez UNUZ. Podkreślał, że kieruje on zalecenia do kontrolowanych podmiotów, mając na względzie zgodność ich działalności z prawem. Jedynie w zakresie gospodarki finansowej kompetencje nadzorcze UNUZ sięgają dalej - są realizowane według kryterium legalności, rzetelności, celowości i gospodarności oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 151 a ust. 4 i 5 ustawy). W razie niewykonania wspomnianych zaleceń pokontrolnych, prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa, statutu, odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji UNUZ może - w przypadku Kas Chorych - nakładać na członków zarządu Kasy karę upomnienia lub karę pieniężną albo występować do właściwego organu Kasy z wnioskiem o

zawieszenie członka zarządu w czynnościach lub odwołanie go ze stanowiska (art. 151 c ust. 5 ustawy). W sprawach dotyczących stosowania przez UNUZ tych kar (głównie kary upomnienia) Sąd podtrzymywał pogląd wyrażony już wcześniej w orzecznictwie NSA, że odpowiedzialność członków zarządu ma charakter indywidualizowany. Kary można więc stosować za przewinienia konkretnej osoby, a nie za przewinienia przypisane ogólnie organowi, którego ukarany jest członkiem. Ponadto Sąd dopatrywał się w tych sprawach istotnego naruszenia przepisów procedury administracyjnej przez pozabawienie osoby, której dotyczy sprawa o nałożenie kary, możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym. Najczęściej bowiem członek zarządu dowiadywał się o takiej sprawie w chwili doręczenia mu decyzji o ukaraniu (np. II SA 2245/01, II SA 2243/01).

NSA rozpoznawał w 2002 r. podobne sprawy ze skarg na decyzje UNUZ dotyczące zawieszenia w czynnościach i odwołania ze stanowisk członków zarządów Kas Chorych (np. II SA 296/02, II SA 800/02). Zrodziły się one na tle niewykonania przez ministra właściwego do spraw zdrowia obowiązku wydania rozporządzenia na podstawie zmienionego upoważnienia ustawowego (art. 18 ust. 7 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym), przenoszącego kompetencje do wydania aktu wykonawczego z Rady Ministrów na tegoż ministra. Przesłanką domagania się przez UNUZ zawieszenia, bądź odwołania ze stanowisk członków zarządów Kas Chorych był zarzut ich działania bez podstawy prawnej, opartego na przepisach rozporządzenia, które - na skutek zmiany treści wspomnianego art. 18 ust. 7 ustawy - utraciło zdanem UNUZ moc obowiązującą. NSA odnosząc się do problemu obowiązywania aktu wykonawczego do ustawy w razie zmiany treści upoważnienia do jego wydania, polegającej jedynie na przeniesieniu tego upoważnienia na inny organ doszedł do przekonania, że wobec niewydania nowego aktu wykonawczego i całkowitego milczenia ustawodawcy co do losów dotychczasowego rozporządzenia należy przyjąć, że dotychczasowe rozporządzenie nadal

obowiązują. Przemawiają za tym przede wszystkim względy przyzwolonej legislacji. Nadal obowiązuje ustawowy przepis upoważniający, a więc nadal istnieje potrzeba obowiązywania aktu wykonawczego o dotychczasowym zakresie normatywnym. Przyjście zatem, że dotychczasowe rozporządzenie utraciło moc prawną z chwilą omawianej zmiany upoważnienia ustawowego oznaczałoby przyzwolenie na lukę w prawie i zablokowanie stosowania ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu oraz rodzajłoby stan niepewności prawnej w stosunku do wszystkich podmiotów podlegających tym przepisom. Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych określa w drodze decyzji administracyjnych, kwoty, tryb i terminy wyrównania finansowego między Kasami Chorych, zleca Kasom przeprowadzenie tego wyrównania oraz je nadzoruje (art. 151 d ust. 2 ustawy). W sprawach ze skarg na decyzje podejmowane w tej materii pojawiały się głównie problemy natury dowodowej, związane z prawidłowym ustaleniem przez UNUZ okoliczności - podstaw określenia kwot tego wyrównania, a więc kwoty planowanych przychodów rocznych Kasy Chorych ze składek na ubezpieczenie zdrowotne w roku poprzednim oraz liczby osób ubezpieczonych w danej Kasie (np. II SA 52/02. II SA 3978/01).

Sprawy kombatanckie

1. Uprawnienia kombatanckie

W sprawach kombatanckich wpływ skarg w 2002r. w porównaniu do roku ubiegłego uległ znacznemu zmniejszeniu. Zdecydowana większość spraw dotyczyła decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanów i Osób Represjonowanych w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich, wydanych na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950, ze zm.).

W kilku przypadkach składy orzekające występowały do Prezesa NSA o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów NSA oraz z pytanien prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

1.1. W sprawie SA/Rz 690/00 Sąd powziął wątpliwość, czy wniosek weryfikowanego o przywrócenie uprawnień kombatanckich, o jakim mowa w § 10 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień (Dz.U. Nr 116, poz. 745), powinien być rozpatrzony i rozstrzygnięty w postępowaniu weryfikacyjnym w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich, czy w odrębnym postępowaniu administracyjnym. W przedmiotowej sprawie strona uzyskała uprawnienia kombatanckie z tytułu działalności w charakterze „uczesnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej” jako funkcjonariusz MO. W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania weryfikacyjnego skarżący podniósł, że był żołnierzem Armii Krajowej i przedłożył na tę okoliczność dowody. W aktach jego sprawy znajdował się również zyciorys i deklaracja członkowska ZBOWIDU, w którym skarżący podawał, że należał do AK. W takiej sytuacji zdaniem składu orzekającego budzi wątpliwości zasadność rozdzielenia zachowania uprawnień kombatanckich od sprawy przywrócenia uprawnień kombatanckich.

W dniu 4 marca 2002r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął następującą uchwałę o sygn. akt OPS 13/01 (ONSA 2002, nr 4, poz. 132):

Wniosek (zarzut) osoby, której uprawnień kombatanckich dotyczy postępowanie o pozbawienie tych uprawnień na podstawie, art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991r. o kombatanach wskazujący na zachowanie uprawnień z tytułów określonych w tej ustawie, powinien być rozpoznany i rozstrzygnięty w postępowaniu weryfikacyjnym w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich.

1.2. W sprawie SA/Rz 840/00 postanowieniem z dnia 20 grudnia 2001 r. skład orzekający wystąpił, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, o wyjaśnienie wątpliwości prawnej wyrażającej się w pytaniu: czy art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o kombatanach znajduje zastosowanie w odniesieniu do osób, które w latach 1944-1956 były zatrudnione w Urzędzie Bezpieczeństwa, nie pełniąc w strukturach tego Urzędu żadnej funkcji, ani też nie pozostawały z wymienionym Urzędem w stosunku służbowym.

Powyzsza wątpliwość powstała na tle różnych możliwości wykładni art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. "a" ustawy o kombatanach, przy bezspornym stanie faktycznym. Skarżąca otrzymała uprawnienia kombatanckie na podstawie decyzji ZBoWiD w 1984 r. wyłącznie z tytułu swojej działalności w ruchu oporu, w szeregach Armii Krajowej w okresie 1942-1944. W 1945 r. skarżąca podjęła pracę w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa, gdzie była zatrudniona na podstawie umowy o pracę, początkowo w charakterze sprzątaczkii, a następnie pomocy kuchennej i ekspedientki - aż do 1953 r. Zdaniem składu orzekającego literalna wykładnia budzącego wątpliwości przepisu, który określa krąg osób, którym nie przysługują uprawnienia kombatanckie i wymienia osobę, która "pełniła służbę lub funkcję i była zatrudniona w strukturach Urzędów Bezpieczeństwa", może sugerować, że zastosowanie w redakcji tego przepisu spójnika "i" świadczy o posłużeniu się konstrukcją koniunkcji. W takim przypadku oznaczałoby to, że przepis ten będzie miał zastosowanie tylko wówczas, gdy osoba pozostająca w zatrudnieniu w Urzędzie Bezpieczeństwa pełniła jednocześnie w strukturach tego Urzędu określona funkcję, bądź też łączył ją z tym Urzędem stosunek służbowy, a samo tylko zatrudnienie w charakterze pracownika kontraktowego nie jest warunkiem wystarczającym do jego zastosowania.

W uchwale z dnia 21 października 2002 r. sygn. akt OPS 2/02 Sąd przyjął, że przepis art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o kombatanach ma zastosowanie także do osoby, która w latach 1944-1956 była zatrudniona w

Urzędzie Bezpieczeństwa i nie pełniła w strukturach tego Urzędu służby lub funkcji.

1.3. W sprawie o sygn. akt VSA 2021/01 postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2002 r. skład orzekający wystąpił w trybie art. 193 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanach z art. 2, 19, 30, 32 Konstytucji RP. Wprowadzenie, po sześciu latach obowiązywania zasady bezterminowego stwierdzania uprawnień kombatanckich, ograniczenia tej możliwości do 31 grudnia 1997 r. (a następnie 1998 r.) nasunęło składowi orzekającemu wątpliwości, co do zgodności samego wprowadzenia ograniczenia, niejasności jego zakresu, a także sposobu, w jaki tego dokonano, z uwagi na przedmiot regulacji (potwierdzający, a nie kreujący charakter stwierdzenia uprawnień kombatanckich adresata zmiany).

Sąd wielokrotnie podkreślał (np. w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 6 marca 2002r. sygn. akt II SA/Po 2150/00), że wymieniona w art. 25 ust. 2 pkt 2 zdanie drugie przesłanka zachowania uprawnień kombatanckich przez osoby, które jako żołnierze z poboru pełnili służbę w Wojsku Polskim w okresie od 10 maja 1945 r. do 30 czerwca 1947 r. nie musiała obejmować tego samego okresu, z którym wiązano przyznanie uprawnień na podstawie wcześniejszych przepisów. Oznacza to, że przepis ten ma zastosowanie do żołnierzy, którzy w tym przedziale czasowym zostali powołani do odbycia służby, a nie tylko do tych, których cała służba mieściła się w tym okresie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2002 r. sygn. akt III RN 210/01 - OSNAPU 2002 r., Nr17, poz. 397).

W sprawach pozbawienia uprawnień kombatanckich, co do zasady przyjmowano, że zaskarżone decyzje o pozbawieniu uprawnień kombatanckich jako nieprawomocne nie podlegają wykonaniu, sąd postępowanie sądowe w sprawach z wniosku skarżących o wstrzymanie ich wykonania Sąd umarzał, z uwagi na jego bezprzedmiotowość - w oparciu o art. 355 § 1 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy o NSA. W następstwie takiego stanowiska sądu organ wyśłał

osobom oczekującym na rozprawę pisemne zawiadomienie, iż jego stanowisko odnośnie wykonalności decyzji uległo zmianie, przy czym pisma te formułowano w taki sposób, że skarżący sądząc, że jest ono równoznaczne z przywróceniem uprawnień kombatanckich, cofali skargi. W tych sprawach sąd wyznaczał rozprawę i po wyjaśnieniu charakteru pisma kombatancki odstępowali od cofnięcia skargi.

W wyroku z dnia 30 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Kr 2207/99 Sąd wyraził pogląd, że posiadanie uprawnień kombatanckich na podstawie przepisów ustawowych obowiązujących przed 1991 r. nie wyklucza ubiegania się o uprawnienia kombatanckie z innych tytułów na podstawie ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach. Wystąpienie z wnioskiem o przyznanie uprawnień kombatanckich na podstawie jednego lub więcej tytułów wymienionych w art. 1 ust. 2, art. 2 lub 4 powołanej ustawy, było tym bardziej uzasadnione, jeśli dana osoba mogła się liczyć z pozbawieniem jej, w wyniku wszczętego z urzędu postępowania weryfikacyjnego, uzyskanych wcześniej uprawnień kombatanckich z tytułu walk o ustanowienie i utrwalanie władzy Ludowej, co w świetle art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy nie stanowi tytułu do zachowania uprawnień kombatanckich. Decyzja przyznająca uprawnienia kombatanckie na podstawie ustawy o kombatantach z 1991 r. nie jest decyzją dotyczącą tej samej sprawy, co decyzja przyznająca uprawnienia na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy. Nie zachodzą zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności późniejszej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

W wyroku z dnia 21 czerwca 2002 r. sygn. akt V SA 2541/01 Sąd uznał, że przepis art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy kombatanckiej stanowi samodzielna podstawę prawną do orzekania przez organ administracji publicznej w sprawach o pozbawienie uprawnień kombatanckich, nabytych w oparciu o przepisy dotychczasowe, tj. obowiązujące przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. i jako przepis o charakterze szczególnym w porównaniu do art. 25 ust. 3 ustawy jest niezależny od weryfikacji. Weryfikacja jest bowiem

czynnością o charakterze sprawdzającym. Czynność pozbawienia natomiast jest rozumiana jako najdalej idący środek ingerencji, który ma osiągnąć prawnie określony cel.

2. Osoby represjonowane

W kwestii stosowania ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. Nr 87, poz. 395, ze zm.) utrwalili się pogląd, że wiek osoby deportowanej sam przez się nie może stanowić podstawy do przyjęcia, iż nie mogła wystąpić deportacja do pracy przymusowej (por. wyrok z dnia 22 maja 2002 r. sygn. akt II SA/Ld 433/00).

W sprawie II SA/Gd 1586/01 postanowieniem z dnia 31 lipca 2002 r. skład orzekający przedstawił na podstawie art. 193 Konstytucji RP Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:

Czy przepis art. 4 ust. 5 ustawy o świadczeniach pieniężnych (...) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP?

Wątpliwość ta powstała w związku z tym, że Sąd orzekający w przedmiotowej sprawie nie dostrzegł przesłanek do pozbawienia ustawodawcy – poprzez wywiedzione z art. 2 Konstytucji RP zasady stanowienia prawa – możliwość wprowadzenia ograniczeń czasowych do ubiegania się przez obywateli o określone uprawnienia. Ograniczenie takie z zasady będą mieściły się w zakresie swobody ustawodawczej. Jeśli jednak ograniczenia wprowadzane są dopiero w drodze nowelizacji, to już przez to samo narazone są na zarzut naruszenia podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego – ochrony zaufania obywatela do państwa, pewności prawa i poczucia bezpieczeństwa prawnego.

Ewidencja ludności, paszporty, repatriacja, cudzoziemcy

1. Sprawy dotyczące ewidencji ludności

Wyrokiem z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. 2001 r. Nr 87, poz. 960) z przepisami art. 52 ust. 1 i art. 83 w związku z art. 2 Konstytucji RP (Dz.U. 2002 r. Nr 78, poz. 716). Przepis ten utracił moc z dniem 19 czerwca 2002r. Rozstrzygnięcie to oznacza, iż dla zameldowania na pobyt stały nie należy wymagać „potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu”, jak również bezprzedmiotowe staje się odesłanie przez art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, po tej dacie do art. 9 ust. 2 tej ustawy. Wobec tego do wydania przez organ gminy na wniosek strony lub z urzędu decyzji w sprawie wymeldowania niezbędne będzie jedynie zaistnienie opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego. Warunki wymeldowania na podstawie art. 15 ust. 2 w pozostałym zakresie pozostają bez zmian.

W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 7 listopada 2002 r. sygn. akt SA/Sz 337/01 Sąd wyraził pogląd, że umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia Sądu Opiekunczego nie może być uznane za dobrowolne opuszczenie miejsca stałego pobytu.

2. Sprawy paszportowe

W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 5 września 2002 r. sygn. akt V SA 3270/01 o oddaleniu skargi w przedmiocie odmowy unieważnienia paszportu, Sąd stwierdził, że w myśl art. 6 ustawy o paszportach unieważnienia paszportu można dokonać decyzją administracyjną, gdy zainteresowana osoba przebywa w kraju. Procedura odmowy wydania paszportu lub unieważnienia już wydanego paszportu stanowi swoisty środek zapobiegawczy wobec osoby, w tym przypadku, zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych. Skuteczność

takiego środka ma sens jedynie wówczas, gdy osoba zobowiązana znajduje się w kraju. Takie rozwiązanie jest świadomym wyborem ustawodawcy, bowiem paszport w warunkach pobytu obywatela polskiego za granicą stanowi jego dokument tożsamości, za którym idzie deklaracja państwa dotycząca ochrony osoby posiadającej paszport (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 1999 r. sygn. akt SK. 20/98 – OTK 1999/5/93). W związku z faktem posiadania paszportu jego posiadacz ma prawo przekraczać granice i domagać się w czasie pobytu za granicą pomocy i opieki ze strony państwa wydającego paszport. Natomiast upoczywe uchylenie się od obowiązku tożsamości na utrzymanie dzieci, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, jest przestępstwem ściganym przez organy państwa na wniosek osoby pokrzywdzonej i to bez względu na to, czy osoba zobowiązana znajduje się w kraju, czy przebywa poza jego granicami.

3. Uznanie za repatrianta

Wyrokiem z dnia 19 marca 2002 r. sygn. akt V SA 2174/01 Sąd nie uwzględnił skargi strony skarżącej na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w przedmiocie odmowy uznania za repatrianta. Skarżąca decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji została uznana za obywatelkę polską – na podstawie art. 109 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach. Poprzez wszczęcie postępowania o uznanie jej za repatriantkę w trybie art. 41 ust. 1 ustawy z 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106, poz. 1118, ze zm.) skarżąca zmierzała do skorzystania z uprawnień przysługujących osobom, które przybyły do Polski na podstawie wizy repatriacyjnej. Sąd oddalając skargę stwierdził, że skoro skarżąca uzyskała obywatelstwo polskie w trybie art. 109 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, to zgodnie z art. 109 ust. 7 tej ustawy przysługują jej wszelkie uprawnienia, jakie przepisy prawa wiążą z uzyskaniem obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji lub uznaniem za repatrianta”. Podstawą uzyskania statusu repatrianta jest w tej sytuacji nabycie w określonym

czasie i trybie obywatelstwa polskiego (skarżąca przybyła do Polski w okresie od 1 stycznia 1992 r. do 31 grudnia 1996 r. na podstawie uzyskanego przed przyjazdem zezwolenia na pobyt stały, a nie na podstawie wizy repatriacyjnej z zamiarem osiedlenia się na stałe). W ocenie Sądu powołana ustawa o repatriacji nie dała żadnym nowym możliwości skorzystania z nowych form pomocy państwowej osobom, które wcześniej nabyły obywatelstwo polskie na podstawie ustawy o cudzoziemcach, a tym samym już uzyskały uprawnienia związane z uznaniem za repatrianta. Do skarżącej nie ma również zastosowania art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, stwarzający możliwość uznania za repatrianta osobę, która przed dniem wejścia w życie tej ustawy nabyła obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353), bowiem obywatelstwo to uzyskała w innym trybie.

4. Cudzoziemcy

W sprawach ze skarg cudzoziemców na decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (np. V SA1521/01 – wyrok z dnia 8 listopada 2002 r., V SA 1959/01 - wyrok z dnia 28 lutego 2002 r., V SA 2184/01 - wyrok z dnia 6 maja 2002 r.) Sąd uchylił zaskarżone decyzje ze względów formalnych wobec stwierdzenia niedostatecznego wyjaśnienia spraw pod kątem istnienia przesłanek pozytywnych prawa materialnego określonych w art. 17 ustawy o cudzoziemcach, w tym przesłanki dotyczącej prowadzenia przez cudzoziemca działalności gospodarczej (pkt 2) wpisanej do ewidencji działalności oraz przesłanki zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem polskim albo cudzoziemcem posiadającym zezwolenie na osiedlenie się (pkt 4) bądź przesłanek negatywnych (art. 13 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). Sąd akcentował przy tym, że decyzja w sprawie udzielenia zezwolenia cudzoziemcowi na zamieszkanie na czas oznaczony ma charakter uznaniowy, co nie oznacza dowolności organów administracyjnych w

decydowaniu, a także w obowiązku zgrupowania, wszechstronnego zbadania i oceny materiału dowodowego także w aspekcie interesu społecznego i słusznego interesu strony.

W sprawach ze skarg na decyzje w przedmiocie odmowy przyznania świadczeń przysługujących cudzoziemcom, w stosunku, do których wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy - art. 40 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, (np. sygn. akt V SA 2216/01, V SA 2217/01 i V SA 2237/01 – wyroki z dnia 26 marca 2002 r.) Sąd uchylając zaskarżone decyzje stwierdzał także uchybienia formalne przy wydawaniu decyzji. Przede wszystkim zaś wskazywał na nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego pod kątem okoliczności podanych we wniosku przez stronę skarżącą, co czyniło dowolnym stwierdzenie organu, że strona wbrew obowiązkowi określonymu w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 1998 r. w sprawie wysokości, trybu i szczegółowych zasad przyznawania i wstrzymywania świadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz.U. Nr 50, poz. 316 ze zm.) nie uprawdopodobniła, że na czas trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy nie posiada wystarczającej ilości środków na pokrycie kosztów pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej. Takie bowiem rozłożenie ciężaru dowodu nie zwalnia organu z obowiązku podjęcia z urzędu wszelkich kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i wynikającym z art. 77 § 1 k.p.a. obowiązkiem zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego.

