

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**Informacja o działalności  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
w roku 1997**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, marzec 1998 r.

## SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE .....	str. 1
I. WPŁYW SKARG .....	str. 2
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE .....	str. 11
III. ORZECZNICTWO NSA .....	str. 14
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA .....	str. 146
V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NSA .....	str. 150
VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI .....	str. 152
VII. PROBLEMATYKA KADROWA .....	str. 155
VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA .....	str. 156
IX. WNIOSKI .....	str. 159

### Załączniki:

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

## WPROWADZENIE

W roku 1997 Naczelny Sąd Administracyjny (dalej w skrócie NSA) działał, tak jak w roku 1996, w Warszawie oraz w dziesięciu Ośrodkach Zamiejscowych - w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach z siedzibą w Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu - przy niezmienionej właściwości miejscowej i rzeczowej.

Nadal działały dwie Izby NSA - Finansowa i Ogólnoadministracyjna. Ich działalność związana była głównie z wydawaniem uchwał, stanowiących odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych przedstawiane na podstawie ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.) oraz z praktycznym stosowaniem art. 49 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnyim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), w szczególności z występowaniem przez zwykłe - trzyosobowe składy orzekające NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów NSA wątpliwości prawnych powstających w sprawie. Bliższe omówienie tej problematyki zawarte jest w rozdziale III niniejszej „Informacji” w części dotyczącej działalności Izby NSA.

W 1997 r. rozpoznawanie spraw przez NSA odbywało się już głównie według przepisów obowiązującej od 1 października 1995 r. ustawy o NSA, gdyż zdecydowana większość rozpoznanych skarg wpłynęła do Sądu po tej dacie.

## I. WPŁYW SKARG

1. W roku 1997 nastąpił dalszy znaczny wzrost wpływu skarg do NSA. Wpłynęło ogółem 59.765 skarg wobec 45.838 skarg w 1996 r., tj. o 13.927 skarg więcej, co stanowi wzrost o 30,3%. Na akty i inne czynności administracyjne wpłynęło 58.195 skarg (o 13.855 więcej niż w 1996 r., tj. o 31,2%), natomiast na bezczynność organów administracji wpłynęło 1.570 skarg (o 72 więcej niż w 1996 r., tj. o 4,8%).

Podobnie jak w latach poprzednich również w 1996 r. skargi wnoszone były w zdecydowanej większości przez osoby fizyczne - 46.162 skargi, tj. 77,2% ogólnej liczby skarg (w 1994 r. - 70,4%, w 1995 r. - 71,9%, w 1996 r. - 68,9%). Prokuratorzy wnieśli 81 skarg, organizacje społeczne - 188, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 6 skarg.

2. Wskazany wyżej wzrost liczby skarg na akty i inne czynności administracyjne (pomiędzy tu skargi na bezczynność, gdyż stanowiły one tylko 2,6% ogólnego wpływu skarg), dotyczył organów terenowych (zrządowych i samorządowych). Największą dynamikę wzrostu wykazały skargi na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej - wpłynęło ich 39.696 wobec 25.711 w 1996 r. (wzrost o 13.985 skarg, tj. o 54,4%), stanowiąc 68,2% ogólnego wpływu takich skarg. Wzrost wpływu wystąpił też w skargach na akty i czynności organów samorządu terytorialnego - wpłynęło ich 7.468 wobec 5.436 w 1996 r. (wzrost o 2.032 skargi, tj. o 37,4%), co stanowi 12,8 % ogólnego wpływu takich skarg.

Wystąpił natomiast wyraźny spadek wpływu skarg na akty i czynności naczelnych i centralnych organów. Liczba takich skarg wyniosła 11.031 wobec

13.193 w 1996 r. (spadek o 2.162 skargi, tj. o 16,4%), stanowiąc 19,0% ogólnego wpływu takich skarg (29,8% w 1996 r.).

3. Najliczniejsze grupy skarg na akty i czynności, jakie wpłynęły do NSA w 1997 r. stanowiły skargi w sprawach podatkowych - wpłynęło ich 14.789, w tym: w sprawach kapitałowych (w zakresie dotyczącym uprawnień do nabycia akcji komercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych) - 10.963 oraz w sprawach budowlanych - 5.696 i celnych - 5.086 skarg. Kolejnymi znaczącymi pod względem wielkości wpływu były skargi w sprawach: z zakresu pomocy społecznej - 2.316, zagospodarowania przestrzennego - 2.236, bezrobocia - 2.227, mieszkaniowych (w tym głównie dodatków mieszkaniowych) - 1.577, z zakresu spraw wewnętrznych (ewidencja ludności, paszporty, akty stanu cywilnego, imiona i nazwiska, obywatelstwo) - 1.541, dotyczących gospodarki gruntami i nieruchomościami nieruchymi - 1.231, kombatanckich - 1.137 oraz z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych - 1.079.

Największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności nastąpił w sprawach kapitałowych - z 4 skarg w 1996 r. do 10.963 w 1997 r. Stało się tak w związku z wniesieniem w ciągu czwartego kwartału 1997 r. 10.935 skarg dotyczących uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji Telekomunikacji Polskiej S.A. powstałych wskutek komercjalizacji części przedsiębiorstwa państwowego „Poczta Polska, Telegraf i Telefon”. Udział tych spraw w ogólnym wpływie skarg na akty i czynności w 1997 r. wyniósł 18,8%.

Poza tymi sprawami, największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności nastąpił w sprawach podatkowych - z 12.842 w 1996 r. do 14.789 w 1997 r., tj. o 1.947 skarg więcej, co stanowi wzrost o 15,2%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie tego rodzaju skarg (na akty i czynności) w 1997 r. wyniósł 25,4% (w 1994 r. - 21%, w 1995 r. - 28,7%, w 1996 r. - 29%).

Kolejną grupą spraw o największym ilościowym wzroście skarg tego rodzaju były sprawy z zakresu pomocy społecznej - wzrost z 1.156 w 1996 r. do 2.316 w 1997 r., tj. o 1.160 skarg więcej - wzrost o 100,4%. Wskaźnik udziału tych spraw w ogólnym wpływie skarg w 1997 r. wyniósł 4,0% (w 1996 r. - 2,6%).

Znaczący wzrost wpływu skarg, kolejny rok z rzędu, nastąpił też w sprawach budowlanych - wpłynęło ich 5.696, tj. o 956 skarg więcej niż w 1996 r., co stanowi wzrost o 20,2%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie skarg w 1997 r. wyniósł 9,8% (w 1994 r. - 9,9%, w 1995 r. - 9,6%, w 1996 r. - 10,6%).

Kolejny rok z rzędu wzrósł też znacznie wpływ skarg w sprawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego - wpłynęło ich 2.236, tj. o 570 skarg więcej niż w 1996 r. i jest to wzrost o 34,2%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie wyniósł 3,8% (w 1995 r. - 2,4%, w 1996 - 3,8%).

Wyraźny ilościowy wzrost wpływu skarg w stosunku do 1996 r. nastąpił też w sprawach z zakresu działalności gospodarczej (koncesje, zezwolenia, ewidencja) - z 421 do 819, tj. o 398 skarg więcej, co stanowi wzrost aż o 94,5%. Wskaźnik udziału tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 1,4% (w 1996 r. - 1,0%).

Widoczny wzrost nastąpił też w sprawach z zakresu gospodarki wodnej - z 218 w 1996 r. do 502 w 1997 r., tj. o 284 skargi, co stanowi wzrost aż o 130,3%.

Zwiększyły się również wyraźnie wpływy skarg w sprawach mieszkaniowych, głównie dodatków mieszkaniowych (z 1324 w 1996 r. do 1.577 w 1997 r., tj. o 253 sprawy więcej, co stanowi wzrost o 19,1%, a ich udział w ogólnym wpływie wyniósł 2,7%), dróg publicznych i ruchu drogowego (z 574 w 1996 r. do 796 w 1997 r., tj. o 222 sprawy więcej, co stanowi wzrost o 38,7%), z zakresu powszechnego obowiązku obrony kraju (z 367 do 567 - wzrost o 200 skarg, tj. o 54,5%), rolnictwa i leśnictwa (z 385 do 477), ze stosunku pracy i

stosunku służbowego (z 929 do 1.079, tj. o 150 spraw więcej - wzrost o 16,1%, a udział tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 1,9%), z zakresu spraw wewnętrznych - ewidencja ludności, paszporty, obywatelstwo, akty stanu cywilnego, imiona i nazwiska (z 1494 w 1996 r. do 1541 spraw w 1997 r., ich udział w ogólnym wpływie skarg w 1997 r. wyniósł 2,6%).

W sprawach z zakresu gospodarki gruntami nierolnymi, których udział w ogólnym wpływie skarg na akty i czynności w 1997 r. wyniósł 2,1% (w 1996 r. - 2,7%), wpływ skarg utrzymał się niemal na poziomie roku 1996 (w 1996 r. - 1.204, w 1997 r. - 1231).