W roku 2002 rozpoznana została jedna sprawa w przedmiocie odmowy udzielenia azylu (wyrok z dnia 28 maja 2002 r. sygn. akt V SA 2799/01). Sąd oddalając skargę stwierdził, iż podnoszona przez skarżącego okoliczność, że na Białorusi narusza się prawa człowieka, sama przez się nie przekłada się na naruszenie praw skarżącego. Podzielony także został pogląd organu, że przepis art. 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie tylko wymaga wykazania, że

cudzoziemcowi niezbędne jest zapewnienie ochrony, ale również musi za tym przemawiać ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Uchodźcy

W większości spraw dotyczących statusu uchodźcy Sąd oddalał skargi z uwagi na niewykazanie przez cudzoziemca, że powodem ubiegania się o status uchodźcy na terytorium RP były przesłanki wymienione w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991r. Nr 119, poz. 515) oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517) w związku z art. 32 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400, ze zm.). Stosownie do art. 1 lit. A pkt 2 Konwencji i art. I protokołu, termin „uchodźca” stosuje się w szczególności do osoby, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa. Strony skarżące w większości przypadków wnioski o nadanie statusu uchodźców uzasadniały względami ekonomicznymi - poszukiwanie pracy, zapewnienie lepszych warunków bytowych sobie i członkom rodziny. Oddalając skargę w sprawie V SA 893/02 - wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. Sąd wyraził pogląd, że możliwość uzyskania bezpiecznego schronienia w innej części tego samego kraju, którego jest się obywatelem, zwłaszcza w przypadku regionalnych zamieszek na tle etnicznym lub warunków wojny domowej, w istotny sposób przemawia przeciwko potrzebie przyznania ochrony międzynarodowej. Osoba ubiegająca się o status uchodźcy na terenie RP (obywatelka Federacji Rosyjskiej zamieszkała w Czeczenii) wniosek uzasadniała opuszczeniem w 1999 r. Groznego, gdzie mieszkała i przeprowadzeniem się do siostry zamieszkałej na

Syberii, gdzie została zameldowana i otrzymała paszport zagraniczny. Dzieci podjęły naukę w szkole, ale z powodu surowego klimatu chorowały, a nado w szkole były wyzywane od „Czeczeńców”. Następnie mieszkała w Moskwie, a w sierpniu 2001 r. przyjechała do Polski, po uprzednim nawiązaniu kontaktu z jedną ze swoich siostr tu przebywających. W ocenie Sądu zachowanie skarżącej świadczy nie tyle o chęci uniknięcia zagrożeń lub braku skutecznej ochrony obywateli ze strony władz państwowych, o którą skarżąca nie występowała, co o zamiarze poszukiwania bardziej stabilnej sytuacji życiowej. W wyroku z dnia 26 lutego 2002 r. sygn. akt V SA 1945/01 Sąd oddalając skargę stwierdził, że skarżący wystąpił o nadanie statusu uchodźcy po 5-cio letnim nielegalnym pobycie w Polsce, po orzeczeniu deportacji przez Wojewodę Łódzkiego i po wydaniu przez Sąd Rejonowy w (...) postanowienia o tymczasowym aresztowaniu w celu deportacji. Wynika stąd, że skarżący nie poszukiwał w Polsce ochrony przed prześladowaniem ze strony kraju pochodzenia, lecz złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy miało na celu zamiar zalegalizowania pobytu w Polsce w obliczu grotzącego wydalenia. Podobna sytuacja dotyczyła odmowy nadania statusu uchodźcy na terenie RP w sprawie V SA 315/02 zakreślonej wyrokiem z dnia 25 października 2002 r. oddającym skargę.

W sprawie V SA 1550/01 (wyrok z dnia 25 września 2002 r.), w której skarga dotyczyła ostatecznego postanowienia Rady do Spraw Uchodźców odmawiającego wnioskowi cudzoziemki o wydanie z akt sprawy uwierzytelnionego odpisu wywiadu statutowego, Sąd uchylił postanowienia organów obu instancji wyrażając pogląd, że przepis art. 73 § k.p.a., który umożliwia stronom i zobowiązuje jednocześnie organ do udostępniania akt, sporządzenia notatek i odpisów, stanowi konkretyzującą zasad wyrażonych w art. 7 i 10 § 1 k.p.a. W szczególności zaś obowiązek organów polega na zapewnieniu stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania. W związku z tym strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie

odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony, jako jedynego warunku ograniczającego wydanie takich odpisów. Tej istotnej w sprawie okoliczności organy obu instancji nie rozważyły. Skarżąca jest obywatelką innego kraju, nie mającą w Polsce podstaw egzystencji, a starając się w drodze uzyskania statusu uchodźcy ustabilizować swoją sytuację życiową, ma znacznie mniejszą możliwość podejmowania działań prawnych osobiście.

6. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

W sprawie V SA 1909/01 (wyrok z dnia 25 lutego 2002 r.) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ostateczną decyzją odmówił cudzoziemcowi (obywatelowi Austrii) udzielenia zezwolenia na nabycie w drodze podziału majątku wspólnego wnioskodawcy i jego żony, nieruchomości nabytej aktem notarialnym przez żonę wnioskodawcy ze środków pochodzących z ich majątku wspólnego (według oświadczenia małżonków zamieszczonego w akcie notarialnym). Odmowa wydania zezwolenia uzasadniona była nieprzedstawieniem (mimo wezwania przez organ) przez wnioskodawcę dowodu dotyczącego „wyłączenia wspólności majątkowej”. Uchylając zaskarżoną decyzję Sąd wyraził pogląd, że w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w brzmieniu obowiązującym w czasie nabycia nieruchomości 26 października 1994 r. przez żonę skarżącego, ustalonym ustawą z dnia 8 listopada 1990 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 466) w związku z art. 140 k.c., nabycie własności nieruchomości przez cudzoziemca w charakterze współwłaściciela jest „nabyciem nieruchomości”, wymagającym przewidzianego, w powołanym art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący w chwili sprzedawczy nieruchomości jego żonie nie dysponował wymagany zezwoleniem na nabycie nieruchomości. Właścicielem nieruchomości na podstawie aktu

notarialnego z dnia 26 października 1994 r. stała się jego żona. W ocenie Sądu skarżący bez żądanego przez organ administracji „aktu notarialnego o wyłączeniu wspólności majątkowej małżonków” może ubiegać się w postępowaniu administracyjnym o zezwolenie na nabycie tej nieruchomości. Omawiana nieruchomość nie jest wyłączona z obrotu cywilnego także między małżonkami, stanowi przedmiot własności żony, a nie przedmiot ustawowej wspólności majątkowej małżonków i już z tego względu nieprzedstawienie przez skarżącego żądanego przez organ administracji „aktu notarialnego o wyłączeniu (ich) wspólności majątkowej” nie może być przeszkodą postępowania w sprawie o udzielenie skarżącemu zezwolenia na nabycie nieruchomości.

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

1. W tej grupie spraw, podobnie jak w roku 2001, dominowały skargi na decyzje wojskowych komisji lekarskich, orzekające o stanie zdrowia poborowych i ustalające właściwą ze względu na stan zdrowia kategorię.

Ponieważ orzecznictwo w omawianym zakresie jest ufrwalone i nie nastąpiły żadne istotne zmiany w przepisach regulujących ten zakres spraw, warto więc przypomnieć za wyrokiem II SA/Gd 1623/00, że „kontrola orzeczeń wojskowych komisji lekarskich o uznaniu poborowego za zdolnego do służby wojskowej, dokonywana przez sąd administracyjny, sprowadza się do sprawdzenia prawidłowości postępowania poprzedzającego ustalenie stanu zdrowia, a w szczególności, czy badanie stanu zdrowia było wszechstronne, oparte na wyczerpującym wywiadzie chorobowym i pełnych badaniach przedmiotowych oraz czy dokonana następnie kwalifikacja zdolności poborowego do służby wojskowej była zgodna z przepisami w sprawie zasad określenia zdolności do służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich w tych sprawach”.

Zagadnienie dotyczące kontroli orzeczeń wojskowych komisji lekarskich

wymaga zwrócenia uwagi na pewien bardzo istotny szczegół, coraz częściej podnoszony w wyrokach NSA, a dotyczący kwestii uzasadnień orzeczeń tychże komisji. Zwrócił na to uwagę Sąd w wyroku II SA/Kr 1804/02, "znamiennie jest, że przepis art. 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. Nr 57, poz. 278, ze zm.) nakazuje, by orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej miało nie tyle uzasadnienie, co "szczegółowe uzasadnienie" (...). Pamiętać bowiem należy, że orzeczenie jest skierowane do strony, nie mającej z reguły wiedzy medycznej, a jego legalność ocenia Sąd, który również wiadomości specjalnych w dziedzinie medycyny nie posiada". Z kolei w sprawie II SA/Gd 1770/00, Sąd stwierdził, że "wykracza poza zakres kompetencji NSA weryfikowanie zastosowanych przez lekarzy specjalistów metod diagnostycznych".

Jeżeli więc postępowanie wojskowych komisji lekarskich było zgodne z przedstawioną definicją, zawierano "szczegółowe uzasadnienie" i nie miało znamion dowolności, składy orzekające NSA oddały skargi (np. II SA/Kr 3804/01, III SA 1709/02, II SA/Po 1225/02). W innych sytuacjach NSA uchylał decyzje. Jako niektóre z przyczyn uchylenia decyzji wojskowych komisji lekarskich należy wymienić: odstąpienie od przeprowadzenia badań specjalistycznych (np. II SA/Gd 1280/00); brak w uzasadnieniu korelacji między rozpoznaniem schorzenia a wymogami co do zakresu badań zawartym w objaśnieniach szczegółowych załącznika rozporządzenia z dnia 10 czerwca 1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej (...) (np. II SA 1791/02); brak odniesienia się w uzasadnieniu orzeczenia odwoławczego do schorzenia, które wcześniej stało się przyczyną uznania poborowego za czasowo niezdolnego do służby wojskowej (np. III SA 875/02); pomimo zgłaszanych przez poborowego schorzeń i przedstawienia na tę okoliczność dowodów, nie został on skierowany na badania specjalistyczne (np.

SA/Rz 622/02).

2. Drugą liczną kategorię spraw z zakresu powszechnego obowiązku obrony, stanowiły skargi na odmowę skierowania poborowego do odbycia służby zastępczej. Nadmienić jednak należy, że w wymienionych kategoriach spraw, Naczelny Sąd Administracyjny w zdecydowanej większości rozpatrywanych spraw wydawał wyroki oddalające skargi. Skarżący, kwestionując decyzje komisji poborowych, nie potrafili w sposób przekonujący dowiedzieć, że komisje poborowe odmawiając skierowania do służby zastępczej, naruszyły art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205, ze zm.), który dopuszcza skierowanie poborowego do służby zastępczej jedynie ze względu na przekonania religijne albo wyznawane zasady moralne poborowego. W wyroku II SA/Kr 2328/00 Sąd stwierdził, że: "pomieważ zastępcza służba wojskowa ogranicza konstytucyjny obowiązek obrony ojczyzny, wybór tej formy odbycia służby wojskowej jest możliwy w razie rzeczywistego konfliktu pomiędzy obywatelską powinnością obrony państwa a obywatelskim prawem do wolności sumienia, wyznania i przekonań (...)". Posługiwanie się więc przez poborowych wyłączenie terminologią pacyfistyczną oraz negatywna ocena obowiązujących zasad i reguł służby wojskowej, zdaniem składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie stanowi spełnienia przesłanki przewidzianej przez przepis art. 189 ust. 1 powołanej ustawy.

3. Jako trzecią istotną grupę spraw w omawianym zakresie należy wskazać sprawy dotyczące skarg na odmowę odroczenia zasadniczej służby wojskowej. W tym zakresie dominują skargi o odmowie odroczenia ze względu na pobieranie nauki oraz obowiązek opieki nad członkami rodziny. W sprawie II SA/Ka 1492/00 Sąd stwierdził, że: "skreślenie z listy studentów powoduje ten skutek, że zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, następuje utrata udzielonego odroczenia zasadniczej służby wojskowej z tytułu pobieranej nauki".

Z kolei w uzasadnieniu wyroku III SA 686/02, Sąd wypowiedział się co do odmienności charakteru powinowactwa i pokrewieństwa w aspekcie art. 39 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. NSA stwierdził w tym wyroku, że wymieniony (...) przepis prawa nie uzależnia odroczenia służby wojskowej od faktycznego sprawowania opieki nad osobami wymienionymi w tym przepisie lecz od istnienia po stronie poborowego obowiązku sprawowania takiej opieki". Z przedstawionym poglądem koresponduje pogląd Sądu wyrażony w wyroku II SA/Kr 2656/01: "obowiązek sprawowania opieki nad członkami rodziny, stanowiący podstawę do udzielenia odroczenia służby wojskowej, ma ze swej istoty charakter obowiązku alimentacyjnego, o jakim mowa w art. 128 i 129 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego".

4. W 2002 r., w zakresie obowiązku obrony sporadycznie pojawiały się skargi na: odmowę odroczenia przeszkolenia wojskowego (np. II SA/Po 3110/01, II SA/Wr 1307/2000); odmowę wydania zaświadczenia o przymusowym zatrudnieniu w ramach służby zastępczej (np. II SA/Kr 2109, SA/Rz 2852/01); a także w nieco większym zakresie na decyzje o odmowie uznania żołnierza za posiadającego na wyjątkowym utrzymaniu członka rodziny (np. II SA/Wr 1748/99, SA/Sz 638/01). Już na marginesie należy podnieść, że wszystkie decyzje w ostatnio wymienionej kategorii spraw zostały uchylone przez NSA w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2001 r., P 15/00 (publik. OTK nr 4/2001, poz. 83) uznającym w części art. 128 ust. 2 powołanej ustawy za niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 oraz 71 ust. 2 Konstytucji RP.

Pozwolenia na posiadanie broni

W tej kategorii spraw dominowały skargi na decyzje odmawiające wydania pozwolenia na posiadanie broni palnej lub gazowej oraz skargi na decyzje o cofnięciu pozwolenia na posiadanie tej broni. Duża grupa orzeczeń dotyczyła także spraw związanych ze skargami na decyzje w sprawie odmowy wydania pozwolenia na broń sportową.

1. W zakresie spraw dotyczących odmowy udzielenia pozwolenia na broń palną lub gazową, podobnie jak w 2001 r., skargi uzasadniane były przekonaniem skarżących o zagrożeniu zdrowia lub życia w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą (np. III SA 2058/00, III SA 2113/00), zamieszkiwaniem na terenach odludnych (np. III SA 1885/00) lub kryminalnym (np. III SA 2029/00), pracą zawodową (np. III SA 1762/01, III SA 2106/00) oraz konfliktami sąsiedzkimi lub rodzinnymi (np. III SA 620/01). Stosownie do przepisu art. 10 ust. 1 i 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. Nr 53, poz. 549, ze zm.), organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli okoliczności, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie, uzasadniają jego wydanie koniecznością ochrony osobistej lub ochrony bezpieczeństwa innych osób oraz mienia. W powołanych wyrokach, Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do opinii organów Policji, że subiektywne przekonanie o zagrożeniu zdrowia lub życia skarżących nie może wyłączać decydować o wydaniu pozwolenia na posiadanie broni. W ocenie składów orzekających, wymienione przesłanki nie stanowią okoliczności, o jakich mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, uzasadniających wydanie pozwolenia na broń, jeżeli nie zostaną poparte materiałem potwierdzającym realność zagrożenia.

W wyroku III SA 1430/01, oddalającym skargę na decyzję o odmowie wydania pozwolenia na broń, Sąd stwierdził, że "sam fakt zawarcia umowy o pracę z firmą zajmującą się ochroną mienia, która uzyskała tzw. "świadectwo

broni", nie stanowi wystarczającej podstawy do wydania pozwolenia na broń jej pracownikowi".

2. W przypadku orzeczeń dotyczących skarg na decyzje o cofnięciu przez organy Policji pozwolenia na posiadanie broni na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 lub art. 18 ust. pkt 4 powołanej ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny oddał skargi w sytuacji, gdy np.: cofnięcie spowodowane było skierowaniem aktu oskarżenia przeciwko osobie posiadającej pozwolenie na broń (np. III SA 746/02, III SA 2819/00) lub skazaniem prawomocnym wyrokiem (np. III SA 650/01, III SA 705/02). W wyroku III SA 620/01 Sąd stwierdził, że "(...) dla oceny zachowań, jakie spowodowały cofnięcie pozwolenia na broń, bez znaczenia jest uniemożliwiająca orzeczenie Kolegium d/s Wykroczeń (...) Nawet jeżeli strzelanie na terenie zabudowań, zgodnie z orzeczeniem Kolegium, nie zakłócało sąsiedzkiego spokoju, to nie zmienia to oceny, że stanowiło poważne naruszenie zasad obchodzenia się z bronią". Ustosunkowując się do zarzutu bezzasadnego cofnięcia pozwolenia na broń, w wyroku III SA 981/02, Sąd przedstawił pogląd, że "organy Policji z chwilą uzyskania informacji, iż posiadacz broni palnej został prawomocnie skazany za przestępstwo z użyciem przemocy lub groźby albo wobec którego toczy się postępowanie karne o popełnienie takiego przestępstwa, nie tylko mogą, ale wręcz mają obowiązek cofnięcia wydanego wcześniej pozwolenia na posiadanie broni".

Oddalane były także skargi w sytuacji, gdy organ stwierdził zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o broni i amunicji, iż ustały okoliczności faktyczne, które stanowiły podstawę do jego wydania. Za ustanie okoliczności, o jakich mowa w powołanym przepisie, organy Policji uznawały m. in. zmianę charakteru pracy, która była w przeszłości przesłanką umożliwiającą wydanie pozwolenia na broń (np. III SA 2006/00, III SA 2163/00, III SA 1372/01, III SA 1430/01).

3. Liczną grupę, w zakresie będącym przedmiotem omówienia, stanowiły sprawy dotyczące odmowy wydania pozwolenia na broń sportową.

Wszystkie orzeczenia uchylające decyzje Komendanta Głównego Policji spowodowane były naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, w szczególności zaś dotyczącego uzasadnienia decyzji art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (np. III SA 2589/00, III SA 632/01). Naruszano jednak również i inne przepisy kodeksu, w tym art. 7, 77 § 1, 80 oraz art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (np. III SA 1976/00, III SA 161/01, III SA 776/01).

W tej kategorii spraw nie ma jednolitych kryteriów, jakimi organy powinny się kierować, rozpatrując wnioski w sprawie wydania pozwolenia na broń sportową. Zazwyczaj wnioski o wydanie pozwolenia na ten rodzaj broni jest uzasadniany przynależnością do klubu lub sekcji strzeleckiej, zamiarem doskonalenia umiejętności strzeleckich oraz uczestnicwa w zawodach sportowych. Organy Policji od lat stoją na stanowisku, podtrzymanym przez orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, że sama przynależność do klubu lub sekcji strzeleckiej nie uzasadnia automatycznego wydania pozwolenia na posiadanie broni sportowej (np. III SA 754/01, III SA 451/01, III SA 81/01). Stosują przy tym, co jest akceptowane przez Sąd (np. w wyroku III SA 2589/00), kryterium tzw. "stopnia zaangażowania sportowego". Określenie to nie jest co prawda określeniem ustawowym, ale można je zaakceptować z punktu widzenia przesłanek z art. 10 ust. 1 i 3 pkt 3 powołanej ustawy. Oceniając więc "stopień zaangażowania sportowego", zdaniem sądu, organy Policji powinny brać pod uwagę: czy wnioskujący posiada licencję zawodniczą, jak długo uprawia strzelectwo (np. III SA 1976/00), jakie osiąga wyniki, z jaką częstotliwością ćwiczy. Jednocześnie Sąd w wyroku III SA 1976/00, uznał za zbyt daleko idący pogląd organów Policji, że "indywidualne pozwolenie na broń sportową może otrzymać tylko osoba rokująca duże nadzieje w sporcie strzeleckim".

Jako interesujący należy wskazać wyrok III SA 330/01, w którym Sąd stwierdził, że podmioty, które otrzymały pozwolenie na posiadanie broni na

podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni i amunicji (Dz. U. Nr 6, poz. 43 ze zm.) mają prawo do legalnego posiadania się tą bronią, którą nabyły zgodnie z przepisami obowiązującymi do czasu wejścia w życie nowej ustawy. Brak jest natomiast podstaw do zmiany treści tych pozwoleń, jak również wykorzystywania ich do nabywania kolejnych sztuk broni.

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

W roku 2002 pojawiły się przed NSA sprawy dotyczące udzielania informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198). Początkowo dominowały w tym zakresie skargi na bezczynność organów. Skargi tego typu niejednokrotnie podlegały odrzuceniu z powodu niewyczerpania toku instancji. Sąd podkreślał przy tym, że warunkiem wniesienia skargi na bezczynność jest w takim przypadku zazalenie, zgodnie z art. 37 § 1 kpa (np. II SAB Wr 24/02, II SAB 159/02, II SAB/Wr 54/02, II SAB/Wr 55/02, II SAB 104/02). Jednocześnie jednak pojawiły się postanowienia odrzucające skargi z powodu braku wezwania do usunięcia naruszenia prawa (np. II SAB 205/02, II SAB 127/02), bądź też braku obydwu tych warunków (np. II SAB/Wr 28/02).

Wskazując na pojęcie informacji publicznej na tle powołanej ustawy NSA przyjął, iż pojęcie informacji publicznej ma charakter szeroki i odnosi się do sprawy publicznej. Z uwagi na źródło powstania informacji sprawa publiczna może być wyodrębniana ze względu na kryterium podmiotowe, przedmiotowe bądź też przy pomocy obydwu tych kryteriów. Stąd, jak podkreślił NSA (II SAB 181/02 i II SA 1956/02 oraz II SA 2036-2037/02), informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma jednak również

wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne lecz do nich się odnosząca.

Jednocześnie NSA wskazał, że w zasadzie udzielana informacja odnosi się do aktualnego stanu wiedzy. Wniosek taki nie może być więc postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie cywilnej czy karnej, ani dotyczyć przyszłych działań organów w sprawach indywidualnych (II SAB 56-57/02). NSA podkreślił, że prawo do informacji, w świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, dotyczy także pewnych przyszłych zamierzeń, ale muszą one obejmować sprawy ogólne i przybierać postać uchwalonych już programów czy zamierzeń w zakresie działań prawodawczych, czy w sferze polityki państwa bądź innych organów publicznych (II SAB 151/02). Pojęcie informacji publicznej nie jest bowiem w zasadzie odnoszone do zamierzeń planistycznych. Te działania planistyczne, które podlegają omawianej ustawie, stanowią pewne akty woli przedstawione w uchwalonych wcześniej programach (II SAB 70/71/02).

NSA zajmował się również kwestią informacji przetworzonej (II SA/Wr 1600/02). Informacja przetworzona jest to taka informacja, której udzielenie wymaga zebrania lub zsumowania informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. W przypadku informacji przetworzonej wprowadzony został wyjątek od zasady, że domagający się udostępnienia informacji nie musi wykazywać interesu prawnego lub faktycznego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje między innymi uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla interesu publicznego. Podmioty udzielające informacji muszą ustalić i rozważyć, czy jej udostępnienie w zakresie określonym we wniosku jest „szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Użyte w ustawie wyrażenie „szczególnie istotne dla interesu publicznego” jest wyrażeniem nieodokreślonym. Nie może być zdefiniowane w sposób abstrakcyjny, w odwołaniu od konkretnej sytuacji.