Największy ilościowy spadek wpływu skarg na akty i czynności wystąpił natomiast w sprawach celnych - z 7.347 w 1996 r. do 5.086 w 1997 r., tj. o 2.261 skarg mniej, co stanowi spadek o 30,8%. Jest to spadek wpływu takich skarg po kilkulennim systematycznym ich wzroście. Udział takich skarg w ogólnym wpływie w 1997 r. wyniósł 8,7% (w 1994 r. - 13,8%, w 1995 r. - 14,7%, w 1996 r. - 16,6%).

Wyraźny spadek wpływu skarg w stosunku do roku 1996 wystąpił także w sprawach: z zakresu rolnictwa i leśnictwa (z 716 do 479 - spadek o 237 skarg, tj. o 33,1%), z zakresu ochrony środowiska i przyrody (z 648 do 463 - o 185 skarg, tj. o 28,5%), dotyczących bezrobocia i zatrudnienia (z 2.404 do 2.227 - spadek o 177 skarg, tj. o 7,4%, udział tych spraw w ogólnym wpływie w 1997 r. wyniósł 3,8%, a w 1996 r. wyniósł 5,4%), kombatanckich (z 1216 do 1137 - spadek o 79 skarg, tj. o 6,5%, udział tych spraw w ogólnym wpływie wyniósł w 1997 r. 2,0%, a w 1996 r. wyniósł 2,7%), wywłaszczeniowych (z 1.039 do 968 - spadek o 71 skarg, tj. o 6,8%, ich udział w ogólnym wpływie w 1997 r. wyniósł 1,7%, a w 1996 r. wyniósł 2,3%).

Zmniejszyły się też wpływy skarg w sprawach dotyczących mienia przejętego z naruszeniem prawa (z 231 do 121), komunalizacji mienia (z 289 do 239), z zakresu ustroju samorządu terytorialnego (ze 171 do 121), dotyczących

cen, opłat i stawek taryfowych (z 271 do 229), z zakresu energetyki (o 31 skarg), kultury fizycznej (o 15 skarg).

W pozostałych grupach spraw wpływ skarg i ich udział w ogólnej liczbie skarg był zbliżony do poziomu w roku 1996.

4. Wyraźny, powyżej 100 skarg na akty i czynności, wzrost wpływu w stosunku do 1996 r. nastąpił w 17 województwach: warszawskim (o 11.492 skargi, co stanowi wzrost o 583,0% - stało się to wskutek wpływu w IV kwartale 1997 r. do Wydziału III NSA w Warszawie 10.935 skarg dotyczących uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji Telekomunikacji Polskiej S.A.; bez tych skarg wzrost wpływu wyniósł 557 skarg, tj. o 28,3%), katowickim (o 504 skargi - 30,3%), kieleckim (o 325 skarg - 33,5%), szczecińskim (o 300 skarg - 31,4%, koszalińskim (o 287 skarg - 58,6%), legnickim (o 274 skargi - 62,3%), sieradzkim (o 204 skargi - 91,9%), opolskim (o 191 skarg - 27,9%), zielonogórskim (o 188 skarg - 33,5%), gdańskim (o 143 skargi - 8,5%), białostockim (o 138 skarg - 20,0%), lubelskim (o 135 - 15%), toruńskim (o 131 - 29,2%), radomskim (o 126 - 16,4%), jeleniogórskim (o 116 - 21,6%), tarnowskim (o 116 - 27,5%), tarnobrzesckim (o 105 - 28,1%).

Spośród tych województw stały coroczny od 1995 r. wzrost liczby skarg wystąpił w województwach: warszawskim, katowickim, kieleckim, legnickim, sieradzkim, opolskim, zielonogórskim, gdańskim, lubelskim, toruńskim, radomskim, jeleniogórskim, tarnowskim, tarnobrzesckim. Natomiast wyraźny wzrost wpływu w 1997 r. w województwach szczecińskim, koszalińskim i białostockim nastąpił po spadku wpływu skarg, jaki miał miejsce w tych województwach w 1996 r. w stosunku do roku 1995.

W jednym tylko województwie nastąpił w 1997 r. wyraźny ilościowy spadek wpływu skarg w porównaniu do 1996 r. - rzeszowski (o 116 skarg, tj. o

15,6%). Nastąpiło to po wyraźnym wzroście wpływu skarg w 1996 r. tak, że wpływ w 1997 r. (626 skarg) był zbliżony do wpływu z 1995 r. (607).