Ustalenie, czy coś jest szczególnie istotne dla interesu publicznego zależy od okoliczności danej sprawy oraz miejsca i czasu. Każdą taką sprawę należy zbadać i ocenić indywidualnie.

W jednej ze spraw (SAB/Sz 2/02) NSA uznał, iż pytanie dotyczące zakresu obowiązków Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie jest pytaniem o fakty, lecz o prawo. Stanowisko organu, który w kwestii zakresu obowiązków skierował skarżącego do ustawy Prawo budowlane, było zdaniem Sądu prawidłowe.

W przypadku, gdy skarga na bezczynność dotyczyła sprawy nie mającej charakteru informacji publicznej, NSA początkowo oddalał skargi (np. II SA 151/02, II SAB 709-71/02, II SAB 56-57/02), a następnie je odrzucał (np. II SA 943/02, II SAB/1080/02). To drugie stanowisko wydaje się bardziej właściwe z uwagi na fakt, że ustawa o dostępie do informacji publicznej, w tym przepisy o możliwości wydania decyzji, znajdują zastosowanie, gdy spełnione są zarówno warunki podmiotowe (organ zobowiązany), jak i przedmiotowe (wniosek dotyczy udzielenia informacji publicznej). Przemawiają też za tym względy pragmatyczne.

W orzeczeniach oddalających skargi na bezczynność, NSA podkreślał, że nie ma bezczynności, gdy odpowiedź została udzielona, natomiast odrębną kwestią jest to, że jej treść nie odpowiada skarżącemu (np. sprawy II SA/Wr 1357/2001, II SA/Wr 81/2001, II SA/Wr 2329/01, II SA/Wr 1972/01, SA/Wr 170/01, II SA 2559-2561/01, SAB/Wr 7/02, SAB/Wr 78/02, II SA/Wr 1041/02). NSA wskazywał, że kwestia, czy odpowiedź zaspokaja oczekiwania strony, czy też jest lub nie jest zgodna ze stanem rzeczy w istocie może być przedmiotem odrębnych postępowań (np. cywilnych odszkodowawczych, karnych) na podstawie art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. NSA podkreślał jednak także, iż w przypadku udzielenia informacji niepełnej przysługuje skarga na bezczynność (SAB/Sz 2/02).

W przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność, z uwagi na to, że w tym trybie nie można przesądzać sposobu załatwienia sprawy tj. udzielenia informacji bądź jej odmowy w drodze decyzji, NSA zobowiązywał organ do rozpatrzenia wniosku (np. II SAB 181/02, II SAB 113/02).

Wymaga przy tym podkreślenia, że NSA przyjmował szerokie rozdzielenie podmiotów zobowiązanych, z uwagi na treść art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy. Sąd uznał np., iż organem takim jest prezes spółdzielni mieszkaniowej, który reprezentuje jednostkę organizacyjną wykonującą zadania publiczne, lub dysponującą majątkiem publicznym (II SAB 113/02), czy Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców, realizująca cele użyteczności publicznej i gospodarująca na gruntach, które stanowiły niegdyś własność Skarbu Państwa lub gminy (II SAB 181/02, II SAB/Kr 69/02). NSA uznał, iż charakter organów władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 mają organy Państwowej Inspekcji Pracy i zobowiązane są do udostępniania informacji publicznej o wytworzonej i znajdującej się w ich posiadaniu dokumentacji dotyczącej przebiegu i efektów kontroli, wystąpień, stanowisk oraz wniosków podmiotów ją przeprowadzających (II SA/Kr 2267/02).

W jednym przypadku, w którym bezczynność polegała na nieprzekazaniu odwołania od decyzji odmownej do organu właściwego, NSA wyrokiem zobowiązał organ, do którego wpłynęło odwołanie do jego przekazania w określonym terminie (II SA 457/02).

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacja taka udzielana jest w formie czystości materialno-technicznej. Ustawa nie przewiduje bowiem podstawy do jej wydania w formie decyzji administracyjnej (II SA/Lu 507/02). W przypadku, w którym organ nie dysponuje odpowiednią informacją, powiadania o tym stronie w formie zwykłego pisma (II SAB 289/02). Również powiadomienie w postaci zwykłego pisma następuje, gdy podmiot żąda informacji nie mającej charakteru

informacji publicznej, lub w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach (II SAB 180/02, II SA 2867/02).

W przypadku wielokrotnie ponawianych wniosków w takiej samej sprawie przez ten sam podmiot, NSA oddalając skargę podkreślił, że „nie można zgodzić się z... poglądem..., że bez względu na wcześniej udzielone informacje, każde następne żądanie nawet dotyczące takiej samej sprawy, rodzi po stronie organu obowiązek jego rozpatrzenia w ramach nowej sprawy dostępu do informacji publicznej” (II SAB 107/02)..

W sprawach skarg na decyzje odmawiające udzielenia informacji, NSA wskazywał, że warunkiem wniesienia skargi jest odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jego brak powoduje odrzucenie skargi (II SAB 114/02). NSA zwrócił uwagę, że w wyniku rozpatrzenia takiego środka organ nie może wydać decyzji reformatoryjnej. W polskim systemie prawnym nie ma bowiem podstawy do dokonywania czynności materialno-technicznych w drodze decyzji administracyjnej (II SA/Lu 502/02).

O ile jednak w przypadku bezczynności właściwy jest zawsze NSA, o tyle w przypadku decyzji odmownej, zgodnie z art. 21 i 22 ustawy, kompetencja Sądu uzaledniowana jest od przyczyny odmowy. Gdy podstawą taką jest ochrona danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnica inna niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego, chyba że dotyczy to prasy (art. 4 ust. 4 ustawy z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe – Dz.U. Nr 5, poz. 24, ze zm.). Sąd też NSA odrzucał skargi, gdy nie był właściwy w sprawie, ponieważ w grę wchodziła tajemnica przedsiębiorcy (II SA/L 951/02), czy ochrona danych osobowych (II SA 216/02, podobnie SAB/Sz 2/02). Należy podkreślić, że organy administracji publicznej nie zawsze dostrzegają to różnicowanie i mylnie informują strony o prawie skargi do sądu administracyjnego.

W przypadku powołania się na tajemnicę służbową NSA oddalał skargi, gdy w grę rzeczywiście wchodziła taka tajemnica i nadano sprawie klauzulę

„poufne” (II SAB 48/01) lub uchylał odmowę wskazując, że akta spraw administracyjnych zawierają informacje publiczną i mogłyby być wyłączone jedynie ze względu na konkretnie wskazane doba czy wartości. Sąd, aby informacja uzyskana w związku z czynnościami służbowymi miała charakter tajemnicy służbowej, musi być jej - zgodnie z ustawą - nadana klauzula „poufne” (II SA 20-36-2037/02).

Zdaniem NSA ustawa o dostępie do informacji publicznej jest ustawą szczegółową w stosunku do ustawy o opłacie skarbowej, a zatem przepisy ustawy o opłacie skarbowej (zwłaszcza art. 1 ust. 1) nie mają zastosowania w sprawach związanych z udzieleniem informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (SAB/Sz 29/02, SAB/Sz 30/02).

Sprawy dotyczące ochrony danych osobowych

W razie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, w tym przede wszystkim ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.), Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) wszczyła i prowadzi postępowanie administracyjne kończące się wydaniem decyzji podlegającej zaskarżeniu do NSA. Decyzja taka może dotyczyć, jak stwierdził NSA w sprawie II SA 3144/01, nakazania usunięcia danych byłych klientów ze zbioru aktualnych klientów i przeniesienia ich do zbiorów archiwalnych w ramach koncepcji utworzenia odrębnych zbiorów aktualnego i archiwalnego. Nie jest bowiem możliwe przetwarzanie przez bank w zbiorze aktualnych klientów danych osobowych byłych klientów. W takim postępowaniu przed GIODO, nie można jednak domagać się zawarcia ugody administracyjnej i zasądzenia odszkodowania za cierpienia fizyczne i rozstrój zdrowia.

Jednakże GIODO stosuje inne formy działania. I tak na podstawie art. 19 ustawy w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki

organizacyjnej, jej pracownika i innej osoby fizycznej będącej administratorem danych wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w ustawie, kieruje do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa dołączając dowody dokumentujące podejrzenie. Ten rodzaj odpowiedzialności za naruszenie danych osobowych nie jest jednak realizowany w drodze decyzji administracyjnej. Sąd NSA w sprawie II SA 1682/01 uznał za niesłuszny zarzut skarżących braku zastosowania w decyzji art. 19 ustawy i niewyjaśnienia okoliczności zmierzających do jego zastosowania. Wskazał, że mimo obowiązku zastosowania art. 19 ustawy w przypadkach w nim przewidzianych, w przypadku braku jego realizacji strona może składać jedynie skargi w trybie działu VIII kpa.

W odniesieniu do zakresu ochrony danych osobowych NSA podkreślił, że ochroną tą objęte są – w myśl art. 2 ust. 1 – tylko dane osobowe i prawa osób fizycznych, nie zaś dane indywidualne jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą, w tym kancelarii adwokackiej. Te ostatnie tworzą bowiem, według ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439), wraz z danymi osobowymi, kategorię danych jednostkowych, które nie służą jednak do identyfikacji osoby fizycznej. Sąd NSA w sprawie II SA 3389/01 oddalił skargę stwierdzając, że dane indywidualne nie są wyłączone spod ochrony dóbr osobistych, jednak ochrona ta nie jest dokonywana na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy, przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne m.in. wówczas, gdy zezwalają na to przepisy prawa. Wykładnia tego artykułu wywołuje wiele kontrowersji. W sprawie II SA 3087/01 NSA stwierdził, że GIODO nie może ingerować w działalność orzeczniczą sądów i w zakres prowadzonego przez nie postępowania wyjaśniającego. Przetwarzanie danych osobowych na tle art. 217 i 227 kpc podlega wyjątkowej ocenie sądu powszechnego. Odmienne stanowisko

naruszałoby konstytucyjną zasadę niezawisłości sądów wynikającą z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie II SA 2202/01 NSA stwierdził, że szczegółowym przepisem zezwalającym na gromadzenie danych osobowych jest również ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. 1996 r. Nr 70, poz. 335, ze zm.) i obowiązujący regulamin przyznawania świadczeń. Ponieważ przyznanie świadczeń z funduszu uzależnione jest od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do skorzystania z funduszu, sąd gromadzenie danych związanych z przyznawaniem świadczeń socjalnych nie narusza ustawy o ochronie danych osobowych.

Natomiast w sprawie II SA 1682/01 NSA wskazał, że co prawda art. 42 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.) pozwala na pozyskiwanie danych osobowych, ale jedynie gdy toczy się już postępowanie administracyjne w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczenia, czy też postępowanie dotyczące zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

W sprawie II SA 1854/01 NSA uchylił decyzję GIODO w przedmiocie odmowy nakazania udostępnienia organowi egzekucyjnemu danych o miejscu zatrudnienia osób ubezpieczonych w ZUS, podkreślając, że prawo do ochrony danych osobowych nie ma charakteru absolutnego i przetwarzanie może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich - w zakresie i w trybie określonym ustawą. Przepisem, który pozwala na przetwarzanie takich danych jest m.in. art. 36 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 1991 r. Nr 36, poz. 161). Nie wyklucza go zaś art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), który wylicza komu mogą być udostępniane dane na koncie ubezpieczonego, o których mowa w art. 40 i na koncie płatnika składek wymienione w art. 45. NSA podkreślił przy tym, że ZUS może te dane czerpać

również z innych zbiorów, np. raportów miesięcznych składek i stał ma obowiązek ich udostępnienia na żądanie organu egzekucyjnego.

NSA rozważał także zagadnienie zakresu przedmiotowego stosowania środków z art. 14 pkt 1-4 ustawy. W sprawie II SA 1098/01 stwierdził, że nie mogą być one kierowane wobec każdego, kogo podejrzewa się o dysponowanie danymi osobowymi, lecz wobec administratora danych. Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy, administratorem danych jest organ, instrukcja lub jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2, decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Natomiast pojęcie administrującego danymi jest szersze, może być więc także inny dysponent danych osobowych niż administrator. Można w odniesieniu do niego zastosować środki karne z art. 50-54 ustawy. Jeżeli nie jest administratorem nie można jednak wobec niego stosować środków z art. 14 ust. 1-4.

Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego

W sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i oświaty zakres przedmiotowy kształtował się podobnie jak w latach poprzednich, z wyjątkiem przeważną skarg dotyczących szkolnictwa wyższego.

1. W sprawach ze skarg na decyzje związane z funkcjonowaniem uczelni nieparastwowych dominowały skargi na decyzje dotyczące przedłużenia okresu działalności uczelni oraz decyzje dotyczące zatwierdzenia kolejnego statutu uczelni. Sąd wywiódł, że określenie w decyzji administracyjnej terminu ważności zezwolenia na utworzenie uczelni skutkuje tym, iż decyzja taka wygasa z upływem terminu, na który została wydana. W takim zaś przypadku nie zachodzi prawnie uzasadniona podstawa wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji określającej termin ważności zezwolenia, skoro z upływem określonego w decyzji terminu dochodzi do usunięcia jej z obrotu prawnego. Z kolei, aby zapobiec wystąpieniu tego rodzaju skutku, należałoby doprowadzić do zmiany decyzji za zgodą stron w postępowaniu nadzwyczajnym prowadzonym w oparciu o art. 155

k.p.a. przy czym zmiana w tym trybie mogłaby mieć miejsce dopóty, dopóki owa decyzja znajduje się jeszcze w obrocie prawnym. Po wygaśnięciu decyzji, czyli po upływie terminu jej ważności, zmiana jest niedopuszczalna (por. I SA 531/02).

2. W sprawach studenckich odnotować należy, że odstąpiono od poprzednio prezentowanego poglądu, że rektor jest władny własne uprawnienia do rozstrzygnięcia o zwolnieniu od obowiązku uiszczenia opłaty za zajęcia dydaktyczne scedować dziekanowi (jako organowi pierwszej instancji), zachowując status organu odwoławczego orzekającego na podstawie art. 138 k.p.a.. Wymaga podkreślenia, że stosownie do § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz.U. Nr 84, poz. 380, ze zm.), wyłączenie rektor jest organem właściwym w tych sprawach. Brak jest zaś prawnie uzasadnionych podstaw do przyjmowania niejako "pragmatycznej" wykładni, w ramach konstrukcji władztwa zakładowego, analizowanych w omawiany zakresie norm prawnych i poddawania w wątpliwość normatywnej mocy regulacyjnej kompetencji rektora - jako organu jednoinstancyjnego (ISA 3466/01, 1 SA 48/02).

3. W zakresie spraw dotyczących unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły warto odnotować wyrok z dnia 19 lutego 2002 r. (sygn. akt II SA/Ka 3318/01), w którym Sąd stwierdził, iż w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329, ze zm.), przyznając organowi prowadzącemu szkołę lub placówkę kompetencje do określania regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły czy placówki i powołania komisji konkursowej, ustawodawca nie wyposażył tego organu w jakikolwiek instrument prawny umożliwiający badanie prawdziwości przebiegu konkursu i korygowania jego wyników, z ich unieważnieniem łącznie. W obowiązujących przepisach prawa brak jest postanowień o charakterze normatywnym wskazujących na to, że organ prowadzący szkołę lub placówkę byłby uprawniony do sprawowania nadzoru nad konkursem na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, oraz że może podejmować środki

zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych w jego toku nieprawidłowości. W świetle art. 36 a ust. 2 ww. ustawy – zgodnie z wolą prawodawcy - jedyną prawnie skuteczną możliwością odstępiania od powierzenia stanowiska dyrektora osobie, która wygrała konkurs, jest nieakceptacja tejże osoby przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny - jeśli w ustawowym terminie zgłosił umotywowane zastrzeżenie. W analizowanym stanie prawnym brak jest innej, prawnie dopuszczalnej weryfikacji wyników konkursu dotyczących osoby kandydata na stanowisko dyrektora.

Sprawy z zakresu dóbr kultury i prawa autorskiego

1. W roku sprawozdawczym wpłynęła znaczna ilość spraw z zakresu prawa autorskiego, dotyczących zatwierdzenia tabel stawek wynagrodzeń autorskich. Zagadnienie prawne wymagające prawidłowej wykładni wiązało się z legitymacją do zaskarżenia przedmiotowych orzeczeń. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904) w art. 104 ust. 3 upoważnia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do udzielenia zezwolenia organizacjom zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, którymi są stowarzyszenia zrzeszające twórców, artystów, wykonawców, producentów lub organizacje radiowe i telewizyjne, i których statutowym zadaniem jest zbiorowe zarządzanie oraz ochrona powierzonych im praw autorskich - jeżeli dają rękojmię należytego zarządzania powierzonymi prawami. W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, że stroną takiego postępowania jest tylko to stowarzyszenie, które wystąpiło z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub pokrewnymi (I SA 3190/01, I SA 516/02, I SA 214/02).

2. W wyroku z dnia 28 czerwca 2002 r. (sygn. akt II SA/Kr 1252/02) stwierdzając nieważność zaskarżonej decyzji Sąd wskazał, że wykładnia i

brzmienie ust. 6 art. 8 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48, z późn. zm.) prowadzi do wniosku, iż w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji w zakresie ochrony dóbr kultury, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kpa w odniesieniu do wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także starosty, jest Generalny Konserwator Zabytków. Powszechna regulacja stanowi odstępstwo od przewidzianej art. 17 pkt. 1 kpa zasady, iż względem organów jednostek samorządu terytorialnego organem wyższego stopnia jest samorządowe kolegium odwoławcze. Przepis art.8 ust. 6 nadaje wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków - co do zasady (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej) - przymiot organu właściwego w sprawach związanych z wykonywaniem i zadań i kompetencji w zakresie ochrony dóbr kultury, jako organu I instancji. Starosta, wykonujący określone ustawą zadania w zakresie ochrony dóbr kultury, ma przymiot organu usytuowanego na tym samym szczeblu funkcjonalnej struktury organizacyjnej administracji publicznej.

Sprawy z zakresu kultury fizycznej, sportu i turystyki.

NSA rozpoznawał skargi na decyzje Ministra Gospodarki dotyczące potwierdzenia uprawnień pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. Nr 133, poz. 884, ze zm.) i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 1999 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz.U. Nr 31, poz. 301). Dla przypomnienia warto zwrócić uwagę na treść art. 49 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym osoby, które przed jej wejściem w życie posiadały uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek krajowych miały obowiązek, pod rygorem utraty dotychczasowych uprawnień, wystąpić w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy z wnioskiem o potwierdzenie posiadanych uprawnień oraz ich

udokumentowanie. W oparciu o złożony wniosek i załączone dokumenty wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy, potwierdza posiadane uprawnienia przez wydanie legitymacji pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego. W znaczącej ilości spraw skarżący nie dostrzegali dwuletniego terminu przewidzianego w art. 49 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych, który jest terminem prawa materialnego i nie mógł być przywrócony niezależnie od przyczyn opóźnienia (I SA 2384/00, I SA 113/01, I SA 82/01, I SA 50/01).

Utrzymany został – jak się wydaje trafny pogląd – iż wpisanie języka obcego w wydanej legitymacji lub odmowa takiego wpisu jest czynnością w rozumieniu art. 16 pkt. 4 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zaskarżalną do sądu administracyjnego (I SA 2419/01, I SA 2493/01) i niezależną od decyzyjnego potwierdzenia uprawnień pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego.

Samorząd terytorialny

Analizę spraw samorządowych wypada rozpocząć od kilku liczb ogólnych. W 2002 r. wpłynęło do Naczelnego Sądu Administracyjnego łącznie 2926 skarg dotyczących działalności samorządu terytorialnego. Te liczby można by uzupełnić o 24 skargi na bezczynność, jednakże nie ma to istotnego wpływu na treść analizy zarówno ze względu na szczególny charakter tych skarg i najczęściej niewłaściwe ich użycie (na taki wniosek wskazuje liczba 11 skarg wniesionych przez podmioty interesowane w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, a więc w trybie przewidującym tylko skargi na działanie organów gminy). Z tego powodu skargi na bezczynność zostaną pominięte w dalszych rozważaniach.

I. Ogólny wpływ skarg w sprawach samorządowych obejmuje 3 zasadnicze kategorie:

1. Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, wnoszone na zasadzie: a) art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.), b) art. 81 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.) oraz c) art. 82 c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.):

1a/ Samorząd gminy. Wpłynęło 268 skarg. Z poprzedniego okresu pozostało nierozpoznanych 169 skarg. Rozpoznano ogółem 202 skargi, z czego w jednej sprawie uchwałę uchylono, w 64 sprawach stwierdzono nieważność uchwał, a w 2 sprawach niezgodność z prawem. Natomiast odrzucono lub oddalono 46 skarg.

Nie udało się ustalić, w jakich okolicznościach Sąd uchylił zaskarżoną uchwałę, a jest to istotne, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym takiej możliwości nie przewiduje.

1b/ Samorząd powiatowy. Wpłynęło 20 skarg, z poprzedniego okresu pozostało 18. Rozpoznano ogółem 21 skarg, stwierdzając nieważność uchwał w 4 sprawach, w jednej niezgodność z prawem, w 7 sprawach skargi oddalono lub odrzucono.

1c/ Samorząd województwa. Wpłynęło skarg 9, pozostało z poprzedniego okresu 3. Rozpoznano jednak zaledwie 4 skargi, stwierdzając nieważność uchwał w jednej sprawie, niezgodność z prawem w drugiej, a jedną skargę odrzucono. Z punktu widzenia statystyki są to zdarzenia incydentalne.

2. Skargi organów samorządu terytorialnego na akty organów nadzoru wnoszone przez organy gmin na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym lub art. 86 ustawy o samorządzie województwa.

2a/ Skargi organów samorządu gminnego. Wpłynęło 246 skarg. Z poprzedniego okresu pozostało nierozpoznanych 153 skargi. Rozpoznano ogółem 293 sprawy, przy czym w 56 sprawach uchylono zaskarżone rozstrzygnięcia nadzorcze, a w jednej sprawie stwierdzono nieważność. Oddalono lub odrzucono 198 skarg.

2b/ Skargi organów samorządu powiatowego. Wpłynęło 43 skargi. Z poprzedniego okresu pozostało nierozpoznanych 44 skargi. Rozpoznano ogółem 64 skargi, z czego w 23 sprawach uchylono rozstrzygnięcia nadzorcze, a w 33 sprawach skargi oddalono lub odrzucono.