W pozostałych 31 województwach wpływ skarg kształtował się w 1997 r. na poziomie zbliżonym do wpływu odnotowanego w 1996 r. Jednakże spośród tych województw zauważalny, coroczny, systematyczny od 1995 r. wzrost występuje w województwach: bielskim, ciechanowskim, częstochowskim, elbląskim, kaliskim, konińskim, krakowskim, krośnieńskim, nowosądeckim, olsztyńskim, ostrołęckim, plockim, tarnowskim, wałbrzyskim, wrocławskim, zamojskim.

W 1997 r. do NSA w Warszawie (obejmował swoją właściwością sprawy z zakresu działania organów administracji z województw: warszawskiego, ciechanowskiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego i siedleckiego oraz naczelnych i centralnych organów administracji państwowej z określonymi wyjątkami dotyczącymi spraw z zakresu działania Prezesa Głównego Urzędu Cel i Kierownika Urzędu do Spraw Komitantów i Osób Represjonowanych) wpłynęło łącznie 22.264 skargi (o 10.624 więcej niż w 1996 r.), co stanowiło 37,3% ogólnego wpływu skarg do NSA (w 1995 r. - 28%).

Z tego wpłynęło:

- do Wydziału I - 2.396 (o 399 więcej niż w 1996 r.),
- do Wydziału II - 1.894 (o 218 mniej niż w 1996 r.),
- do Wydziału III - 13.245 (o 11.309 więcej niż w 1996 r.),
- do Wydziału IV - 2.845 (o 299 więcej niż w 1996 r.),
- do Wydziału V - 1.884 (o 1.165 mniej niż w 1996 r.),

Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł łącznie 37.501 (o 3.303 więcej niż w 1996 r.), co stanowiło 62,7% ogólnu wpływu (w 1996 r. - 74,6%); w tym do poszczególnych ośrodków wpłynęło skarg:

- w Białymstoku (województwa: białostockie, łomżyńskie, suwalskie) - 1.985 (o 391 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 3,3% ogólnu wpływu (w 1996 r. - 3,5%),

- w Gdanskun (województwa: bydgoskie, elbląskie, gdańskie, słupskie, toruńskie) - 4.788 (o 205 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 8,0% ogółu wpływu (w 1996 r. - 10,0%),
- w Katowicach (województwa: bielskie, częstochowskie, katowickie) - 5.081 (o 516 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 8,5 % ogółu wpływu (w 1996 r. - 9,9%),
- w Krakowie (województwa: kieleckie, krakowskie, nowosądeckie, tarnowskie) - 4.247 (o 591 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 7,1% ogółu wpływu (w 1996 r. - 8,0%),
- w Lublinie (województwa: białskopodlaskie, chełmskie, lubelskie, radomskie, zamojskie) - 3.187 (o 267 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 5,3% (w 1996 r. - 6,4% ogółu wpływu),
- w Łodzi (województwa: kaliskie, łódzkie, piotrkowskie, płockie, sieradzkie, skierniewickie, włocławskie) - 4.585 (o 226 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 7,7% ogółu wpływu (w 1996 r. - 9,5%),
- w Poznaniu (województwa: konińskie, leszczyńskie, pilskie, poznańskie, zielonogójskie, gorzowskie) - 4.298 (o 56 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 7,1% ogółu wpływu (w 1996 r. - 9,2%),
- w Rzeszowie (województwa: krosnieńskie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzęskie) - 2.091 (o 95 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 3,5% ogółu wpływu (w 1996 r. - 4,4%),
- w Szczecinie (województwa: koszalińskie, szczecińskie) - 2.550 (o 204 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 4,3% ogółu wpływu (w 1996 r. - 5,1%),
- we Wrocławiu (województwa: jeleniogórskie, legnickie, opolskie, wabrzyzkie, wrocławskie) - 4.694 (o 752 więcej niż w 1996 r.), co stanowi 7,9% ogółu wpływu (w 1996 r. - 8,6%).

5. Wzrost skarg na bezczynność organów administracji był bardzo niewielki - z 1.498 skarg w 1996 r. do 1.570 w 1997 r., tj. o 4,8%. Udział tych skarg w ogólnym wpływie był nadal niewielki - 2,6% w 1997 r. (3,3% w 1996r.).

Najwięcej skarg tego rodzaju wpłynęło w sprawach: budowlanych - 234, podatkowych - 219, mieszkaniowych - 106, z zakresu pomocy społecznej - 93 skargi.