2c/ Skargi organów samorządu województw. Wpłynęło 10 skarg. Z poprzedniego okresu pozostało nierozpoznanych 11 skarg. Rozpoznano ogółem 10 skarg, przy czym w 4 sprawach uchylono rozstrzygnięcia nadzorcze, a w 6 skargi oddalono lub odrzucono.

W tej kategorii skarg konieczne jest zwrócenie uwagi na nieprawidłowość, jaka pojawiła się w postępowaniu sądowym. Mianowicie każda z ustaw samorządowych przewiduje, że w razie skargi organów samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze „sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu” (art. 92a ustawy o samorządzie gminnym, art. 80a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82b ustawy o samorządzie województwa). Tymczasem statystyka wskazuje, że aż 35 skarg organów samorządów terytorialnych oczekuje na rozpoznanie ponad 6 miesięcy od wpływu (30 skarg gmin, 2 powiatów i 3 województw), co świadczy o tym, że podane tu przepisy ustaw nie są przestrzegane. Takie zjawisko wykazały: Wydział III w Warszawie (2 skargi), Wydział IV w Warszawie (4 skargi), OZ w Gdańsku (24 skargi), OZ w Poznaniu (2 skargi) i OZ w Szczecinie (3 skargi).

Oceniając skuteczność skarg w kontekście legalności uchwałodawczej działalności organów samorządu terytorialnego z punktu widzenia nadzoru nad tym samorządem, można wyprowadzić wniosek, że zwłaszcza w gminach

instytucja nadzoru jest pożądana. Mianowicie oddalone lub odrzucone skargi organów gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze (198) stanowiły prawie 68% skarg rozpoznanych w tej grupie, a uwzględnione skargi organów nadzoru na uchwały organów gmin (66) stanowiły prawie 32% rozpoznanych. Dość istotna różnica między tymi dwoma wskaźnikami ma swe źródło w metodzie działania organów nadzoru, a zwłaszcza wojewodów. Przypomnijmy, że wojewoda może sam stwierdzić nieważność uchwały organu gminy sprzecznnej z prawem (ma na to 30 dni od otrzymania uchwały), ale może także uchwałę taką zaskarżyć do sądu administracyjnego. Tę drugą możliwość wojewodowie wykorzystują najczęściej wówczas, gdy nie mają pewności, czy dana uchwała może być uznana za sprzeczną z prawem.

3. Skargi podmiotów interesowanych, to jest podmiotów wymienionych w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym lub art. 90 ustawy o samorządzie województwa, wnoszone na warunkach przewidzianych w tych przepisach.

Jest to najliczniejsza kategoria skarg, pochodzących od podmiotów, których „interes prawny lub „uprawnienie zostały naruszone” aktem prawa miejscowego. Jest to jednocześnie kategoria najlepiej określająca działalność uchwałodawczą organów samorządu terytorialnego.

Statystycznie rzecz traktując, skargi tej kategorii stanowią prawie 80% wpływu wszystkich skarg w sprawach samorządowych. W podziale według szczebli samorządu na akty organów gmin wpłynęło 2253 skargi, na akty organów powiatów – 65 i na akty organów województw – 12.

3a/ Szezebel samorządu gminnego. Oprócz 2253 skarg, jakie wpłynęły w 2002 r., z poprzedniego okresu pozostało do rozpoznania 1134 skargi. Rozpoznano natomiast łącznie 1741 skarg, przy czym uchylono uchwały w 2 sprawach, stwierdzono nieważność w 218 sprawach, a niezgodność z

prawem – w 25. Natomiast skarg oddalonych było 410, a odrzuconych – 750. Również w tym wypadku nie jest znany powód uchylene 2 uchwał w wyniku rozpoznania skarg tej kategorii; ustawa takiej możliwości nie przewiduje.

Zarejestrowany wpływ 2253 skarg oznacza w porównaniu z 2001 r. wzrost o ponad 21% (w 2001 r. takich skarg wpłynęło 1857, a wzrost w stosunku do 2000 r. wyniósł 33%). Procentowy udział skarg oddalonych i odrzuconych w ogólnej liczbie skarg rozpoznanych wyniósł prawie 67%. Zdaje się to potwierdzać wniosek z lat poprzednich, że mieszkańcy gmin niewłaściwie wykorzystują tę kategorię skarg i to zarówno z punktu widzenia formalnego (skargi odrzucone), jak i materialnoprawnego (skargi oddalone). Za dość znamiennej można uznać fakt, że również w 2001 r. skargi odrzucone i oddalone stanowiły 67% skarg rozpoznanych.

3b/ Szczelbel samorządu powiatowego. Wpływ skarg osób interesowanych na akty prawa miejscowego na szczelbu powiatów wyniósł 65 skarg. Z poprzedniego roku pozostało nierozpoznanych 16 skarg. Ogółem rozpoznano 51 skarg, z czego oddalono lub odrzucono 25 (około 50%), natomiast uwzględniono 6.

3c/ Szczelbel samorządu województwa. Przy wpływie 12 skarg i pozostałości z poprzedniego roku (13) rozpoznano tylko 8 skarg, z czego odrzucono 5, a uwzględniono 3.

Ta kategoria jest często mylnie traktowana jako obejmująca także skargi na uchwały rad gmin odrzucające zarzuty do projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Konieczne więc jest przypomnienie, że podstawą wniesienia skargi na taką uchwałę jest art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.), a nie przepisy ustaw samorządowych. Ze względu na takie pomyłki interpretacyjne dane statystyczne dotyczące trzeciej kategorii skarg mogą być obarczone niewielkim błędem. Zupetne wyeliminowanie takich błędów jest

zresztą niemożliwe, ponieważ skarżone są uchwały dotyczące różnych dziedzin prawa materialnego, w związku z czym często trudne jest przesądzenie, czy skargę na uchwałę np. w sprawie gospodarki nieruchomościami kwalifikować jako skargę „samorządową”, czy jako skargę materialnoprawną. Wydaje się, że kryterium przesądzającym powinna być podstawa prawna skargi: jeżeli skarga spełnia warunki określone w przepisach ustaw samorządowych, jest skargą „samorządową”; jeżeli skarga jest wniesiona na zasadach ogólnych, a więc jej podstawą jest wyłącznie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368, ze zm.) lub przepis szczegółowy ustawy prawa materialnego, skarga ma charakter prawnomaterialny nawet wówczas, gdy jej przedmiotem jest akt (działanie) organu samorządu terytorialnego.

Wpływ 2926 skarg „samorządowych” stanowił 4,3% ogólnego wpływu skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego (67.521). Oznacza to wzrost dość znaczący, jeśli uwzględnić, że w 2001 r. wskaźnik ten wynosił 3,5%. Również w liczbach bezwzględnych wzrost liczby skarg jest wyraźny: z 2579 w 2001 r. czyli o 13%, choć nie tak spektakularny jak w ubiegłym roku (33%). Znacząco zmieniła się także skuteczność skarg, o ile bowiem w 2001 r. skuteczność skarg ogółem wynosiła 15%, a skarg „samorządowych” 14% wpływu, o tyle w 2002 r. skuteczność skarg ogółem wzrosła do 18,5%, a skuteczność skarg „samorządowych” obniżyła się do 13%.

Z ogólnej liczby 2926 skarg samorządowych, powiększonej o pozostałość takich skarg nierozpoznanych z lat poprzednich (1561) rozpoznano ogółem 2394 skargi, z czego odrzucono 841 (ponad 35% rozpoznanych). Takie dane świadczą o utrzymującym się zjawisku niewłaściwego posługiwania się skargami „samorządowymi”.

Inną wartością agregatową może być liczba skarg uwzględnionych w stosunku do liczby skarg rozpoznanych. Jako skargi uwzględnione należy traktować takie skargi, w których wyniku uchwałę (lub rozstrzygnięciem

nadzorcze) uchylono, stwierdzono nieważność lub niezgodność z prawem. Łącznie stanowią to 412 skarg. Można tu także zaliczyć skargi zatwierdzone „w inny sposób” (113), co nie zawsze jest równoznaczne z uwzględnieniem, ale dane statystyczne nie stwierdzają możliwości ich rozróżnienia pod tym kątem widzenia. To jednak oznacza, że niecałe 22% skarg rozpoznanych spełnia zarówno kryteria formalne, jak i materialno-prawne, dla ich uwzględnienia.

II. Egzemplifikacja problemów.

1. W zakresie tym warto nawiązać do uchwały OPS 9/02 składu 7 sędziów NSA. Przyjęto w niej, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczyta z urzędu, o czym zawiadania organ gminy (art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm. w związku z art. 61 § 1 i 4 kpa.), a brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu, które może mieć wpływ na wynik sprawy. Wskazanie takiej podstawy prawnej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, zapewniło nieodzowną kompleksowość i przejrzystość procedury nadzorczej przez odrzucenie koncepcji wszczywania postępowania nadzorczego z mocy prawa i usunięcie wątpliwości odnośnie formy wszczęcia tego postępowania (tak jak w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej), co ma podstawowe znaczenie przy ocenie legalności aktów nadzoru. Brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego powiązано natomiast z jego wpływem na wynik sprawy, w sensie pozbawienia organu gminy możliwości potrzebnego uczestniczenia w takim postępowaniu. Pomijanie tego uwarunkowania i zwracanie uwagi wyłącznie na zachowanie terminu określonego dla wydania rozstrzygnięcia nadzorczego prowadziłoby do rezygnacji z istotnej części procedury mającej na celu ochronę interesów

organu gminy. Jednocześnie uznano za jeszcze bardziej wadliwe i brzemienne w skutkach uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego wyłącznie z powodu braku zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego. W takich sytuacjach likwidacja negatywnych skutków wywołanych sprzeczną z prawem uchwałą organu gminy, a także dodatkowo aktem wydanym na jej podstawie, byłaby ceną nieużytecznego przewartościowania czynności proceduralnej wszczęcia postępowania nadzorczego. Mimo podjęcia uchwały w sprawie dotyczącej samorządu gminnego, będzie ona miała wpływ na funkcjonowanie całego samorządu terytorialnego, jako związków publicznoprawnych działających w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej.

2. Prezes Rady Ministrów w dalszym ciągu prawidłowo korzystał z możliwości wydawania na podstawie art. 97 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie zawieszenia organów gminy i ustanowienia dla gminy zarządu komisarycznego. Chodziło zwykle o sytuacje, gdy z powodu konfliktów między radnymi należącymi do różnych klubów radnych, nie odbywały się przez wiele miesięcy sesje rady gminy, przez co również i zarząd gminy nie był w stanie wykonywać swoich zadań – jako organ wykonawczy gminy – w zakresie prawidłowego funkcjonowania wspólnoty samorządowej i zaspokajana potrzeb mieszkańców. Np. w sprawie II SA 277/02 z tego powodu doszło do, nierokującego również na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez oba organy gminy z uwagi na funkcjonalne zespolenie ich kompetencji. W uzasadnieniu wyroku, oddalającego skargę zarządu gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów, NSA m.in. podkreślił, że do udzielenia wspólnocie samorządowej ochrony ze strony sądu administracyjnego dochodzi także wówczas, gdy mieszkańcy gminy nie mogą podejmować właściwych rozstrzygnięć za pośrednictwem źle działających organów gminy. Może ona w szczególności polegać na nieuwzględnieniu skargi organu gminy

na zgodne z prawem rozstrzygnięcie wydane – jak w tej sprawie – na podstawie art. 97 ustawy o samorządzie gminnym.

3. W 2002 r. kończyły się spory dotyczące docelowego uporządkowania otoczenia PKiN oraz ul. Marszałkowskiej na odcinku od ul. Królewskiej do Placu Konstytucji w Warszawie. Urządzone tu targowiska miały czasową lokalizację, której nieformalne przedłużanie zbiegło się z uzgodnioną między gminą a głównymi organizacjami kupców zrzeszającymi około 95% osób prowadzących tu działalność handlową, koncepcją urządzenia okresowego targowiska przy PKiN i budowy docelowego obiektu handlowo-usługowego wg standardów wymaganych w centrum stolicy. W sprawach tych NSA podkreślał, że po utracie z dniem 1 stycznia 2001 r. mocy obowiązującej dekreту z 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz.U. Nr 41, poz. 312, ze zm.), stosunki prawne między kupcami a gminą przeniosły się na grunt prawa cywilnego, a powstające spory – łączące się z funkcjonującymi tu lokalami handlowymi dotyczące w istocie umów dzierżawy terenu i najmu lokali – należą do właściwości sądów powszechnych. Wykraczające poza te stosunki prawne czynności rady gminy i jej organów miały natomiast charakter celowościowy, a sformułowana w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84) definicja targowiska jest wykorzystywana jedynie do poboru opłaty targowej (np. sprawy II SA 2681/01 i II SA 3698/01, w których skargi zostały oddalone).

4. W omawianej kategorii spraw, jako interesujące należy wskazać te z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, które rozstrzygały kwestie związane z zasadami publikacji aktów prawa miejscowego. I tak, w wyroku SA/Rz 2160/01 Sąd stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwały ze względu na tryb jej ogłoszenia. Sąd podkreślił, że przepis uchwały regulujący kwestię wejścia jej w życie i sposób ogłoszenia w brzmieniu: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”, narusza art. 42

ust. 1 i 2 powołanej ustawy. Powołany przepis nie dopuszczał wejścia w życie uchwały z dniem jej podjęcia, ale z dniem jej ogłoszenia. Nie ulega wątpliwości, że podjęcie aktu i jego ogłoszenie to dwie odmienne kwestie, które w procesie tworzenia prawa i obowiązywania nie powinny być mylone.

W sprawie II SA/Po 1680/02 Sąd podkreślił, że przepis art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, ze zm.), co prawda dopuszcza możliwość wejścia przepisów prawnych z mocą wsteczną, ale jest to odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 4 powołanej ustawy, ma więc charakter szczególny i nie może być nadużywane. W omawianej sprawie Sąd uchylił jednak rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, zarzucając organowi nadzoru, że stwierdzając nieważność uchwały nie wykazał na czym polegała sprzeczność uchwały z prawem. Ponadto należy podkreślić, że treść art. 5, odwołująca się do zasad demokratycznego państwa prawnego, obliuguje organ nadzoru do wykazania (jeżeli organ nadzoru stwierdza nieważność aktu prawa miejscowego, który wszedł w życie z mocą wsteczną) nie tyle sprzeczności aktu lub danego przepisu z prawem, o jakiej mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co raczej naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

5. Sprawy diet radnych jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygane były w 2002 r. kilkakrotnie. W tej kategorii spraw, na uwagę zasługują niżej wymienione wyroki:

W sprawie II SA/Wr 1824/99, wypowiadając się co do zarzutów skargi radnego na uchwałę rady powiatu, na podstawie której zróżnicowano stawki diet poszczególnych radnych, Sąd stwierdził, oddalając skargę, że „diety mogą być ustalane z tytułu zaangażowania w pracach rady i jej organów, zakresu obowiązków oraz funkcji pełnionych przez radnego”.

Z kolei w wyroku II SA/Gd 3380/00, rozstrzygając kwestię niewypłacenia radnemu diet z tytułu członkostwa w komisji rady, Sąd wyraził pogląd, że sprawa ta w istocie dotyczy roszczeń o charakterze cywilno-prawnym, które mogą być dochodzone przez radnych wyłącznie przed sądem powszechnym.

6. Liczna grupa skarg dotyczyła spraw szeroko rozumianej jawności działania organów samorządu terytorialnego. W wyroku II SA/Po 3962/01 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się co do jawności działania tych organów, jako organów administracji publicznej, stwierdzając: „ograniczenia jawności działalności organów gminy mogą wyznaczyć z określonych przepisów ustawowych. Jedynie przepis ustawy może decydować o ograniczeniach zasady jawności”. W konsekwencji należy przyjąć, iż wyłączenie jawności musi mieć uzasadnienie ustawowe, polegające na obowiązującej normie prawnej, która by takie wyłączenie wyraźnie dopuszczała: przepis statutu, który dopuszczałby podjęcie uchwały o wyłączeniu jawności jest sprzeczny z prawem. Przepis taki ewidentnie narusza art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 11 b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Także w wyroku II SA/Kr 3838/01, rozważając kwestię przepisów statutowych regulujących kwestię dostępu do dokumentów stosownie do treści art. 11 b ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, Sąd przedstawił pogląd, że „nie można w statucie wprowadzić ograniczeń jawności dla jakiegokolwiek grupy dokumentów (jest to materia ustawowa), a można jedynie ustalić sposób, według którego dokumenty będą udostępniane”.

7. W interesującym wyroku II SA/Ka 472/02, Sąd rozpatrywał dopuszczalność uchwalenia przez radnych katalogu zasad etycznych, które w omawianej sprawie przyjęły nazwę „Kodeksu Etyki Radnego Miasta (...)”. Zakwestionowaną przez wojewodę w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwałę, podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 powołanej ustawy. Wypowiadając się co do podstawy prawnej podjętej uchwały, Sąd stwierdził

jednoznacznie, że w obowiązującym systemie prawnym, brak jest normy prawnej umożliwiającej podjęcie przez radnych uchwał, regulujących kwestie etyczne i moralne radnych. Zdaniem Sądu, radni „reprezentują wspólnotę samorządową na zasadzie mandatu udzielonego im w wyborach powszechnych. Jest to mandat wolny, co oznacza, że na jego sprawowanie nie można wpływać w sposób nie wynikający z przepisów ustrojowych. Tak więc „woła większości rady gminy nie można radnego zobowiązać do przyjęcia i stosowania określonego wzorca postępowania”.

8. Jako kwestie kontrowersyjne należy wymienić dwa zagadnienia prawne dotyczące:

- legitymacji skargowej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm. (odpowiednie w tym zakresie przepisy ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa) członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego odwołanego uchwałą rady. Przedstawione zagadnienie wzbudza kontrowersje, co przekłada się na niejednołite orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku II 3349/01, Sąd oceniając legitymację byłego radnego kwestionującego uchwałę o jego odwołaniu w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdził: „skarżący posiada interes prawny w zaskarzeniu uchwały o jego odwołaniu. Wpływa ona bowiem negatywnie na jego sferę materialnoprawną, pozbawiając go posiadanych uprawnień”. Przedstawione stanowisko jest jednak odmienne od dotychczasowej linii orzeczniczej.

- także kwestią sporną okazała się interpretacja art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, ze zm.) w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W sprawie II SA/Wr 1500/00 ze skargi jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wydane przez dyrektora wydziału prawnego urzędu wojewódzkiego, z upoważnienia wojewody, Sąd uchylił akt nadzoru z powodu

naruszenia przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu swojego stanowiska NSA podkreślił, że: „przewidziana w art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie możliwość prawna dekoncentracji kompetencji wojewody na pracowników urzędu wojewódzkiego nie obejmuje kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego”. Powyższy pogląd Sąd poparł wyrażonym wskazaniem wojewodów jako organów nadzoru, tak w Konstytucji (art. 171 ust. 2), jak i w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (art. 25).

9. Wśród spraw sygnalizowanych jako interesujące na pierwszym miejscu trzeba wymienić też sprawy oświatowe, a w tym głównie kwestie związane z likwidacją szkół lub obsadą stanowisk dyrektorów szkół.

W sprawie I SA 1665/01 Rada Miejska podjęła uchwałę o likwidacji szkoły podstawowej mimo znanej jej negatywnej opinii kuratora oświaty. Problem wynikł z faktu, że art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia termin 14 dni dla zajęcia stanowiska przy uzgadnianiu rozstrzygnięcia organu gminy, jeżeli prawo takiego uzgodnienia wymaga. Jednocześnie ust. 2 tego artykułu głosi, że jeżeli organ uzgadniający w tym terminie nie zajmie stanowiska, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w wersji przedłożenia z upływem powyższego terminu. Sąd uznał, że mimo domniemania zawartego w ust. 2, termin zawarty w ust. 1 nie jest terminem zawitym, lecz instrukcyjnym. Jeżeli zatem radzie była znana negatywna opinia kuratora oświaty przed podjęciem uchwały o likwidacji szkoły, nastąpiło obalenie domniemania opinii pozytywnej. Z kolei w sprawie II SA/Po 2145-2146/02 (ze skargi osób interesowanych) podjęta została uchwała o likwidacji szkoły. Stwierdzając nieważność tej uchwały, Sąd uznał, że ustawowy obowiązek powiadomienia rodziców uczniów na 6 miesięcy przed terminem likwidacji należy traktować jako obowiązek powiadomienia indywidualnego konkretnych osób. Znamienne, że w innej podobnej sprawie (II SA/Po 1088-

1089/02) Sąd uznał, że poinformowanie o zamiarze likwidacji szkoły na zebraniu, w którym uczestniczyli rodzice wszystkich uczniów, spełnia obowiązek ustawowy. Wbrew pozorom między tymi dwoma wyrokami nie ma sprzeczności. Podobny problem wystąpił w sprawie II SA/Wr 1027/01 ze skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Chodziło mianowicie o tryb zmiany terminu likwidacji szkoły podstawowej. Sąd oddalił skargę gminy, gdyż uznał, że zmiana terminu likwidacji szkoły jest taką samą uchwałą rady gminy jak uchwała o likwidacji szkoły, a zatem obowiązują wszystkie czynności przewidziane ustawą o systemie oświaty.

10. Identyczne sprawy, choć inne przedmiotowo, pojawiły się w Środkach Zamiejscowych w Rzeszowie, Białymstoku i Poznaniu. W sprawach sygn. akt SA/Rz 1969/01, SA/Bk 1083/01 i II SA/Po 2791/01 Sąd uwzględnił skargi osób zainteresowanych na uchwały zarządów gmin o odwołaniu ich ze stanowisk dyrektorów szkół, ponieważ w uchwałach nie wskazano „szczególnie uzasadnionych przypadków”, uzasadniających te odwołania na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Sądy wskazały, że choć ten przepis zawiera elementy uznaniowe, ustawowej klauzuli „szczególnie uzasadnionych przypadków” nie można zastąpić ogólnikami.

Interesująca sprawa wystąpiła w OZ Wrocław (II SA/Wr 870/01). Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wniosła do sądu Komisja Międzyzakładowa NSZZ Solidarność. Wojewoda stwierdził naruszenie prawa uchwałą Zarządu Województwa w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników pedagogicznych. Sąd skargę odrzucił, ponieważ podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest tylko ta jednostka samorządu terytorialnego, której dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

11. Dwa bardzo interesujące problemy wiązały się z uchwaleniem statutów gmin. W jednej ze spraw wojewoda stwierdził nieważność przepisu statutu gminy o treści: „Gmina... jest zamieszkała w większości przez ludność

narodowości polskiej i niemieckiej oraz ludność innych narodowości – cała ta ludność stanowi wspólnotę samorządową...”. Sąd oddalił skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze, ponieważ stwierdził, że ludność zamieszkuje gminę, nie pozostaje w żadnym związku z ustrojem gminy precyzowanym w statucie. Ponadto kolejność wymienienia narodowości może powodować zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast liczna grupa innych, ale identycznych spraw wystąpiła w OZ Poznań. Mianowicie niektóre gminy i powiaty przewidywały w swych statutach wyłączenie jawności obrad rad, komisji rad i zarządów. Takie przepisy statutów zakwestionował wojewoda, a Sąd oddalił skargi gmin i powiatów na te rozstrzygnięcia nadzorcze, uznając, że postanowienia statutów muszą być jasne i zrozumiałe. Jeżeli zamiarem uchwałodawców było jedynie wykazanie sytuacji, kiedy jawność jest wyłączona przez ustawę, należało to sformułować w sposób nie pozwalający na różnorodną interpretację.

12. Ciekawego problemu dotyczyła sprawa sygn. akt II SA/Po 3839/01. Podmiot interesowany zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej dotyczącą utrzymania czystości i porządku, a zakazującą hodowli gołębi w ściśle zabudowie mieszkaniowej i w budynkach wielomieszkaniowych. Sąd stanął przed koniecznością przesądzenia, czy gołębie należy zaliczyć do zwierząt domowych, czy do gospodarczych. W wyniku analizy ustaw Sąd doszedł do wniosku, że hodowla gołębi nie może być traktowana jako utrzymywanie zwierząt domowych i uchwałę uznał jako zgodną z prawem.

13. Na uwagę zasługuje także wyrok w sprawie sygn. akt II SA/Ka 3174/01. W sprawie tej wojewoda zaskarżył uchwałę związku komunalnego w przedmiocie zezwoleń na wykonywanie przewozu osób na liniach regularnych gmin będących członkami związku. Sąd skargę uwzględnił i stwierdził nieważność uchwały, ponieważ związek komunalny nie jest wymieniony (oprócz Warszawy) w ustawie o warunkach wykonywania krajowego

drogowego przewozu osób jako podmiot uprawniony do orzekania w sprawach zezwoleń w tym zakresie.

14. Warto również wskazać na sprawę sygn. akt II SA/Ld 443/02. Rada Miejska uchwaliła, by zwrócić byłemu właścicielowi kolekcję obrazów stanowiących obecnie zasoby Muzeum Regionalnego. Działając ze skargi wojewody, sąd stwierdził nieważność tej uchwały, ponieważ art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może być podstawą do rozstrzygnięcia o prawie własności obrazów.

IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA

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

Szczególnie rażące naruszenia tego terminu wystąpiły w następujących sprawach:

- IV SA 1935/99, IV SA 1109/00, IV SA 1060/00, IV SA 1600/00 i w innych 23 sprawach dotyczących Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego w Warszawie, w których były to okresy od 2 lat, poprzez 1 rok i 11 miesięcy, 1 rok i 9 miesięcy do 1 roku i 2 miesięcy;
- IV SAB 103/00 – 2 lata i 4 miesiące i IV SA 767/01 – 1 rok i 3 miesiące, dotyczących Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego;
- IV SA 1146/00 – Ministerstwo Zdrowia – 1 rok i 8 miesięcy;
- IV SA 827/01 – 1 rok i 8 miesięcy, IV SA 2860/00 – 1 rok i 4 miesiące, IV SA 456/01 – 1 rok i 3 miesiące, dotyczących Ministerstwa Środowiska;
- IV SA 152/01 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie – 1 rok;

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

Ponadto według art. 39 ust. 1 ustawy o NSA w razie nienadesłania przez organ odpowiedzialni na skargę i akt sprawy w powyższym terminie, Sąd może orzec w sprawie na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, gdy nie budzi on uzasadnionych wątpliwości w świetle ustaleń poczynionych przez Sąd w toku rozpoznania skargi.

Wskazać też należy, że składy orzekające NSA coraz częściej wydają postanowienia zobowiązujące organy administracji, opóźniające się w wykonaniu powyższego obowiązku z art. 38 ust. 1 ustawy o NSA, co otwiera możliwość orzeczenia na podstawie art. 56 ustawy o NSA grzywny określonej w art. 31 ust. 1 i 6 tej ustawy. W 2002 r. wydano 54 takie postanowienia. W konsekwencji w 9 sprawach wydano postanowienia o wymierzeniu grzywny na podstawie art. 31 ust. 1 i 6 w zw. z art. 56 ustawy o NSA za niezastosowanie się do obowiązku określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o NSA. W sprawie I SA 378/02 wymierzono w tym trybie Burmistrzowi Gminy Warszawa Centrum grzywnę w wysokości 10.000 zł, która została wpłacona.

2. W 2002 r. NSA rozstrzygnął wyrokami 37.626 skarg na akty i czynności administracyjne. Z tego uwzględnionych zostało 33,5% skarg, a oddalonych 66,5%.

Dane liczbowe w tym zakresie zawiera Tabela Nr 19.

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

3. Wśród powyższej ogólnej liczby 37.626 skarg na akty i czynności załatwionych wyrokami, wyodrębnią się skargi dotyczące:

- terenowych organów administracji rządowej, w tym Izby Skarbowych, inspektorów kontroli skarbowej oraz Izby Celnich,
- ministrów i organów centralnych,
- samorządowych kolegiów odwoławczych,
- działalności uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego.

Dane te ilustrują Tabele Nr 20, 21 i 22.

4. W 2002 r. załatwionych zostało wyrokami ogółem 538 skarg na bezczynność organów administracji.

Wskaźnik skuteczności tych skarg wyniósł 49,1%.

Postanowieniami załatwiono 2.162 takie skargi, w tym przez odrzucenie skargi – 994, przez umorzenie postępowania sądowego – 1.168.

Dane liczbowe w powyższym zakresie zawarte są w Tabeli Nr 25 i 26.

5. W 2002 r. NSA w 2.529 sprawach umorzył postępowanie sądowe w związku z zastosowaniem przez organy administracji art. 38 ust. 2 ustawy o NSA (dopuszczalność uwzględnienia w całości przez sam organ skargi wniesionej do NSA). Stanowi to 3,6% ogółu skarg wniesionych do NSA na akty i czynności oraz na bezczynność (w 2000 r. – 1.801 – 2,8%, w 2001 r. – 1762 – 2,3%). Wzrost liczby skarg załatwionych w tym trybie autokontroli należy ocenić pozytywnie – pożądane jest aby ten tryb był możliwie jak najszerszej wykorzystywany przez organy administracji.

6. Analiza orzeczeń NSA wskazuje, że przyczyny uwzględniania skarg przez NSA są od lat w zasadzie niezmiennie. Do przyczyn występujących najczęściej należą:

a) w zakresie przepisów postępowania administracyjnego:

- naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, zwłaszcza błędy i niedokładności w ustaleniu kręgu podmiotów, mających przynajmniej w postępowaniu, niezawładanie wszystkich stron o wszechciu i toczącym

- się postępowaniu, niezapewnienie udziału wszystkich stron w postępowaniu, niezasadna odmowa udostępnienia stronie akt sprawy, niezawiadomianie stron o czynnościach dowodowych, o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu, niewyznaczanie stronie terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji;
- nieustalenie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych w sprawie, braki w zebraniu niezbędnego materiału dowodowego, brak ustaleń co do okoliczności podniesionych przez stronę a istotnych w sprawie, nieuwzględnianie wniosków dowodowych strony mających znaczenie dla sprawy, nieprzeprowadzanie dowodu z opinii biegłego w sytuacji wymagającej wiadomości specjalnych, nieprzeprowadzanie dowodu z zeznań świadków w sytuacji, gdy składane przez nich oświadczenia zawierają istotne sprzeczności, rozstrzygnięcie sprawy przy niepełnym materiale dowodowym;
- sprzeczność dokonanych istotnych ustaleń ze zgromadzonym materiałem dowodowym, przekraczanie granic swobodnej oceny dowodów przez: niedokładne i mało wnikliwe rozpatrzenie całego materiału dowodowego, pomijanie w analizie materiału dowodowego istotnych dowodów, niewyjaśnianie sprzeczności w materiale dowodowym, niewskazywanie przyczyn nieuwzględnienia lub pominięcia wniosków dowodowych stron, wybiórcze traktowanie materiału dowodowego, pomijanie dowodów z opinii biegłych, nieustosunkowywanie się do twierdzeń i zarzutów stron – co prowadzi do dowolności w ocenie materiału dowodowego;
- ogólnikowość obowiązków nałożonych decyzją, lakoniczność uzasadnień decyzji, brak argumentacji faktycznej i prawnej w uzasadnieniu decyzji, rozbieżność uzasadnienia decyzji z jej sentencją, brak uzasadnienia w decyzji organów odwoławczych ustosunkowania się do zarzutów odwołania, niewskazywanie w uzasadnieniach decyzji przyczyn nieuwzględnienia lub pominięcia wniosków dowodowych stron i istotnych twierdzeń stron, brak w

- uzasadnieniach decyzji analizy materiału dowodowego sprawy pod kątem materialnoprawnych przesłanek rozstrzygnięcia sprawy, nieomówienie sprzeczności w materiale dowodowym sprawy co do wskazania, którym dowodom i dlaczego dano wiarę a którym i dlaczego odmówiono wiarygodności, w tym dlaczego pominięto lub nieuwzględniono opinię biegłego, niewskazywanie w uzasadnieniach decyzji podstawy prawnej rozstrzygnięcia, niepodpisanie decyzji przez wszystkich członków organu kolegialnego, którzy brali udział w jej wydaniu przy braku przepisu uprawniającego do jednoosobowego podpisania takiej decyzji, podpisywanie decyzji przez osobę nie mającą uprawnienia do działania w imieniu organu administracji;
- rozpoznawanie odwołania i wydawanie decyzji przez organ odwoławczy mimo wniesienia odwołania z uchybieniem terminu i bez uprzedniego przywrócenia tego terminu, uchylenie przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji i przekazywanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia przy wystarczającym – lub w niewielkim stopniu wymagającym uzupełnienia, materiale dowodowym sprawy; naruszanie przez organ odwoławczy zasady dwuinstancyjności postępowania przez rozstrzygnięcie przez ten organ co do przedmiotu, który nie był przedmiotem rozstrzygnięcia w zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji;
- wadliwe doręczenie decyzji, niedoręczenie decyzji pełnomocnikowi stron;
- prowadzenie postępowania o wznowienie co do jego przyczyn i co do istoty sprawy bez uprzedniego wydania postanowienia o wznowieniu postępowania;
- naruszenie przepisów regulujących zasady, tryb i formę podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
- naruszenie art. 30 ustawy o NSA przez niezastosowanie się do wskazań prawnych zawartych w uzasadnieniu orzeczenia Sądu.

b/ w zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały:

- wydanie decyzji na niewłaściwej podstawie prawnej lub bez podstawy prawnej, na podstawie przepisu, który przesiał obowiązywać przed wydaniem decyzji, nieuprawnione oparcie decyzji na przepisach nowej ustawy do zdarzeń, które zaistniały przed jej wejściem w życie, brak podstawy prawnej do nałożenia obowiązków na adresata aktu, nałożenie na stronę nieprecyzyjnie określonego obowiązku, wydanie decyzji nakładającej obowiązek prawny w sytuacji, gdy obowiązek ten wynikał wprost z przepisu prawa;
- błędna interpretacja przepisów i niewłaściwe ich zastosowanie, różna interpretacja przez ten sam organ ustaleń tego samego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego samego obszaru w odrębnych sprawach indywidualnych;
- pomijanie przy rozstrzygnięciu sprawy uzasadnionych interesów osób trzecich;
- naruszenie właściwości rzeczowej organu administracji publicznej;
- skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie, nałożenie obowiązku na podmiot nie będący stroną w sprawie, nie będący podmiotem zobowiązany według prawa materialnego;
- wydanie decyzji w sprawie rozstrzygniętej już wcześniej inną decyzją ostateczną, która nie została wyeliminowana z obrotu prawnego.

V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. W roku 2002, jak co roku, wielu sędziów prowadziło zajęcia szkoleniowe w różnych formach – wykłady, referaty, odczyty, konferencje – dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, pracowników organów skarbowych, organów celnych, urzędów wojewódzkich, Urzędu Patentowego, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb

obrachunkowych, radców prawnych, sędziów, aplikantów sądowych i radcowских. Sędziowie uczestniczyli w naradach i konferencjach problemowych oraz sympozjach i seminariach naukowych.

Tematami powyższych form szkoleniowych były w szczególności zagadnienia: z ordynacji podatkowej, podatków i opłat lokalnych, podatku od towarów i usług, system podatkowy i celny, postępowanie celne, ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym, z zakresu gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczące dostępu do informacji publicznej, z zakresu prawa o ruchu drogowym oraz dróg publicznych, powszechnego obowiązku obrony, problematyki bezrobocia, dodatków mieszkaniowych, pomocy społecznej, z zakresu prawa samorządu terytorialnego, a także nowego ustroju i modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

2. Ponadto 53 sędziów NSA prowadziło stale lub okresowe zajęcia dydaktyczne na wyższych uczelniach uniwersyteckich, ekonomicznych, politechnicznych, studiach podyplomowych oraz w innych szkołach wyższych i licencjackich.

VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

1. W 2002 r. nadal rozpoznawane były przez Sąd Najwyższy rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA. W roku tym wniesionych zostało 174 rewizje nadzwyczajne, co stanowi 0,3 % liczby spraw załatwionych w 2002 r. przez NSA wyrokami i postanowieniami na akty i czynności oraz na bezczynność organów administracji. Ta zaskarżalność utrzymuje się od lat na takim samym poziomie (od 0,2% do 0,4%).

Minister Sprawiedliwości wniósł 27 rewizji nadzwyczajnych (w 2000 r. – 113, w 2001 r. – 104), Prokurator Generalny – 12 (w 2000 r. – 1, w 2001 r. – 4),

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – 22 (w 2000 r. – 39, w 2001 r. – 61), Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – 70 (w 2000 r. – 43, w 2001 r. – 57), Rzecznik Praw Obywatelskich – 42 (w 2000 r. – 22, w 2001 r. – 14), Prezes Urzędu Patentowego – 1 (w poprzednich latach nie był uprawniony do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych).

2. W 2002 r. składy orzekające NSA wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z 10 pytaniami prawnymi co do zgodności prawa.

Pytania te dotyczyły:

- zgodności art. 51 zdanie drugiej ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija on stwierdzenie nieważności uchwały podjętej przez organ gminy, skarżącej rozstrzygnięcie nadzorcze, z art. 7 i art. 184 zdanie drugiej Konstytucji RP;

- zgodności art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. Nr 87, poz. 87 ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- zgodności art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) z art. 217 Konstytucji w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania tych opłat;

- zgodności § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 51, poz. 607) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 13 ust. 4

ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.);

- zgodności art. 58 pkt 12 lit. j ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124 ze zm.) z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 pkt 4 powyższej ustawy z art. 2, art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie pozwalającym na ustalenie maksymalnej liczby członków izby adwokackiej, w tym liczby aplikantów adwokackich;

- zgodności art. 60 pkt 8 b/ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145, ze zm.), z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- zgodności art. 91 ust. 1 zdanie drugiej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w zakresie, w jakim nie określa, że dotyczy on uchwały podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej, z art. 177 Konstytucji RP;

- zgodności § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1992 r. w sprawie służby zastępczej (Dz.U. Nr 85, poz. 429 ze zm.), z art. 199 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.), z art. 16 § 1 k.p.a. oraz z art. 85 ust. 3 Konstytucji RP;

- zgodności art. 27 a ust. 17 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 146 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- zgodności art. 22 ust. 3 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach i osobach represjonowanych (Dz.U. 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.), z art. 2, 19, 30, 32 Konstytucji RP.

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny udzielił następujących odpowiedzi na pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego (zadane także w latach poprzednich):

- wyrok TK z 6 marca 2002 r. P 7/00 (OTK 2002, Nr 2/A, poz. 13):
§ 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 2, poz. 3 ze zm.) w zw. z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) *jest niezgodny* z art. 217 Konstytucji RP, co nie stwarza podstawy zwrotu podatku uiszczanego na podstawie tego przepisu - pytanie NSA z 2001 r.;
- wyrok TK z 2 lipca 2002 r. P 11/01 (OTK 2002 Nr 4/A, poz. 47):
§ 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przemysłu i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.) *jest zgodny* z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. 2000 r., Nr 106, poz. 1126 ze zm.) - pytanie NSA z 2001 r.;
- wyrok TK z 29 października 2002 r. P 19/01 (OTK 2002 r., Nr 5/A, poz. 67):
§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 154, poz. 797 ze zm.) w zw. z art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 października 1997 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), a więc w okresie, w którym z mocy prawa powstał obowiązek podatkowy w sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego, *jest zgodny* z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach

między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) - pytanie NSA z 2001 r.;

- wyrok TK z 3 grudnia 2002 r. P 13/02 (OTK 2002 r. Nr 7/A, poz. 90):
art. 27 a ust. 17 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.), dodany przez ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 137, poz. 638 ze zm.), w brzmieniu zmienionym przez ustawę z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 74, poz. 471), obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 134, poz. 1509 ze zm.), *jest zgodny* z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP - pytanie NSA z 2002 r.;
- wyrok TK z 10 grudnia 2002 r. P 6/02 (OTK 2002 r., Nr 7/A, poz. 91):
1/ Art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalania tych opłat, *jest niezgodny* z art. 217 Konstytucji RP.
2/ § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 51, poz. 608) *jest niezgodny* z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP.

3/ § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów wymienionego w pkt. 2 *jest niezgodny* z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

4/ § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów wymienionego w pkt. 2 *jest niezgodny* z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 13 ust. 4 ustawy wymienionej w pkt. 1 – w tej części, w której zawiera on upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, a także z art. 21 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt. 1.

5/ § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 51, poz. 607) *jest niezgodny* z art. 92 ust. 1 oraz *nie jest niezgodny* z art. 2 Konstytucji RP.

Pobrane na podstawie przepisów rozporządzeń Rady Ministrów wskazanych w pkt 2 – 4 wyroku opłaty nie podlegają zwrotowi.

Art. 13 ust. 4 powołany w pkt. 1 wyroku w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalania tych opłat, a także przepisy § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, § 8 ust. 2 rozporządzenia powołanego w pkt. 2 wyroku tracą moc z dniem 30 listopada 2003 r. – pytania NSA z 2002 r.;

3. NSA utrzymywał nadal współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Umożliwiał im wgląd do orzeczeń NSA i dokonywanie ich analiz dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych. Organizowane też były konferencje problemowe sędziów NSA z udziałem pracowników naukowych w poszczególnych dziedzinach prawa.

W 2002 r. NSA zwrócił się do przedstawicieli nauki prawa o sporządzenie 22 głos do orzeczeń NSA. Do końca 2002 r. opublikowanych zostało w miesięczniku „Orzecznictwo Sądów Polskich” 40 głos do orzeczeń

NSA, w tym 22 glosy zamówione przez NSA i 18 glos z własnej inicjatywy autorów.

4. Współpraca z zagranicą.

W 2002 r. członkowie kierownictwa NSA przyjęli w siedzibie sądu w Warszawie: sekretarza stanu w Brytyjskim Ministerstwie Sprawiedliwości, Ombudsmána Grecji oraz delegacje: Sądu Najwyższego Finlandii, Sądu Najwyższego Ukrainy, Komitetu Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych, Najwyższej Rady Sądownictwa Ukrainy, Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, Sądu Najwyższego Kanady.

W Ośrodku Zamiejscowym NSA w Poznaniu uczestniczyli w seminarium sędziowie Wyższego Sądu Administracyjnego Brandenburgii. Wygłoszono referaty przez sędziów polskich i niemieckich na tematy dotyczące samorządu terytorialnego oraz ochrony zabytków w obu krajach.

Prezes OZ NSA w Poznaniu podejmował też grupę 24 prawników z dolnej Saksonii, w tym sędziów administracyjnych, których zapoznano ze strukturą i działalnością polskiego sądownictwa administracyjnego.

Prezes OZ NSA w Poznaniu przebywał z wizytą w dolnej Saksonii na zaproszenie Dolnosaksońskiej Centrali Kształcenia Prawników. W Hanowerze spotkał się z Komisją Prawa Parlamentu Krajowego oraz przeprowadził rozmowy w Ministerstwie Sprawiedliwości Dolnej Saksonii. Złożył wizytę na Uniwersytecie w Getyndze. Odbył rozmowy z prezydentami Wyższego Sądu Administracyjnego, Sądu Finansowego, Sądu Pracy i Sądu Socjalnego oraz z Prokuratorem Generalnym Dolnej Saksonii.

Na zaproszenie Prezydenta Federalnego Trybunału Finansowego Niemiec przebywał w Monachium prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach (Gliwicach), biorąc udział w spotkaniu sędziów sądów finansowych oraz w

konferencji dotyczącej prawa podatkowego; wygłosił referat dotyczący sądowej ochrony prawnej podatnika w prawie polskim.

Delegacja sędziów NSA z Ośrodków Zamiejscowych w Katowicach (Gliwicach) i we Wrocławiu przebywała na zaproszenie prezydenta Wyzszego Saksońskiego Sądu Administracyjnego w Bautzen, uczestnicząc w uroczystym otwarciu nowej siedziby tego Sądu oraz w konferencji naukowej dotyczącej wybranych problemów sądowej kontroli administracji.

Prezesi OZ NSA w Katowicach (Gliwicach) i w Łodzi złożyli wizytę w Strasburgu, uczestnicząc – w charakterze obserwatorów – w Zgromadzeniu Ogólnym Stowarzyszenia Europejskich Sądów Administracyjnych.