6. Wśród 47.164 skarg, jakie w 1997 r. wpłynęły na akty i czynności organów terenowych, wniesiono 6.046 skarg na orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych, co stanowi 12,8% łącznego wpływu skarg na akty organów terenowych (w 1996 r. - 14,0%).

Wpływ ten był większy od wpływu w roku 1996 o 1.435 skarg, co stanowi wzrost o 31,1%.

Z terenu województw objętych właściwością NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg łącznie 812 tj. 13,4% ogólnego wpływu skarg tego rodzaju (w 1996 r. - 651, co stanowiło 14,2% ich ogólnego wpływu); z tego wpłynęło:

- do Wydziału I - 229 (w 1996 r. - 263),
- do Wydziału II - 26 (w 1996 r. - 51),
- do Wydziału III - 225 (w 1996 r. - 84),
- do Wydziału IV - 332 (w 1996 r. - 253).

Wpływ tych skarg z województw objętych właściwością poszczególnych

Ośrodków Zanięscowych NSA (OZ) wyniósł:

- do OZ w Białymstoku - 339, tj. 5,6% (w 1996 r. - 269 - 5,8%),
- do OZ w Gdanskun - 522, tj. 8,6% (w 1996 r. - 429 - 9,3%),
- do OZ w Katowicach - 738, tj. 12,2% (w 1996 r. - 474 - 10,3%),
- do OZ w Krakowie - 618, tj. 10,2% (w 1996 r. - 475 - 10,3%),
- do OZ w Lublinie - 473, tj. 7,8% (w 1996 r. - 374 - 8,1%),
- do OZ w Łodzi - 649, tj. 10,7% (w 1996 r. - 522 - 11,3%),

- do OZ w Poznaniu - 767, tj. 12,5% (w 1996 r. - 536 - 11,6%),
- do OZ w Rzeszowie - 324, tj. 5,3% (w 1996 r. - 269 - 5,8%),
- do OZ w Szczecinie - 267, tj. 4,4% (w 1996 r. - 217 - 4,7%),
- do OZ we Wrocławiu - 549, tj. 9,0% (w 1996 r. - 395 - 8,6%).

7. Wśród 47.164 skarg na akty organów terenowych wpłynęło do NSA w 1997 r. 1.388 skarg dotyczących lub związanych z uchwałodawczą działalnością organów samorządu terytorialnego. Są to skargi osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały organów tego samorządu składane na podstawie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie terytorialnym (wpłynęło ich 1.100), skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin (74 takich skarg) oraz skargi organów gmin na rozstrzygnięcia organów nadzorczych (214 skarg). Wpływ skarg tego rodzaju systematycznie rośnie (wpłynęło ich w 1994 r. - 692, w 1995 r. - 1.089, w 1996 r. - 1.117). Jest to głównie wzrost wpływu skarg wnoszonych na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Do NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg 177, co stanowi 12,8% ich ogólnego wpływu (w 1996 r. - 126 skarg - 11,3%).

Do poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych wpływ tych skarg w 1996 r. wyniósł:

- w Białymstoku - 32, tj. 2,7% (w 1996 r. - 52 - 4,7%),
- w Gdańsku - 112, tj. 8,1% (w 1996 r. - 220 - 19,7%),
- w Katowicach - 91, tj. 6,5% (w 1996 r. - 51 - 4,5%),
- w Krakowie - 111, tj. 8,0% (w 1996 r. - 81 - 7,2%),
- w Lublinie - 49, tj. 3,5% (w 1996 r. - 66 - 5,9%),
- w Łodzi - 390, tj. 28,1% (w 1996 r. - 74 - 6,6%),
- w Poznaniu - 138, tj. 9,9% (w 1996 r. - 211 - 18,9%),
- w Rzeszowie - 47, tj. 3,4% (w 1996 r. - 54 - 4,9%),
- w Szczecinie - 93, tj. 6,7% (w 1996 r. - 86 - 7,7%),

- we Wrocławiu - 143, tj. 10,3% (w 1996 r. - 96 - 8,6%),

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

## II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 1997 r. załatwionych zostało ogółem 42.776 skarg wobec 38.600 skarg załatwionych w 1996 r. Jest to wzrost załatwień o 4.176 spraw, co stanowi 10,8% więcej niż w 1996 r.

Na koniec roku 1997 pozostało do załatwienia 52.989 skarg (w tym 20.328 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu), co odpowiada 10,6 miesięcznego wpływu skarg w 1997 r. Mimo wzrostu liczby załatwionych spraw, pozostałość skarg zwiększyła się o 16.989 spraw w stosunku do pozostałości na koniec 1996 r. Przypomnieć należy o dużym wzroście wpływu skarg - 13.927 więcej niż w 1996 r.; a średni miesięczny wpływ wyniósł w 1997 r. - 4.980 skarg, wobec 3.820 w 1996 r. Ten bardzo duży wzrost wpływu skarg, to jedyna przyczyna zwiększenia się liczby spraw pozostałych do załatwienia na rok następny i pogorszenia się wskaźnika szybkości postępowania z 9,4 miesięcznego wpływu skarg w 1996 r. do 10,6 miesięcznego wpływu w 1997 r.

W obecnym jednoinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego podział NSA na 10 ośrodków zamiejscowych jest w zasadzie podziałem docelowym. W związku z tym, nadal jedną możliwością organizacyjną ograniczenia wzrostu pozostałości skarg niezatwierdzonych i jego zmniejszenia, przy stałym corocznym wzroście wpływu skarg, jest zwiększanie kadry sędziowskiej.

2. Podobnie jak w latach poprzednich wystąpiły dość liczne wypadki nieprzeszczenia 30-dniowego terminu, w którym organ administracji obowiązany jest przesłać do NSA odpowiedź na skargę wraz z aktami sprawy. Szczególnie rażące naruszenie tego terminu należy zilustrować następującymi przykładami:

- w sprawie IV SA 1767/97 Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przekazało akta po upływie 3,5 roku, w sprawach IV SA 2274/97 i IV SA 1194/97 po 2,5 roku, a w sprawie IV SA 224/97 po upływie 2 lat;
- w sprawie I SA/Ka 533/96 Izba Skarbowa w Katowicach przekazała akta po upływie 1,5 roku.
- w sprawach II SA/Ka 1564/96 i 1635/96 Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Katowicach przekazał akta po upływie 13-10 miesięcy;
- w sprawach I SA/Ka 1163-1166/96 Główny Urząd Ceł przekazał akta po upływie roku, a w sprawie V SA 2611/96 po upływie 10 miesięcy.

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

W 3 sprawach NSA zastosował art. 39 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wydając wyroki na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze (w Ośrodkach Zamieszcowych w Lublinie i we Wrocławiu oraz w Wydziale III w Warszawie).

3. Na ogólną liczbę 42.776 skarg zatartwionych w 1997 r. przypada 26.050 skarg zatartwionych na rozprawach (60,9% ogółu zatartwień) oraz 16.726 skarg zatartwionych na posiedzeniach niejawnych (39,1% zatartwień).

Przez wydanie wyroku zatartwionych zostało 23.115 skarg na działania i bezczynność organów administracji (54,0% ogółu zatartwień), w tym w 3 przypadkach na posiedzeniu niejawnym przez zastosowanie przepisu art. 47 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - wydanie wyroku stwierdzającego nieważność zaskarżonej decyzji.

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę zatartwionych zostało 12.823 skargi (30,0% ogółu zatartwień). Odrzucenie skargi następuje w sytuacjach, gdy skarga wniesiona została po upływie terminu do jej wniesienia, jest niedopuszczalna (dotyczy sprawy, aktu lub czynności nie należących do właściwości i zakresu działania NSA bądź skarżący nie wyczerpał środków odwoławczych, jakie służyły mu w postępowaniu przed sądownym lub nie dokonał wezwania właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa), skarżący mimo wezwania nie uzupełnił w wymaganym terminie braków skargi.

W inny sposób, w szczególności przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego (przed NSA), zatartwionych zostało 6.838 skarg (16,0% ogółu zatartwień). Umorzenie postępowania przed NSA następuje w razie cofnięcia skargi przez skarżącego oraz bezprzedmiotowości tego postępowania z innych przyczyn, zwłaszcza wskutek uwzględnienia skargi w całości przez organ, którego działania lub bezczynność zaskarżono.

4. W 1997 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 12.166 sprawach, co stanowi 46,7% spraw zatartwionych na rozprawach (w 1994 r. - 41,9%, w 1995 r. - 43,1%, w 1996 r. 47,8%).

Prokuratorzy uczestniczyli w 814 rozprawach - 3,1% (w 1995 r. w 1002 - 4,5%, w 1996 r. w 934 - 3,9%).

Udział adwokatów jako pełnomocników stron miał miejsce w 3.451 sprawach - 13,2% (w 1995 r. - 16,4%, w 1996 r. w 4.660 - 19,6%).

Radcy prawni, jako pełnomocnicy uczestników postępowania nie będących organami administracji, występowali w 2.578 sprawach - 9,9%.