Sędziowie OZ NSA w Katowicach (Gliwicach) uczestniczyli w konferencji naukowej dotyczącej prawa podatkowego, odbywającej się w Sądzie Finansowym w Cortbus, wygłaszając referaty na tematy: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przez pryzmat sądownictwa administracyjnego”, „Podmiotowy zakres opodatkowania podatkiem od towarów i usług”, „Przedmiot opodatkowania podatkiem od towarów i usług”.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach (Gliwicach) reprezentował Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na Pierwszej Konferencji Prezesów Naczelnych Sądów Administracyjnych w Europie, która odbyła się w Strasburgu.

Ośrodek Zamiejscowy NSA w Szczecinie nawiązał współpracę z Sądem Administracyjnym i Sądem Finansowym w Greiswaldzie w celu wymiany doświadczeń z funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w obu krajach, z uwzględnieniem reformy tego sądownictwa w Polsce.

VII. PROBLEMATYKA KADROWA

Na koniec 2002 r. w NSA pracowało 285 sędziów (na koniec 2000 r. – 238, na koniec 2001 r. – 268).

W niepełnym wymiarze czasu pracy funkcjonowało 12 sędziów (samodzielni pracownicy naukowci zatrudnieni w pełnym wymiarze w szkołach wyższych).

Na przestrzeni 2002 r. powołanych zostało 23 nowych sędziów NSA. W ciągu tego roku odeszło natomiast 6 sędziów. Efektywny wzrost obsady sędziowskiej na koniec 2002 r. wyniósł 17 sędziów.

Spośród 285 sędziów NSA, na koniec 2002 r. zatrudnionych było:

- w Warszawie – 88 (2001 r. – 82),
- w Ośrodkach Zamiejscowych:
- w Białymstoku - 11 (2001 r. - 11),
- w Gdańsku - 21 (2001 r. - 21),
- w Katowicach (Gliwicach) - 27 (2001 r. - 25),
- w Krakowie - 20 (2001 r. - 20),
- w Lublinie - 18 (2001 r. - 17),
- w Łodzi - 26 (2001 r. - 21),
- w Poznaniu - 22 (2001 r. - 21),
- w Rzeszowie - 14 (2001 r. - 14),
- w Szczecinie - 14 (2001 r. - 13),
- we Wrocławiu - 24 (2001 r. - 23).

Liczba pracowników administracyjnych i obsługi na koniec 2002 r. zwiększyła się do 554 osób (2001 r. - 511), w tym 469 pracowników administracyjnych (2001 r. - 431) oraz 85 pracowników pomocniczych i obsługi (2001 r. - 80).

VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I

FINANSOWA

1. W siedzibie NSA w Warszawie:

Wykonano dokumentację techniczną pod przyszłą rozbudowę klimatyzacji w budynku przy ul. Jasnej 6. Uzupełniono i unowocześniono bazę urządzeń techniki biurowej i urządzeń technicznych.

Zrealizowano dalszy etap komputeryzacji Sądu poprzez zakup komputerów, drukarek, UPS, zakup licencji i programów komputerowych.

Zrealizowano stałe łącze internetowe umożliwiające dostęp do internetu w celu założenia strony internetowej NSA oraz dostępu do poczty elektronicznej.

Kontynuowano umowy dotyczące realizacji zadań związanych z Systemem Obsługi Naczelnego Sądu Administracyjnego – SONSA – w zakresie zwiększenia jego użyteczności, serwisem oprogramowania użytkowego oraz konserwacją systemów zarządzania realizacją bazy danych.

2. W Ośrodkach Zamiejscowych NSA, w ramach zakupów inwestycyjnych oraz remontów uzupełniono i unowocześniono bazę urządzeń techniki biurowej, bezpieczeństwa i innych urządzeń technicznych. Zrealizowano dalszy etap komputeryzacji poprzez zakup komputerów, drukarek, UPS, zakup licencji i programów komputerowych.

3. Dla uruchomienia działalności tworzono Ośrodek Zamiejscowego NSA w Bydgoszczy wynegocjowano z władzami miasta Bydgoszczy przekazanie na rzecz NSA określonego budynku z wykonaniem jego modernizacji i adaptacji na potrzeby Sądu.

W dniu 22.10.2002 r. Urząd Miasta w Bydgoszczy przekazał budynek Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, który dokonał jego wyposażenia w niezbędny sprzęt i urządzenia.

Z dniem 1 stycznia 2003 r. Ośrodek Zamiejscowy NSA w Bydgoszczy rozpoczął działalność orzeczniczą.

W celu zabezpieczenia dodatkowej niezbędnej powierzchni dla prawidłowego funkcjonowania sądu zakupiono dwie sąsiednie działki i podjęto działania związane z rozpoczęciem w 2003 r. rozbudowy jego siedziby.

4. W celu zabezpieczenia siedziby dla NSA w Warszawie i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w roku 2002 podjęto działania zmierzające do pozyskania dodatkowego budynku dla sądu pierwszej instancji poprzez przejęcie na zasadach wykupu budynku przy ul. Jasnej 2/4 (bepośrednie sąsiedztwo z obecną siedzibą NSA) i rozpoczęto sukcesywny wykup poszczególnych udziałów od współwłaścicieli nieruchomości. Wdrożono postępowanie w trybie przetargu dwustopniowego, dotyczące prac projektowych i robót adaptacyjno-modernizacyjnych przystosowujące budynek dla celów sądowych w sposób umożliwiający rozpoczęcie działalności orzeczniczej sądu z dniem 1 stycznia 2004 r. Całość prac zostanie zakończona w 2004 r.

5. Zadania związane z przystosowaniem dotychczasowych ośrodków zamiejscowych NSA do funkcji wojewódzkich sądów administracyjnych:

Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie:

Opracowano projekt koncepcji rozbudowy siedziby sądu. Realizację rozbudowy sądu przewiduje się na lata 2003-2005.

Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie:

Opracowano dokumentację techniczną na rozbudowę, adaptację i modernizację odrębnego budynku zakupionego dla potrzeb sądu. Rozpoczęto procedury przetargowe w celu wybrania wykonawcy robót budowlanych. Adaptacja i modernizacja budynku przewidziana jest w 2003 roku.

Ośrodek Zamiejscowy NSA w Łodzi:
Rozpoczęto realizację II etapu rozbudowy siedziby sądu. Zakończenie rozbudowy siedziby sądu przewidziane jest w 2003 roku.

Ośrodek Zamiejscowy NSA w Rzeszowie:
Zakupiono budynek na sąsiedniej działce przy dotychczasowej siedzibie sądu. Opracowano dokumentację techniczną na adaptację powyższego budynku. Wdrożenie adaptacji i modernizacji budynku nastąpi w 2003 roku.

Ośrodek Zamiejscowy NSA w Szczecinie:
Zakupiono odrębny budynek dla potrzeb sądu oraz wdrożono procedury przetargowe na opracowanie dokumentacji technicznej. Adaptacja i modernizacja budynku przewidziana jest w latach 2003-2005.

Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu:
Podjęto działania związane z zakupem drugiego budynku bezpośrednio przyległego do obecnej siedziby sądu. Adaptację budynków przewiduje się w 2003 roku.

6. Zadania związane z utworzeniem wojewódzkich sądów administracyjnych na terenie województw, w których nie było ośrodków zamiejscowych NSA:

W Olsztynie dla województwa warmińsko-mazurskiego:
Pozyksano dla potrzeb przyszłego sądu administracyjnego w Olsztynie odpowiednią część nieruchomości na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2.12.2002 r. Podjęto niezbędne prace zmierzające do przygotowania przekazanej części nieruchomości dla utworzenia siedziby sądu i rozpoczęcia działalności orzeczniczej od 1 stycznia 2004 r.

W Kielcach trwają rozmowy mające na celu pozyskanie siedziby dla utworzenia wojewódzkiego sądu administracyjnego dla województwa świętokrzyskiego.

W Opolu finalizowane są działania mające na celu przejęcie zaadaptowanego i zmodernizowanego budynku dla potrzeb wojewódzkiego sądu administracyjnego, z perspektywą rozpoczęcia działalności orzeczniczej od 1 stycznia 2004 r.

Na terenie województwa lubuskiego podjęto rozmowy z władzami samorządowymi oraz terenową administracją rządową w celu pozyskania lub budowy siedziby wojewódzkiego sądu administracyjnego dla obszaru województwa lubuskiego.

7. W zakresie informatyzacji w 2002 r. dokonano dalszych uzupełnień sprzętowych (stanowiska robocze, drukarki, UPS) w NSA w Warszawie oraz w Ośrodkach Zamiejscowych (100 stanowisk roboczych).

W 2002 r. realizowano zawartą w 2001 r. umowę na wykonanie nowej wersji Systemu Obsługi Naczelnego Sądu Administracyjnego – SONSA w nowych, 32-bitowych narzędziach na podstawie opracowanego w 2000 r. projektu zmian i rozszerzeń Systemu. Nowa wersja /32-bitowa/ oprogramowania SONSA wdrożona została w NSA w Warszawie oraz w sześciu Ośrodkach Zamiejscowych.

Dokonano zakupu sprzętu komputerowego dla nowego Ośrodka Zamiejscowego w Bydgoszczy.

W dalszym ciągu prowadzono prace związane z własną bazą orzeczeń zrealizowaną przez Biuro Orzecznictwa w 1995 r. Wprowadzono około 2.300 nowych orzeczeń, dokonano uzupełnień orzeczeń będących już w bazie o informacje dotyczące miejsca ich publikacji, glos, komentarzy, a także o uzasadnienia.

Wprowadzono do bazy około 350 uzasadnień do orzeczeń będących w bazie. Ponadto nowe orzeczenia wprowadzane były przeważnie z uzasadnieniami.

Na dzień 31 grudnia 2002 r. baza zawierała 20.798 orzeczeń (w 2001 r. - 18.558), w tym:

- 2.913 orzeczeń opublikowanych w zbiorze urzędowym ONSA za lata 1981 - 2002 (w 2001 r. - 2.749),
 - 7.422 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych (w 2001 r. 6.758),
 - 10.463 orzeczeń tezowych nie publikowanych, skierowanych do kartoteki ogólnodostępnej (w 2001 r. - 7.618),
 - 1.598 orzeczeń dostępnych do użytku wewnętrznego (w 2001 r. - 1.429).
- Baza 20.798 orzeczeń składa się z orzeczeń:
- 16.180 NSA (w 2001 r. - 13.920), w tym:
 - 8.080 - z Wydziałów w Warszawie, w tym 406 uchwał (w 2001 r. - 7.236),
 - 460 - z OZ w Białymstoku (w 2001 r. - 395),
 - 1.454 - z OZ w Gdańsku (w 2001 r. - 1.304),
 - 1.134 - z OZ w Katowicach (w 2001 r. - 990),
 - 1.037 - z OZ w Krakowie (w 2001 r. - 952),
 - 928 - z OZ w Lublinie (w 2001 r. - 810),
 - 864 - z OZ w Łodzi (w 2001 r. - 736),
 - 1.237 - z OZ w Poznaniu (w 2001 r. - 1.136),
 - 356 - z OZ w Rzeszowie (w 2001 r. - 295),
 - 560 - z OZ w Szczecinie (w 2001 r. - 440),
 - 2.048 - z OZ we Wrocławiu (w 2001 r. - 1.886),
 - 2.231 - Sądu Najwyższego (w 2001 r. - 1.966),
 - 409 - Trybunatu Konstytucyjnego (w 2001 r. - 408).

Ponadto NSA przedłużył możliwość korzystania z programu Lex z bazą aktów prawnych oraz Temida z orzecznictwem przez wykupienie licencji na kolejne lata, a jednocześnie korzysta z bazy ILSOFT z bibliografią wydawnictw prawniczych z lat 1980-2002, opracowaną przez PAN oraz z programem Wydawnictwa Prawniczego PWN, System Informacji Prawnej Lex Polonica Maxima - Prawo z komentarzami.

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa NSA znajdująca się w Bibliotece NSA w Warszawie wzbogaciła się w 2002 r. o około 1.800 kartotek i na koniec roku zawierała przeszło 30 tys. kartotek.

Została przedłużona licencja na korzystanie przez sędziów na osobistych komputerach programu Lex - System Informacji Prawnej (Lex dla Sędziego - 80 szt. i Lex Omega - 10 szt.) w firmie Polskie Wydawnictwa Profesjonalne Sp. z o.o. w Sopocie.

W 2002 roku wykonano rozbudowę serwerów (dyski, pamięci i karty sieciowe) w kilku Ośrodkach Zamiejscowych.

W 2002 r. wykonano opracowanie pt. „Projekt połączenia NSA w Warszawie z Ośrodkami Zamiejscowymi poprzez sieć rozległą WAN w dwóch wariantach realizacji:

1. bazujący na istniejącej infrastrukturze /np. sieć Polpak/ i dzierżawie kanałów cyfrowych,
2. bazujący na możliwości zestawienia kanałów wirtualnych, przy założeniu, że NSA w Warszawie i każdy z Oddziałów Zamiejscowych podłączony jest do Internetu.

Przyjęto do realizacji w latach następnych rozwiązanie „2”.

W NSA w Warszawie udostępniono dostęp do Internetu poprzez „łącze stałe” oraz stworzono stronę WWW dla Naczelnego Sądu Administracyjnego z adresem dostępu: WWW.nsa.gov.pl, jak również uruchomiono pocztę elektroniczną dla poszczególnych jednostek organizacyjnych w NSA w Warszawie.

8. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części budżetu państwa. W 2002 r. wydatki budżetowe ogółem wyniosły 105,654 tys. zł, w tym 29,436 tys. zł wydatki inwestycyjne oraz 76,218 tys. zł wydatki bieżące.

W grupie wydatków bieżących na wynagrodzenia z pochodnymi oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku wydatkowana została kwota 60,505 tys. zł, stanowiąca 79% poniesionych wydatków bieżących i 57% wydatków ogólnych.

Z kwoty 60,505 tys. zł wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia przypadło na:

- wynagrodzenia sędziów - 33,050 tys. zł,
 - wynagrodzenia z pochodnymi pracowników administracyjnych i obsługi - 22,995 tys. zł,
 - uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne - 4,460 tys. zł.
- W 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny uzyskał dochody budżetowe w wysokości 18,335 tys. zł, z tego z tytułu opłat sądowych - 16,894 tys. zł.

IX. WNIOSKI

1. Rok 2003 to ostatni rok działalności sądownictwa administracyjnego w dotychczasowym modelu ustrojowym jednoinstancyjnego postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Z tego względu jest to dla obecnego Naczelnego Sądu Administracyjnego rok szczególny i wyjątkowo trudny. Obok normalnej bieżącej pracy muszą być prowadzone czynności organizacyjne, kadrowe i szkoleniowe związane z przygotowaniem rozpoczęcia z dniem 1 stycznia 2004 r. funkcjonowania czternastu wojewódzkich sądów administracyjnych, w tym trzech tworzonych od podstaw - w Warszawie (obejmujący właściwością miejscową województwo mazowieckie), w Olsztynie

(województwo warmińsko-mazurskie) i w Opolu (województwo opolskie), a także Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu drugiej instancji. Konieczność przeniesienia z dniem 1 stycznia 2004 r. zdecydowanej większości sędziów obecnego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych powoduje, że w ciągu roku 2003 nie będzie możliwe powoływanie nowych sędziów do obecnego NSA. Ubytki kadrowe nie będą zatem już w tym Sądzie uzupełniane.

2. Najważniejszym i najtrudniejszym problemem na rok 2003 dla sędziów orzekających w obecnym Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest zatem nie tylko utrzymanie na poziomie 2002 r. liczby zatwierdzonych spraw ale także dążenie do zwiększenia zatłatwień, tak jak to działo się na przestrzeni ostatnich kilku lat - wzrost liczby zatłatwianych spraw: od 49,193 w 1999 r., poprzez 54,230 w 2000 r., 58,222 w 2001 do 64,838 zatłatwionych skarg w 2002 r.

3. W celu przeciwdziałania wydłużania się czasu trwania postępowania sądowego niezbędne jest jak najpełniejsze wykorzystywanie możliwości i środków określonych w ustawie o NSA:

- szybkie wyznaczenie rozpraw lub posiedzeń dla rozpoznania spraw w trybie określonym w art. 39 ust. 1 ustawy;
- kierowanie większej liczby spraw na posiedzenia niejawnie w celu ich zatławienia w trybie określonym w art. 47 ust. 2 ustawy;
- sprawniejsze wykorzystywanie formy postanowienia, o jakim mowa w art. 56 ustawy, dla zdyscyplinowania organu administracji naruszającego termin nadesłania odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy, określony w art. 38 ust. 1 ustawy.

4. W zakresie bazy lokalowej, poza zorganizowaniem nowych siedzib dla wojewódzkich sądów administracyjnych w Warszawie, Olsztynie i Opolu, niezbędne jest także kontynuowanie rozpoczętych czynności i prac dotyczących

siedzib obecnych ośrodków zamiejscowych NSA, a od 1.01.2004 r. wojewódzkich sądów administracyjnych w: Bydgoszcz, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Łodzi, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu, a następnie także w Białymstoku. Wymaga to zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych w budżecie sądownictwa administracyjnego na rok 2004.

5. Nie powinna zmniejszyć się aktywność w dążeniu do szybkiego usuwania rozbieżności powstających w orzecznictwie. Konieczne jest zatem nadal:

- systematyczne odbywanie roboczych porad sędziowskich w ośrodkach zamiejscowych i w wydziałach orzecznictwych w Warszawie,
- sygnalizowanie do Prezesów Izb w NSA i do Biura Orzecznictwa NSA problemów wymagających ogólnosędziowskich dyskusji,
- występowanie o wyjaśnienia wątpliwości prawnych w trybie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy o NSA,
- występowanie z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności prawa oraz przesyłanie na bieżąco do Biura Orzecznictwa NSA odpisów postanowień w tym przedmiocie,
- wnioskowanie w szerokim zakresie przez składy orzekające NSA o skierowanie orzeczeń do publikacji w zbiorze urzędowym oraz do bazy komputerowej NSA, a także do glosowania,
- przesyłanie do Biura Orzecznictwa NSA odpisów orzeczeń w terminach nie dłuższych niż 2 – 2,5 m-ca od daty ogłoszenia lub wydania na posiedzeniu niejawnym orzeczenia.

6. Konieczne jest dalsze stałe rozszerzanie własnej bazy komputerowej orzeczeń sądowych. Należy także sukcesywnie uzupełniać stronę internetową NSA.

Wskazane jest kontynuowanie rozpoczętych w 2002 r. prac zmierzających do realizacji połączenia NSA w Warszawie z ośrodkami zamiejscowymi – od 1.01.2004 r. z wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

T a b e l a N r 1.

Wpływ skarg do NSA w latach 2000 - 2002.

R o k	Pozostało z poprzedniego okresu	W p ł y n ę ł o s k a r g				
		Ogółem		w t y m		
		na akty i inne czynności		na bezczynność organu		
		l.b.	%	l.b.	%	
2000	59.268	65.054	62.260	95,7	2.794	4,3
2001	70.092	75.801	73.079	96,4	2.722	3,6
2002	87.670	70.367	67.521	96,0	2.846	4,0

T a b e l a N r 2
Skargi na akty administracyjne i inne czynności według rodzajów spraw w latach 2000 - 2002.

Lp.	Rodzaj sprawy i symbol sprawy	Rok	Wpływ		Uśredniono wyrokiem
			l.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	2000	6 717	10,8	35,2
		2001	8 150	11,2	42,4
		2002	8 424	12,5	18,3
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	2000	32	0,1	90,9
		2001	21	0,0	128,6
		2002	41	0,1	26,8
3	Drogi, koleje, lotnictwo cywilne, spedycja, żegluga /603/	2000	746	1,2	31,2
		2001	1 284	1,8	28,4
		2002	1 744	2,6	8,9
4	Działalność gospodarcza, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	2000	687	1,1	40,6
		2001	574	0,8	8,0
		2002	441	0,7	17,7
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, dowietelstwo, paszporty /605/	2000	1 378	2,2	24,8
		2001	1 380	1,9	18,4
		2002	1 473	2,2	15,4
6	Geologia i górnictwo /606/	2000	86	0,1	2,0
		2001	88	0,1	34,8
		2002	88	0,1	33,0
7	Gospodarka mieszkaniem państwowym i komunalnym, gruntami nieruchomości /607/	2000	1 530	2,5	29,9
		2001	1 749	2,4	20,0
		2002	1 993	3,0	14,2
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	2000	4	- 0,0	0,0
		2001	10	0,0	42,4
		2002	7	0,0	0,0
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	2000	300	0,5	36,1
		2001	310	0,4	28,3
		2002	371	0,5	28,0
10	Komunalizacja miasta /610/	2000	150	0,2	38,2
		2001	249	0,3	30,1
		2002	285	0,4	10,5
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umiarzenie nieruchomości /611/	2000	19 838	31,9	28,1
		2001	20 471	28,0	28,1
		2002	20 430	30,3	19,3

1	2	3	4	5	6
12	Geodezja i kartografia /612/	2000	371	0,6	28,1
		2001	428	0,6	34,8
		2002	451	0,7	13,5
13	Ochrona środowiska, ochrona przyrody /613/	2000	357	0,6	27,3
		2001	467	0,6	41,3
		2002	440	0,7	18,0
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność bad.-rozr., archiwa /614/	2000	377	0,6	25,0
		2001	629	0,9	25,5
		2002	536	0,8	24,4
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	2000	3 044	4,9	24,9
		2001	4 221	5,8	27,0
		2002	4 738	7,0	11,6
16	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo, weterynaria (...) /616/	2000	446	0,7	33,0
		2001	554	0,8	30,0
		2002	451	0,7	9,8
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	2000	221	0,4	44,0
		2001	162	0,2	34,4
		2002	147	0,2	6,8
18	Wykazanie nieruchomości i limitów praw, zwrot nieruchomości /618/	2000	1 361	2,2	34,5
		2001	1 939	2,7	37,4
		2002	1 642	2,4	20,2
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	2000	1 826	2,5	35,3
		2001	1 560	2,3	21,6
		2002	1 305	2,1	48,5
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620	2000	1 312	1,8	34,0
		2001	1 318	2,0	30,4
		2002	1 133	1,8	39,4
21	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	2000	1 004	1,4	35,3
		2001	1 268	1,9	15,3
		2002	66	0,1	28,6
22	Instytucje ubezpieczeniowe, dział. ubezpie. bankowość, sprawy dewiz. /622/	2000	65	0,1	25,0
		2001	48	0,1	16,7
		2002	60	0,1	27,6
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	2000	42	0,1	28,6
		2001	53	0,1	27,6
		2002	689	1,1	31,2
24	Powszechny obowiązek obrony /624/	2000	607	0,8	21,3
		2001	377	0,6	41,6
		2002	13	0,0	11,1
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	2000	42	0,1	43,9
		2001	80	0,1	5,0
		2002	349	0,6	24,3
26	Urząd samorządu terytorialnego, referendum gminne /626/	2000	438	0,6	24,3
		2001	194	0,3	21,1

1	2	3	4	5	6
27	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	2000	1 275	2,0	28,3
		2001	1 123	1,5	40,0
		2002	1 227	1,8	12,6
28	Status kosmitów i związków wyznaniowych /628/	2000	12	0,0	100,0
		2001	18	0,0	27,7
		2002	7	0,0	0,0
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	2000	191	0,3	46,2
		2001	297	0,4	31,8
		2002	341	0,5	16,7
30	Cie /630/	2000	6 284	10,1	25,0
		2001	7 687	10,5	23,6
		2002	8 408	12,5	22,3
31	Zezwolenie na posiadanie broni /631/	2000	326	0,5	25,3
		2001	503	0,7	33,2
		2002	181	0,3	26,0
32	Pomoc społeczna /632/	2000	3 012	4,8	26,3
		2001	2 861	3,9	34,1
		2002	2 679	4,0	10,9
33	Bezrobotni i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	2000	1 362	2,2	31,8
		2001	2 318	3,2	31,5
		2002	2 506	3,7	13,2
34	Kombatanci /634/	2000	5 338	8,6	29,8
		2001	8 358	11,4	33,3
		2002	1 331	2,0	68,3
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	2000	38	0,1	82,4
		2001	76	0,1	37,5
		2002	31	0,0	19,4
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	2000	38	0,1	40,0
		2001	63	0,1	11,1
		2002	51	0,1	21,6
37	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	2000	13	0,0	0,0
		2001	11	0,0	39,0
		2002	15	0,0	20,0
38	Wynalazki, wzory użytkowe i przemyysłowe, znaki towarowe /646/	2000	0		0,0
		2001	83		0,0
		2002	341	0,5	6,7
39	Sprawy inne nie związane z symbolami 601 - 644 i 646	2000	1 848	3,0	24,3
		2001	1 648	2,3	24,3
		2002	1 814	2,7	6,9
40	RAZEM NSA	2000	62 200	100	31,1
		2001	71 075	100	29,5
		2002	67 523	100	29,5

Tabela Nr 3.

Wpływ sędzi na akty / czynności organu do poszczególnej Wydziałów NSA w Warszawie i Oddziałów Zamiejscowych w latach 2000 - 2002.

Lp.	Nazwa Wydziału/Oddziału	Rok	W P I Y W S K A R G					
			na akty / czynności		na bezczynność organu		razem	
			lb.	% do ogółu	lb.	% do ogółu	lb.	% do ogółu
1	Wydział I	2000	2 783	3,8	272	10,0	3 055	4,0
		2001	3 474	4,8	512	18,8	3 986	5,3
		2002	3 218	4,8	369	13,0	3 587	5,1
2	Wydział II	2000	3 409	4,7	333	12,2	3 742	4,9
		2001	4 224	5,8	343	12,6	4 567	6,0
		2002	4 211	6,2	442	15,5	4 653	6,0
3	Wydział III	2000	3 675	5,0	113	4,2	3 788	5,0
		2001	3 599	4,9	111	4,1	3 710	4,9
		2002	3 417	5,1	104	3,7	3 521	5,0
4	Wydział IV	2000	2 908	4,0	271	10,0	3 179	4,2
		2001	4 331	5,9	494	18,1	4 825	6,4
		2002	5 284	7,8	499	17,5	5 783	8,2
5	Wydział V	2000	3 986	5,5	381	14,0	4 367	5,8
		2001	3 496	4,8	92	3,4	3 588	4,7
		2002	4 182	6,2	68	2,4	4 250	6,0
6	OZ Białystok	2000	1 696	2,3	48	1,8	1 744	2,3
		2001	1 938	2,7	40	1,5	1 978	2,6
		2002	1 686	2,5	46	1,6	1 732	2,5
7	OZ Gdańsk	2000	6 217	8,5	226	8,3	6 443	8,5
		2001	7 069	9,7	220	8,1	7 289	9,6
		2002	6 211	9,2	179	6,3	6 390	9,1
8	OZ Katowice	2000	5 833	8,0	123	4,5	5 956	7,9
		2001	6 342	8,7	110	4,0	6 452	8,5
		2002	6 253	9,3	161	5,7	6 414	9,1

9	OZ Kraków	2000	5 845	8,0	166	6,1	6 011	7,9
		2001	6 849	9,4	190	7,0	7 039	9,3
		2002	6 472	9,6	169	5,9	6 641	9,4
10	OZ Lublin	2000	2 833	3,9	100	3,7	2 933	3,9
		2001	3 510	4,8	51	1,9	3 561	4,7
		2002	2 747	4,1	84	3,0	2 831	4,0
11	OZ Łódź	2000	4 427	6,1	109	4,0	4 536	6,0
		2001	4 936	6,8	75	2,8	5 011	6,6
		2002	4 434	6,6	101	3,5	4 535	6,4
12	OZ Poznań	2000	6 777	9,3	253	9,3	7 030	9,3
		2001	9 582	13,1	176	6,5	9 758	12,9
		2002	6 292	9,3	203	7,1	6 495	9,2
13	OZ Rzeszów	2000	2 475	3,4	79	2,9	2 554	3,4
		2001	2 991	4,1	50	1,8	3 041	4,0
		2002	2 629	3,9	57	2,0	2 686	3,8
14	OZ Szczecin	2000	3 200	4,4	161	5,9	3 361	4,4
		2001	3 110	4,3	97	3,6	3 207	4,2
		2002	2 967	4,4	170	6,0	3 137	4,5
15	OZ Wrocław	2000	6 196	8,5	159	5,8	6 355	8,4
		2001	7 628	10,4	161	5,9	7 789	10,3
		2002	7 518	11,1	194	6,8	7 712	11,0
16	Razem Wydziały	2000	16 761	26,9	1 370	49,0	18 131	27,9
		2001	19 124	26,2	1 552	57,0	20 676	27,3
		2002	20 312	30,1	1 482	52,1	21 794	31,0
17	Razem OZ	2000	45 499	73,1	1 424	51,0	46 923	72,1
		2001	53 955	73,8	1 170	43,0	55 125	72,7
		2002	47 209	69,9	1 364	47,9	48 573	69,0
18	Razem NSA	2000	62 260	100	2 794	100	65 054	100
		2001	73 079	100	2 722	100	75 801	100
		2002	67 521	100	2 846	100	70 367	100

Tabela nr 4.
Skargi na bezczynność organu według rodzajów spraw w latach
2000 - 2002.

Lp.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ		Uwzględniono wyrokami
			Lp.	% ogółu wpływów	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /501/	2000	338	12,1	52,2
		2001	365	13,4	58,4
		2002	404	14,2	32,7
2	Cary, opłaty i stawki taryfowe /602/	2000	2	0,1	100,0
		2001	0	0,0	0,0
		2002	2	0,1	0,0
3	Drogi, koleje, lotnictwo cywilne, spedycja, żegluga /603/	2000	33	1,2	31,3
		2001	40	1,5	15,0
		2002	43	1,5	20,9
4	Działalność gospodarza, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	2000	53	1,9	30,0
		2001	33	1,2	21,2
		2002	13	0,5	23,1
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	2000	25	0,9	29,4
		2001	26	1,0	26,9
		2002	26	0,9	26,9
6	Geologia i górnictwo /606/	2000	5	0,2	0,0
		2001	2	0,1	50,0
		2002	0	0,0	
7	Gospodarka mieszkaniowa i komunalnym, gruntami nieruchomości /607/	2000	149	5,3	27,3
		2001	147	5,4	31,3
		2002	163	5,7	32,5
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	2000	14	0,5	0,0
		2001	5	0,2	20,0
		2002	4	0,1	0,0
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	2000	30	1,1	12,5
		2001	126	4,6	10,3
		2002	27	0,9	122,2
10	Komunalizacja śmiecia /610/	2000	7	0,3	66,7
		2001	16	0,6	12,5
		2002	21	0,7	42,9
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umiarzenie należności /611/	2000	190	6,8	40,9
		2001	181	6,6	30,9
		2002	213	7,5	23,0

Lp.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Lp.	4	5	6
12	Geodezja i kartografia /612/	2000	50	1,8	30,0	
		2001	49	1,8	28,6	
		2002	69	2,4	33,3	
13	Ochrona środowiska, ochrona przyrody /613/	2000	49	1,8	87,5	
		2001	53	1,9	69,8	
		2002	134	4,7	9,7	
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność bad.-rozw., archiwa /614/	2000	50	1,8	21,4	
		2001	246	9,0	8,1	
		2002	55	1,9	60,0	
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	2000	74	2,6	46,4	
		2001	107	3,9	23,4	
		2002	128	4,5	29,7	
16	Rolnictwo, leśnictwo, kowalstwo, rybołówstwo, weterynaria (...) /616/	2000	96	3,4	65,0	
		2001	56	2,1	41,1	
		2002	87	3,1	42,5	
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	2000	17	0,6	0,0	
		2001	13	0,5	30,8	
		2002	7	0,2	42,9	
18	Wyważanie nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	2000	148	5,3	58,3	
		2001	183	6,7	38,8	
		2002	211	7,4	32,2	
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	2000	89	3,2	61,2	
		2001	114	4,2	36,0	
		2002	131	4,6	26,7	
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	2000	38	1,4	50,0	
		2001	35	1,3	31,4	
		2002	28	1,0	28,6	
21	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	2000	93	3,3	52,6	
		2001	79	2,9	29,1	
		2002	81	2,8	22,2	
22	Instytucje ubezpieczeniowe, dział. uszup. bankowość, sprawy dewiz. /622/	2000	12	0,4	50,0	
		2001	27	1,0	0,0	
		2002	5	0,2	0,0	
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	2000	1	0,0	0,0	
		2001	1	0,0	100,0	
		2002	0	0,0		
24	Powszechny obowiązek obrony /624/	2000	3	0,1	33,3	
		2001	3	0,1	33,3	
		2002	6	0,2	33,3	
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	2000	12	0,4	0,0	
		2001	55	2,0	3,6	
		2002	6	0,2	33,3	
26	Ustrój samorządu terytorialnego, referendum gminne /626/	2000	11	0,4	100,0	
		2001	8	0,3	87,5	
		2002	5	0,2	0,0	

1	2	3	4	5	6
27	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	2000	21	0,8	16,7
		2001	11	0,4	27,3
		2002	9	0,3	55,6
28	Status kościołów i związków wyznaniowych /628/	2000	2	0,1	0,0
		2001	5	0,2	0,0
		2002	0	0,0	0,0
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	2000	91	3,3	87,5
		2001	135	5,0	20,0
		2002	138	4,8	22,5
30	Cia /630/	2000	86	3,1	37,5
		2001	27	1,0	29,6
		2002	47	1,7	12,8
31	Zezwolenie na posiadanie broni /631/	2000	4	0,1	0,0
		2001	2	0,1	0,0
		2002	3	0,1	0,0
32	Pomoc społeczna /632/	2000	153	5,5	56,3
		2001	141	5,2	26,2
		2002	131	4,6	25,2
33	Bezrobocie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	2000	6	0,2	50,0
		2001	11	0,4	0,0
		2002	17	0,6	0,0
34	Kombatanci /634	2000	623	22,3	35,1
		2001	159	5,8	24,5
		2002	67	2,4	32,8
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	2000	1	0,0	100,0
		2001	5	0,2	20,0
		2002	8	0,3	12,5
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	2000	2	0,1	0,0
		2001	4	0,1	50,0
		2002	21	0,7	0,0
37	Papierły wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	2000	0		0,0
		2001	3	0,1	33,3
		2002	3	0,1	33,3
38	Wynalazki, wzory, użytkowe i przemysłowe, znaki towarowe /646/	2000	0		0,0
		2001	2	0,1	0,0
		2002	5	0,2	20,0
39	Sprawy inne niż związane z symbolami 601 - 644 i 646	2000	216	7,7	59,1
		2001	247	9,1	10,1
		2002	528	18,6	14,8
40	RAZEM NSA	2000	2 734	100	46,5
		2001	2 722	100	24,4
		2002	2 846	100	16,5

294

Tabela Nr 5.

Wpływ skarg na akty i czynności dotyczących terenowych organów administracji rządowej i samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 2000 - 2002.

Lp.	Rok	Organy terenowe rządowe		Samorządowe Kolegia Odwoławcze		
		l.b.	% ogółu	l.b.	% ogółu	
1	2	3	4	5	6	
1	2000	31 181	59,2	9 777	15,7	
2	2001	34 814	55,9	10 695	14,6	
3	w tym			11 205	16,6	
	Izby Skarbowe		17 377			23,8
	Urzędy Kontroli Skarbowej		220			0,3
4	2002	39 530	58,5			
5	Organy terenowe rządowe		17 011	25,2		
	Izby Skarbowe		17 049	25,2		
	Urzędy Kontroli Skarbowej		106	0,2		
		Izby Celne	5 364	7,9		

295

Tabela Nr 6.

Wpływ skarg na akty i czynności terenowych organów
administracji rządowej do poszczególnych Wydziałów NSA w
Warszawie i Ośrodków Zamiejscowych w latach 2000 - 2002.

L.p.	Nazwa Wydziału/Ośrodka Zamiejscowego	Wpływ skarg		
		2000	2001	2002
1	2	3	4	5
1	Wydział I	501	706	617
2	Wydział II	639	792	903
3	Wydział III	2 378	2 315	2 007
4	Wydział IV	932	1 317	1 391
5	Wydział V	60	146	2 230
6	OZ w Białymstoku	956	1 041	1 083
7	OZ w Gdańsku	3 750	4 269	4 577
8	OZ w Katowicach	3 371	3 920	4 682
9	OZ w Krakowie	3 803	4 158	4 690
10	OZ w Lublinie	1 462	1 810	1 632
11	OZ w Łodzi	2 969	2 763	3 049
12	OZ w Poznaniu	3 254	3 384	3 768
13	OZ w Rzeszowie	1 478	1 876	1 751
14	OZ w Szczecinie	1 796	1 495	1 683
15	OZ we Wrocławiu	3 832	4 822	5 467
16	Razem Wydziały w Warszawie	4 510	5 276	7 148
17	Razem Ośrodki Zamiejscowe	26 671	29 538	32 382
18	Razem NSA	31 181	34 814	39 530

Tabela Nr 7.

Wpływ skarg na akty i czynności Samorządowych Kolegiów
Odwoławczych do poszczególnych Wydziałów NSA w
Warszawie i Ośrodków Zamiejscowych w latach 2000 - 2002.

L.p.	Nazwa Wydziału/Ośrodka Zamiejscowego	Wpływ skarg		
		2000	2001	2002
1	2	3	4	5
1	Wydział I	618	959	1 018
2	Wydział II	216	305	390
3	Wydział III	146	248	295
4	Wydział IV	655	715	752
5	Wydział V	208	131	5
6	OZ w Białymstoku	364	402	338
7	OZ w Gdańsku	1 115	952	1 032
8	OZ w Katowicach	1 008	966	1 018
9	OZ w Krakowie	1 042	1 238	1 188
10	OZ w Lublinie	648	647	629
11	OZ w Łodzi	681	749	805
12	OZ w Poznaniu	1 231	1 435	1 232
13	OZ w Rzeszowie	407	405	644
14	OZ w Szczecinie	534	628	713
15	OZ we Wrocławiu	904	915	1 146
16	Razem Wydziały w Warszawie	1 843	2 358	2 460
17	Razem Ośrodki Zamiejscowe	7 934	8 337	8 745
18	Razem NSA	9 777	10 695	11 205

Tabela Nr 8

Wpływ i załabwienia skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej według województw w latach 2001 - 2002.

Lp.	Województwo	Rok			Wpływ % wpływu	Uwzględniono %
		3	4	5		
1	Dolnośląskie	2000	3 277	10,1	33,2	
		2001	3 947	11,2	32,8	
		2002	4 774	12,1	35,1	
2	Kujawsko-Pomorskie	2000	1 720	5,3	37,2	
		2001	1 651	4,7	34,0	
		2002	1 708	4,3	28,3	
3	Lubelskie	2000	1 546	4,8	38,1	
		2001	1 830	5,2	35,8	
		2002	1 662	4,2	26,5	
4	Lubuskie	2000	1 199	3,7	31,2	
		2001	1 067	3,0	21,2	
		2002	1 371	3,5	21,1	
5	Łódzkie	2000	2 967	9,1	46,8	
		2001	2 778	7,9	42,7	
		2002	3 052	7,7	29,3	
6	Małopolskie	2000	2 944	9,0	38,1	
		2001	3 177	9,0	39,9	
		2002	3 711	9,4	44,0	
7	Mazowieckie	2000	3 040	9,3	35,2	
		2001	4 056	11,5	38,8	
		2002	5 543	14,0	30,6	
8	Opolskie	2000	856	2,6	27,9	
		2001	913	2,6	32,7	
		2002	738	1,9	39,9	
9	Podlaskie	2000	1 010	3,1	27,8	
		2001	1 054	3,0	25,8	
		2002	1 095	2,8	24,9	

1	2	3			5	6
		2000	2001	2002		
10	Pomorskie	2000	2 288	7,0	36,4	
		2001	2 658	7,6	37,2	
		2002	2 904	7,3	42,3	
11	Podkarpackie	2000	1 566	4,8	39,5	
		2001	1 892	5,4	30,4	
		2002	1 762	4,5	38,9	
12	Śląskie	2000	3 593	11,0	30,7	
		2001	3 981	11,3	31,0	
		2002	4 743	12,0	31,3	
13	Świętokrzyskie	2000	1 103	3,4	32,2	
		2001	1 003	2,9	30,7	
		2002	1 030	2,6	34,4	
14	Warmińsko-Mazurskie	2000	1 283	3,9	34,7	
		2001	1 308	3,7	36,1	
		2002	1 314	3,3	32,8	
15	Wielkopolskie	2000	2 326	7,1	34,3	
		2001	2 350	6,7	28,6	
		2002	2 426	6,1	31,1	
16	Zachodnio-Pomorskie	2000	1 821	5,6	20,4	
		2001	1 506	4,3	31,2	
		2002	1 697	4,3	29,0	
17	Razem NSA	2000	32 539	100	34,6	
		2001	35 171	100	34,2	
		2002	39 530	100	32,4	

Tabela Nr 9.

Wpływ i zatwierdzenie skarg na akty i czynności Izb Stanowych, orzecznictwo Izb Stanowych, orzecznictwo Prezydium Izby Stanowej w sprawie indywidualnych w latach 2 0 0 1 - 2 0 0 2.

Lp.	Województwo / Instytucja Izby Stanowej	Rok	Wpływ	Zatwierdzenie		Województwo / Instytucja Izby Stanowej	Rok	Wpływ	Zatwierdzenie	
				Opak	Uwzględniono				Opak	Uwzględniono
1	Dolnośląskie - Wrocław	2001	2 458	827	241	2001	28	3	1	
		2002	2 518	1 411	459	2002	23	7	5	
2	Kujawsko-Pomorskie - Bydgoszcz	2001	767	514	176	2001	5			
		2002	708	410	201	2002				
3	Lubelskie - Lublin	2001	616	925	298	2001	4			
		2002	626	738	182	2002	3	1		
4	Lubuskie Zielona Góra	2001	703	305	53	2001	18	1	1	
		2002	489	677	115	2002	7	6	2	
5	Łódzkie - Łódź	2001	1 706	1 048	450	2001	24			
		2002	1 703	1 972	494	2002	7			
6	Mazowieckie - Kraków	2001	1 885	642	224	2001	10			
		2002	2 035	900	364	2002	4			
7	Mazowieckie Warszawa	2001	1 456	641	284	2001	19	16	11	
		2002	1 168	819	236	2002	15	3	2	
8	Opolskie - Opole	2001	579	441	140	2001	6			
		2002	398	468	179	2002	1	1		
9	Podlaskie - Białystok	2001	485	351	98	2001	15	1	1	
		2002	454	430	105	2002	3			
10	Pomorskie - Gdańsk	2001	984	668	226	2001	13	1	1	
		2002	1 058	649	238	2002	5	4		
11	Podkarpackie - Rzeszów	2001	711	651	171	2001	20			
		2002	720	570	258	2002	6	1		
12	Śląskie - Katowice	2001	1 769	1 048	236	2001	12	11	3	
		2002	2 249	1 469	278	2002	7	4	2	
13	Świętokrzyskie - Kielce	2001	413	211	57	2001	2			
		2002	436	252	83	2002				
14	Warmińsko-Mazurskie - Olsztyn	2001	680	359	115	2001	5		1	
		2002	698	352	198	2002	6			
15	Wielkopolskie - Poznań	2001	1 038	568	126	2001	23	9	9	
		2002	870	610	133	2002	11	5	4	
16	Zachodniopomorskie - Szczecin	2001	829	556	160	2001	16	4	4	
		2002	808	632	155	2002	8	1	1	
17	Razem	2001	37 377	8 638	3 053	2001	220	46	32	
		2002	42 049	12 318	4 456	2002	106	33	16	

Tabela Nr 10.
Wpływ i zatwierdzenie skarg na akty administracyjne i inne czynności poszczególnych samorządowych kolegiów odwoławczych według siedzib w latach 2000 - 2002.