Doradcy podatkowi, nie będący adwokatami ani radcami prawnymi, uczestniczyli w 61 sprawach.

### III. ORZECZNICTWO NSA

Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach wydawanych w 1997 r., podobnie jak w latach poprzednich, zwracał szczególną uwagę na:

- przestrzeganie przez organy administracji zasady wydawania decyzji na podstawie aktów prawnych powszechnie obowiązujących,
- współstosowanie zasad konstytucyjnych przy wykładni aktów normatywnych i podejmowanie przy rozstrzygnięciu spraw takich rozwiązań, które najlepiej realizują zasady konstytucyjne,
- uwzględnianie w toku interpretowania prawa ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych,
- respektowanie w postępowaniu administracyjnym prawa strony do rzetelnej i sprawiedliwej procedury,
- korzystanie z uznania administracyjnego tak, aby nie przekształciło się to w dowolność działań administracji.

#### Działalność Izby Finansowej

W 1997 r. do Izby Finansowej wpłynęło 9 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 i 104, poz. 515).

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

W trzech wypadkach z wnioskami o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych wystąpił skład orzekający Sądu w Warszawie, w dwóch wypadkach z wnioskiem takim wystąpiły składy orzekające OZ NSA w Katowicach oraz w dwóch składach orzekające OZ NSA we Wrocławiu, a w pozostałych wypadkach - składy orzekające OZ NSA w Białymstoku i Poznaniu.

W 1997 r. składy siedmiu sędziów Izby Finansowej podjęły 8 uchwał wyjaśniających zgłoszone wątpliwości prawne ( 2 rozpoznane sprawy wpłynęły w 1996 r). W sprawach o sygn. FPS 3/97 i 7/97 uchwały zostały podjęte przez sędziów Izby Finansowej i Ogólnoadministracyjnej, gdyż przedstawione wątpliwości prawne dotyczyły zagadnień będących przedmiotem zainteresowania obu Izb ( por. § 51 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działalności, Dz. U. Nr 112, poz. 540 ).

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

W jednym wypadku skład orzekający OZ NSA w Katowicach wystąpił do Prezesa NSA z wnioskiem o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów Izby Finansowej z uwagi na występujące w niej istotne wątpliwości prawne ( art. 49 ust. 1 ustawy o NSA ). Skład siedmiu sędziów rozpoznając tę sprawę powziął wątpliwość co do konstytucyjności aktu normatywnego przyjętego za podstawę zaskarżonej decyzji i w związku z tym wystąpił o zbadanie tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny w ramach procedury pytań prawnych. Trybunał rozpoznał tę sprawę w dniu 5 stycznia 1998 r.

W 1997 r. do Izby Finansowej wpłynęło 40 pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych. Skład pięciu sędziów Izby rozpoznał w tym okresie 25 pytań prawnych (z 1997r.). W 16 wypadkach podjęto uchwały zawierające odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne, w 8 wypadkach odmówiono udzielenia odpowiedzi, a w 1 - odmówiono podjęcia uchwały.

Skład siedmiu sędziów Izby, wyjaśniając przedstawione mu wątpliwości prawne wypowiadał się z reguły w kwestiach o ważnym znaczeniu dla praktyki sądów i organów administracji państwowej. Wskazać tu należy przede wszystkim na uchwałę z dnia 17 czerwca 1997 r., sygn. FPS 1/97 ( ONSA, 1997, nr 4, poz. 146 ) dotyczącą szczególnie ważnego zagadnienia, a mianowicie prawa do sądu w sprawach administracyjnych. Przedmiotem wyjaśnianych w uchwale wątpliwości był charakter orzeczenia podejmowanego przez organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej i możliwość zaskarżenia takiego orzeczenia do sądu administracyjnego. W uchwale przyjęto, że orzeczenie komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej jest w sensie materialnym decyzją administracyjną, a więc w konsekwencji podlega zaskarżeniu do NSA na podstawie art. 16 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym. Skład siedmiu sędziów wskazał m.in., że powołana ustawa z dnia 11 maja 1995 r. uniezależniła możliwość