L.p.	Siedziba SIKO	Rok	Wpływ	% Wpływu	Uwzględniono %
1	Biała Podlaska	2000	91	0,9	15,2
		2001	101	0,9	20,8
		2002	86	0,8	19,8
2	Białystok	2000	229	2,3	19,8
		2001	246	2,3	18,5
		2002	183	1,6	9,4
3	Białsko-Biała	2000	166	1,7	49,3
		2001	170	1,6	41,1
		2002	175	1,6	34,0
4	Bydgoszcz	2000	239	2,4	36,8
		2001	219	2,0	34,1
		2002	220	2,0	41,9
5	Chełm	2000	106	1,1	12,2
		2001	75	0,7	19,2
		2002	79	0,7	20,4
6	Ciechanów	2000	91	0,9	18,2
		2001	139	1,3	34,0
		2002	77	0,7	20,0
7	Częstochowa	2000	208	2,1	25,4
		2001	215	2,0	26,0
		2002	206	1,8	33,6
8	Elbląg	2000	57	0,6	24,3
		2001	113	1,1	24,5
		2002	143	1,3	19,3
9	Gdańsk	2000	267	2,7	32,4
		2001	251	2,3	22,7
		2002	341	3,0	41,0

1	2	3	4	5	6
10	Gorzów Wielkopolski	2000	99	1,0	11,1
		2001	135	1,3	15,2
		2002	91	0,8	19,6
11	Jelenia góra	2000	110	1,1	10,3
		2001	115	1,1	23,9
		2002	104	0,9	17,5
12	Kalisz	2000	258	2,6	33,7
		2001	252	2,4	60,2
		2002	213	1,9	37,7
13	Katowice	2000	635	6,5	20,4
		2001	592	5,5	34,6
		2002	638	5,7	27,4
14	Kielce	2000	345	3,5	23,5
		2001	389	3,6	17,6
		2002	487	4,3	14,0
15	Konin	2000	92	0,9	23,8
		2001	95	0,9	7,5
		2002	98	0,9	17,5
16	Koszalin	2000	707	7,2	21,6
		2001	311	2,9	25,0
		2002	320	2,9	30,1
17	Kraków	2000	2	0,0	0,0
		2001	467	4,4	0,0
		2002	427	3,8	35,2
18	Krosno	2000	112	1,1	27,9
		2001	97	0,9	23,6
		2002	290	2,6	34,8
19	Legnica	2000	106	1,1	40,7
		2001	131	1,2	16,7
		2002	141	1,3	25,5
20	Leszno	2000	91	0,9	21,1
		2001	57	0,5	31,1
		2002	95	0,8	17,5
21	Lublin	2000	342	3,5	16,2
		2001	339	3,2	28,4
		2002	407	3,6	21,3
22	Łomża	2000	94	1,0	23,1
		2001	101	0,9	26,8
		2002	84	0,7	24,2

1	2	3	4	5	6
23	Łódź	2000	404	4,1	47,9
		2001	424	4,0	37,1
		2002	443	4,0	38,2
24	Nowy Sącz	2000	144	1,5	37,0
		2001	155	1,4	32,8
		2002	149	1,3	26,2
25	Olsztyn	2000	148	1,5	24,7
		2001	240	2,2	10,9
		2002	245	2,2	17,2
26	Opole	2000	166	1,7	13,5
		2001	172	1,6	14,6
		2002	171	1,5	38,8
27	Ostrołęka	2000	111	1,1	37,5
		2001	164	1,5	18,2
		2002	153	1,4	25,3
28	Piła	2000	116	1,2	20,0
		2001	122	1,1	25,5
		2002	107	1,0	37,2
29	Piotrków Trybunalski	2000	120	1,2	15,6
		2001	147	1,4	12,7
		2002	139	1,2	19,4
30	Płock	2000	77	0,8	24,2
		2001	125	1,2	26,0
		2002	111	1,0	25,7
31	Poznań	2000	431	4,4	33,1
		2001	630	5,9	34,9
		2002	469	4,2	32,6
32	Przemysł	2000	72	0,7	32,5
		2001	66	0,6	29,5
		2002	88	0,8	34,6
33	Radom	2000	180	1,8	27,1
		2001	174	1,6	25,3
		2002	140	1,2	28,0
34	Rzeszów	2000	167	1,7	17,7
		2001	171	1,6	23,2
		2002	183	1,6	33,7
35	Siedlce	2000	119	1,2	25,6
		2001	160	1,5	22,1
		2002	152	1,4	21,7

Tabela Nr. 11.

Wpływ skarg dotyczących samorządu terytorialnego /z wyłączeniem SKO/ w latach 2000 - 2002.

Lp.	Nazwa samorządu	Rok	W p ł y w	
			s k a r g	% do ogółu
1	Samorząd gminny	2000	1 783	2,93
		2001	2 375	2,86
		2002	2 767	4,10
2	Samorząd powiatowy	2000	132	0,18
		2001	160	0,21
		2002	128	0,19
3	Samorząd województwa	2000	65	0,18
		2001	44	0,10
		2002	31	0,05
4	Razem samorząd	2000	1 980	3,29
		2001	2 579	3,18
		2002	2 926	4,33

1	2	3	4	5	6
36	Sieradz	2000	80	0,8	23,1
		2001	111	1,0	17,7
		2002	162	1,4	22,4
37	Skieriewice	2000	78	0,8	29,2
		2001	64	0,6	38,9
		2002	62	0,6	19,4
38	Słupsk	2000	208	2,1	34,2
		2001	185	1,7	41,9
		2002	199	1,8	39,8
39	Suwałki	2000	42	0,4	15,2
		2001	57	0,5	10,8
		2002	71	0,6	15,9
40	Szczecin	2000	286	2,9	18,0
		2001	320	3,0	19,6
		2002	395	3,5	24,4
41	Tarnobrzeg	2000	57	0,6	28,9
		2001	74	0,7	29,3
		2002	86	0,8	14,6
42	Tarnów	2000	93	1,0	20,0
		2001	230	2,2	23,6
		2002	131	1,2	10,8
43	Toruń	2000	186	1,9	31,8
		2001	175	1,6	30,5
		2002	190	1,7	34,7
44	Wałbrzych	2000	235	2,4	27,9
		2001	218	2,0	19,6
		2002	280	2,5	35,2
45	Warszawa	2000	1 022	10,5	34,2
		2001	1 204	11,3	36,5
		2002	1 375	12,3	32,3
46	Wrocław	2000	237	2,4	17,9
		2001	127	1,2	23,6
		2002	84	0,7	13,4
47	Wrocław	2000	289	3,0	35,2
		2001	284	2,7	18,5
		2002	451	4,0	35,9
48	Zamość	2000	111	1,1	21,7
		2001	134	1,3	16,9
		2002	104	0,9	28,7
49	Zielona Góra	2000	151	1,5	30,8
		2001	152	1,4	30,9
		2002	160	1,4	18,6
50	Razem	2000	9 777	100	26,5
		2001	10 695	100	28,4
		2002	11 205	100	27,7

Tabela Nr 12.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu gminnego /z
wyłączeniem SKO/ w latach 2000 - 2002.

Lp.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w s k a r g	
			lb.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym	2000	1 424	2,51
		2001	1 857	2,29
		2002	2 253	3,34
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym	2000	105	0,13
		2001	242	0,17
		2002	268	0,40
3	Skargi organów gminy na czynności nadzorcze	2000	253	0,28
		2001	276	0,41
		2002	246	0,36
4	Razem samorząd gminny	2000	1 782	2,92
		2001	2 375	2,86
		2002	2 767	4,10

Tabela Nr 13.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu powiatowego /z
wyłączeniem SKO/ w latach 2001 - 2002.

Lp.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w s k a r g	
			lb.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym	2000	46	0,09
		2001	62	0,07
		2002	65	0,10
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów powiatów w trybie art. 81 ustawy o samorządzie powiatowym	2000	16	0,01
		2001	38	0,03
		2002	20	0,03
3	Skargi organów powiatów na czynności nadzorcze	2000	70	0,09
		2001	60	0,11
		2002	43	0,06
4	Razem samorząd powiatowy	2000	132	0,18
		2001	160	0,21
		2002	128	0,19

Tabela Nr 14.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu województwa / z wyłączeniem SKO/ w latach 2001 - 2002.

L.p.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w	
			l b.	% do ogółu
1	Skarżni w trybie art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa	2000	6	0,02
		2001	25	0,01
		2002	12	0,02
2	Skarżni organów nadzorczych na uchwały organów województwa w trybie 82 ustawy o samorządzie województwa	2000	6	0,00
		2001	5	0,01
		2002	9	0,01
3	Skarżni organów województwa na czynności nadzorcze	2000	53	0,16
		2001	14	0,09
		2002	10	0,01
4	Razem samorząd województwa	2000	65	0,18
		2001	44	0,10
		2002	31	0,05

Tabela Nr 15.

Wpływ skarg dotyczących samorządu terytorialnego /z wyłączeniem SKO/ do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie i Oddziałów Zamiejscowych w latach 2000 - 2002.

L.p.	Nazwa Wydziału/Oddziału	Rok	Wpływ skarg	
			l b.	% do ogółu
1	Wydział I	2000	84	4,2
		2001	124	4,8
		2002	100	3,4
2	Wydział II	2000	70	3,5
		2001	128	5,0
		2002	78	2,6
3	Wydział III	2000	50	2,5
		2001	33	1,3
		2002	22	0,7
4	Wydział IV	2000	292	14,7
		2001	370	14,3
		2002	738	25,0
5	Wydział V	2000	0	0,0
		2001	0	0,0
		2002	0	0,0
6	OZ Białystok	2000	46	2,3
		2001	38	1,5
		2002	70	2,4
7	OZ Gdańsk	2000	216	10,9
		2001	274	10,6
		2002	228	7,7
8	OZ Katowice	2000	194	9,8
		2001	187	7,3
		2002	150	5,1
9	OZ Kraków	2000	210	10,6
		2001	281	10,9
		2002	312	10,6
10	OZ Lublin	2000	71	3,6
		2001	120	4,7
		2002	259	8,8
11	OZ Łódź	2000	66	3,3
		2001	66	3,3
		2002	153	5,9
12	OZ Poznań	2000	89	3,0
		2001	220	11,1
		2002	392	15,2
13	OZ Rzeszów	2000	275	9,3
		2001	71	3,6
		2002	112	4,3
14	OZ Szczecin	2000	109	3,7
		2001	88	3,4
		2002	129	6,5
15	OZ Wrocław	2000	76	2,6
		2001	261	13,2
		2002	279	10,8
16	Razem Wydziały	2000	444	15,1
		2001	655	25,4
		2002	496	25,1
17	Razem OZ	2000	938	31,8
		2001	1 484	74,9
		2002	1 924	74,6
18	Razem NSA	2000	2 012	68,2
		2001	1 980	100
		2002	2 579	100
		2002	2 950	100

Tabela Nr 16.

Wpływ skarg na akty i czynności ministerstw i centralnych organów w układzie resortowym w latach 2000 - 2002.

Lp.	R E S O R T /Działy administracji/	Wpływ według lat		
		2000 Ib.	2001 Ib.	2002 Ib.
1			3	
1	Ministerstwo Edukacji Narodowej	42	71	188
2	Ministerstwo Finansów	824	576	1 050
3	Ministerstwo Gospodarki	91	134	109
4	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	4	26	131
5	Ministerstwo Łączności	12	2	
6	Ministerstwo Nauki			
7	Ministerstwo Obrony Narodowej	127	210	164
8	Ministerstwo Środowiska	214	229	167
9	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	111	96	138
10	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	233	346	378
11	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa		3	
12	Ministerstwo Skarbu Państwa	49	103	95
13	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	784	809	340
14	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	13	5	11
15	Ministerstwo Sprawiedliwości	105	83	76
16	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	78	78	90
17	Ministerstwo Zdrowia	20	16	14
18	Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad			
19	Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych		25	16
20	Biuro Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkańcовой		66	72
21	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	639	466	471
22	Centralna Komisja do spraw Trybunali Sędziów Naukowych	9	14	14
23	Centralny Zarząd Służby Więziennej	9	13	9
24	Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych	108	257	273
25	Generalny Konserwator Zabytków	66	69	50
26	Główny Inspektorat Farmaceutyczny		6	15
27	Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej	26	23	9
28	Główny Inspektorat Inspekcji Nasienniej		3	
29	Główny Inspektorat Ochrony Roslin		3	13

Lp.	2	3		
		71	72	100
30	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	71	72	100
31	Główny Inspektorat Pracy	11	4	6
32	Główny Inspektorat Sanitarny	60	419	157
33	Główny Inspektorat Weterynarii		1	1
34	Główny Urząd Cel	6 285	7 153	3 041
35	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	34	615	269
36	Główny Urząd Miar		1	2
37	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	548	948	1 418
38	Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych		3	
39	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	10	44	33
40	Komenda Główna Policji	451	610	288
41	Komenda Główna Straży Granicznej	76	65	100
42	Komisja Papierów Wartościowych i Gield		4	18
43	Krajowa Komisja Uwiastaceniowa	65	103	138
44	Krajowa Rada Radiotelewizji i Telewizji	6	20	39
45	Krajowa Rada Radców Prawnych		24	18
46	Krajowa Rada Sądowicowa		9	
47	Krajowy Urząd Pracy	24	62	22
48	Naczelna Rada Adwokacka		17	
49	Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	35	16	6
50	Polskie Centrum Badań i Certyfikacji		2	
51	Rada do Spraw Uchodźców		721	758
52	Urząd do Spraw Repatriacji i Głoszących		1 014	482
53	Urząd Dozoru Technicznego			
54	Urząd do Spraw Komendantów i Osób Represjonowanych	5 323	7 380	1 121
55	Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków			
56	Urząd Kultury Fizycznej i Sportu	17	6	3
57	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	847	1 070	929
58	Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi	24	11	9
59	Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych		35	49
60	Urząd Ochrony Państwa	45	46	179
61	Urząd Regulacji Telekomunikacji		13	18
62	Urząd Zamówień Publicznych	7	13	10
63	Wyższy Urząd Górniczy		1	3
64	Inne Urzędy Instytucje Centralne	1 454	391	725
45	Razem	18 957	24 625	13 893

Tabela Nr 17.

Załatwienia skarg na akty i inne czynności oraz na bezzczyność przez NSA w latach 2000 - 2002.

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem	Z a ł a t w i o n o s k a r g					Pozostało na rok następny			
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym ponad 6 miesięcy od wpływu		
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym			I.b.	I.b.	%
			I.b.	%	I.b.	%				
2000	124. 322	54. 230	34. 587	63,8	19. 643	36,2	70. 092	40. 400	57,6	
2001	145. 893	58. 222	37. 550	64,5	20. 672	35,5	87. 671	49. 372	56,3	
2002	158. 037	64. 838	42. 322	65,3	22. 516	34,7	93. 199	60. 267	64,7	

312

Tabela Nr 18.
Załatwienia skarg na akty i inne czynności w latach 2000 - 2002.

Rok	Ogółem	Z a ł a t w i o n o s k a r g				Pozostało na następny okres
		na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
		I.b.	%	I.b.	%	
2000	51. 532	33. 652	65,3	17. 880	34,7	69.023
2001	55. 788	36. 626	65,7	19. 162	34,3	86.314
2002	62. 138	41. 339	66,5	20. 799	33,5	91.697

313

T a b e l a N r 19.

Załatwienie wyrokiem skarg na akty i inne
czynności w latach 2000 - 2002.

Rok	Załatwiono							
	Ogółem ilość		w t y m				przez oddalenie skargi	
	l.b.	% ogółu załatwień	przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		l.b.	%
2000	30.911	60,0	9.933	32,1	20.978	67,9		
2001	33.501	60,1	10.914	32,6	22.587	67,4		
2002	37.626	60,6	12.592	33,5	25.034	66,5		

Tabela Nr 20.

Załatwienia wyrokiem skarg na akty i czynności dotyczących terenowych organów administracji rządowej i samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 2000 - 2002.

L.p.	Rok	Organy terenowe rządowe				Samorządowe Kolegia Odwoławcze			
		Załatwienia wyrokiem		w tym uwzględniono		Załatwienia wyrokiem		w tym uwzględniono	
		l.b.	% ogółu	l.b.	% skuteczności	l.b.	% ogółu	l.b.	% skuteczności
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2000	17 371	56,2	5 994	34,5	4 038	13,1	1 070	26,5
2	2001	16 921	50,5	5 787	34,2	4 956	14,8	1 408	28,4
3	w tym								
	Izby Skarbowe	9 655	28,8	3 055	31,6				
	Urzędy Kontroli Skarbowej	46	0,1	32	69,6				
	2002	20 143	53,5	6 520	32,4	5 452	14,5	1 511	27,7
	Organy terenowe rządowe	7 670	20,4	2 998	39,1				
	Izby Skarbowe	12 388	32,9	3 496	28,2				
	Urzędy Kontroli Skarbowej	33	0,1	16	48,5				
	Izby Celne	52	0,1	10	19,2				

Tabela Nr 21.

Zażalwienia wyrokiem skarg na akty i czynności ministerstw i centralnych organów w układzie resortowym w latach 2000 - 2002.

L.p.	R E S O R T /Działy administracji/	Zażalwienia wyrokiem											
		Ogółem			W tym uwzględniono			Ogółem			W tym uwzględniono		
		2000			2001			2002					
		l.b.	l.b.	%	l.b.	l.b.	%	l.b.	l.b.	%			
1	Ministerstwo Edukacji Narodowej	18	9	50,0	14	10	71,4	50	16	32,0			
2	Ministerstwo Finansów	323	79	24,5	255	53	20,8	272	78	28,7			
3	Ministerstwo Gospodarki	26	12	46,2	31	17	54,8	74	15	20,3			
4	Ministerstwo Obrony Narodowej	53	19	35,8	118	38	32,2	102	47	46,1			
5	Ministerstwo Środowiska	205	50	24,4	195	62	31,8	120	69	57,5			
6	Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	31	12	38,7	52	23	44,2	56	22	39,3			
7	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	97	45	46,4	138	49	35,5	122	56	45,9			
8	Ministerstwo Skarbu Państwa				14	8		22	10	45,5			
9	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	447	254	56,8	417	166	39,8	274	94	34,3			
10	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	27	17	63,0	3	3	100,0	6	2	33,3			
11	Ministerstwo Sprawiedliwości	65	22	33,8	62	14	22,6	36	10	27,8			
12	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	37	20	54,1	31	17	54,8	27	5	18,5			
13	Biuro Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkanicowej				41	26		28	11	39,3			
14	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	479	119		364	58	15,9	493	70	14,2			
15	Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych	17	9		55	25	45,5	46	21	45,7			
16	Generalny Konserwator Zabytków	25	12		34	14	41,2	38	14	36,8			

316

1	2	3			4			5		
17	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	85	15	17,6	53	18	34,0	56	16	28,6
18	Główny Inspektorat Sanitarny	31	13	41,9	38	13	34,2	36	13	36,1
19	Główny Urząd Cel	3 602	884	24,5	3 615	1 291	35,7	3 344	1 450	43,4
20	Główny Urząd Geodezji i Kartografii				446	137		578	423	73,2
21	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	295	112	38,0	399	166	41,6	444	176	39,6
22	Komenda Główna Policji	232	71	30,6	230	48	20,9	254	69	27,2
23	Komenda Główna Straży Granicznej	20	7	35,0	37	10	27,0	64	37	57,8
24	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	51	19	37,3	54	21	38,9	56	17	30,4
25	Krajowa Rada Radców Prawnych				10	7		5	2	40,0
26	Krajowa Rada Sądownictwa				23	6		5	2	40,0
27	Krajowy Urząd Pracy	33	12	36,4	22	5	22,7	44	21	47,7
28	Naczelna Rada Adwokacka				10	3				
29	Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń				10	3		9	4	44,4
30	Rada do Spraw Uchodźców				372	24		403	41	10,2
31	Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców				151	67		302	118	39,1
32	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	1 277	336	26,3	2 291	536	23,4	2 816	830	29,5
33	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	501	176	35,1	610	236	38,7	526	232	44,1
34	Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych				22	17		37	23	62,2
35	Urząd Ochrony Państwa	31	12	38,7	28	6	21,4	24	16	66,7
36	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	542	145	26,8	134	67	50,0	112	41	36,6
37	Razem	8 550	2 481	29,0	10 379	3 264	31,4	10 881	4 071	37,4

317

Tabela Nr 22.

Załatwienia wyrokami skarg dotyczących działalności uchwalodawczej samorządu terytorialnego w latach 2000 - 2002.

L.p.	Nazwa samorządu	Rok	Z a ł a t w i e n i a s k a r g				
			Ogółem		w t y m		
			l.b.	uwzględniono	l.b.	oddano	
1	Samorząd gminny	2000	733	246	38,1	487	61,9
		2001	910	325	33,6	585	66,4
		2002	966	369	38,2	597	61,8
2	Samorząd powiatowy	2000	82	51	10,0	31	90,0
		2001	85	30	62,2	55	37,8
		2002	73	34	46,6	39	53,4
3	Samorząd województwa	2000	32	17	49,0	15	51,0
		2001	27	15	53,1	12	46,9
		2002	13	9	69,2	4	30,8
4	Razem samorząd	2000	847	314	38,0	533	62,0
		2001	1022	370	37,1	652	62,9
		2002	1 052	412	37,1	640	62,9

T a b e l a N r 23.

Załatwienie przez wydanie w sprawach skarg na akty i inne czynności postanowienia: o odwołaniu skargi i w inny sposób w latach 2000 - 2002.

Rok	Z a ł a t w i o n o					
	Ogółem ilość		przez odwołanie skargi		w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego	
	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień
2000	20.622	40,0	11.442	22,2	9.180	17,8
2001	22.287	39,9	12.491	22,4	9.796	17,6
2002	24.551	39,5	12.537	20,2	12.014	19,3

T a b e l a N r 24.

Załatwienia skarg na bezczynność organu w
latach 2000 - 2002.

Rok	Z a ł a t w i o n o s k a r g					
	Ogółem		w t y m		Pozostało na następnym okresie	
	na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	l.b.	%	l.b.	%
2000	2.698	935	34,7	1.763	65,3	1069
2001	2.434	924	38,0	1.510	62,0	1.357
2002	2.700	983	36,4	1.717	63,6	1.502

T a b e l a N r 25.

Załatwienie wyrokiem skarg na bezczynność organu
w latach 2000 - 2002.

Rok	Z a ł a t w i o n o					
	Ogółem		w t y m		Pozostało na następnym okresie	
	Ilość	% ogółu załatwień	przez uwzględnienie skargi	przez oddalenie skargi	l.b.	%
2000	435	16,1	237	54,5	198	45,5
2001	456	18,7	245	53,7	211	46,3
2002	538	19,9	264	49,1	274	50,9

T a b e l a N r 26.

Załatwienie przez wydanie w sprawach skarg na bezczynność organu postarowania: o odroczeniu skargi i w inny sposób w latach 2000 - 2002.

Rok	Z a ł a t w i o n o							
	Ogółem ilość		w t y m				w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego	
			przez odroczenie skargi		przez			
l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień	
2000	2. 263	83,9	936	34,7	1 327	49,2		
2001	1. 978	81,3	997	41,0	981	40,3		
2001	2. 162	80,1	994	36,8	1. 168	43,3		