zaskarżenia decyzji administracyjnych do NSA od trybu, w którym one zapadły. O ile w poprzednio obowiązującym stanie prawnym zaskarżeniu podlegały decyzje administracyjne wydane w postępowaniu uregulowanym w K.p.a. lub w ustawach szczególnych ( art. 196 § 2 K.p.a. ), o tyle obecnie ustawa nie uzależnia możliwości zaskarżenia decyzji od trybu, w którym została wydana. Jeśli tylko dany akt podjęty przez organ administracji spełnia materialne kryteria decyzji administracyjnej, to niezależnie od charakteru postępowania, w którym taki akt został wydany, mieści się on w zakresie kognicji NSA. Istotnej materii dotyczącej uchwały z dnia 8 lipca 1997 r., sygn. FPS 5/97 ( ONSA 1997, nr 4, poz. 148 ). Przedstawione do wyjaśnienia wątpliwości prawne dotyczyły kwestii zaskarżenia postanowień oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, podejmowanych na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a zwłaszcza organu, do którego zobowiązany może wnieść zażalenie. W powołanej uchwale przyjęto, że na wspomniane postanowienie oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zobowiązanemu służy skarga do izby skarbowej. Z kolei przedmiotem wykładni zawartej w uchwale z dnia 29 września 1997r., sygn. FPS 7/97 ( ONSA 1998, nr 1, poz. 2 ) był przepis art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym. Skład siedmiu sędziów wyjaśnił w niej, że wniesienie skargi do NSA na postanowienie organu odwoławczego o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 cyt. ustawy.

Ważne problemy prawne obejmowały również pozostałe uchwały składu siedmiu sędziów. Tytułem przykładu można wskazać, że dotyczyły one między innymi problematyki opłaty skarbowej w wypadku sprzedaży wierzycelności, charakteru prawnego rozstrzygnięć organów PKO BP dotyczących premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe

oraz trybu dochodzenia należnych opłat i podatków, za które stowarzyszenie poręczające ponosi odpowiedzialność określoną w art. 8 Konwencji celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem kamietów TIR, sporządzonej w Genewie dnia 14 listopada 1975 r.

Pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych dotyczyły niemal wyłącznie wątpliwości, które pojawiły się przy stosowaniu ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. Nr 52, poz. 268 z późn. zm.). W sprawach dotyczących podatku rolnego powstała między innymi wątpliwość co do zakresu zwolnienia od tego podatku przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy, w brzmieniu nadanym temu przepisowi art. 4 ustawy z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 91, poz. 409). Dotyczyły one w szczególności sposobu rozmnienia zwrotu „gospodarstwa... do powierzchni nie przekraczającej 100 ha (...)”, użytego w art. 12 ust. 1 pkt 4, określającego zakres ustawowego ograniczenia tego zwolnienia między innymi w wypadku gruntów Państwowego Funduszu Ziemi i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objętych w trwale zagospodarowanie w celu określonym w tym przepisie. Skład pięciu sędziów Izby Finansowej wypowiedział się w tej kwestii w uchwale z dnia 19 listopada 1997 r. FPK 14/97 (dotychczas nie publik.) wyjaśnił, że grunty Państwowego Funduszu Ziemi i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objęte w trwale zagospodarowania w celu utworzenia nowego lub powiększenia gospodarstwa już istniejącego podlegają wspomnianemu okresowemu zwolnieniu od podatku rolnego wówczas, gdy powierzchnia utworzonego lub powiększonego gospodarstwa nie przekracza 100 ha.

W uchwale z dnia 18 grudnia 1997 r. sygn. FPK 14/97 (dotychczas nie publik.) NSA przyjął, że w świetle art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia

1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zaliczenie podziemnych wyrobisk górniczych w Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych do kategorii budowli, nie daje podstawy do objęcia ich obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości. W motywach uchwały przypomniano, że w orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, iż unormowanie obowiązków podatkowych należy do wyłączności ustawowej. Po wejściu w życie Konstytucji RP powyższy pogląd stał się treścią normy konstytucyjnej sformułowanej w art. 217 tej Konstytucji, która zalicza jednoznacznie wspomnianą materię do grupy spraw podlegających uregulowaniu w drodze ustawy. Powołany przepis wyłącza możliwość przyznania normom niższej rangi niż ustawa (taki charakter mają postanowienia Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych) positkowego znaczenia przy określaniu obowiązku podatkowego przewidzianego w ustawie. Ustalanie sensu określeń ustawowych przy pomocy definicji lub wyjaśnień zawartych w aktach podustawowych „(...) byłoby... wyrazem nieuwzględniania konsekwencji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa i wynikającego stąd obowiązku podporządkowania aktów niższego rzędu aktom wyższej rangi”.

Podjęcie uchwał wyjaśniających istotne wątpliwości prawne przedstawiane przez składy orzekające NSA oraz zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych nie wyczerpuje wszystkich form działania Izby Finansowej. Wyjaśnianie wątpliwości prawnych występujących w orzecznictwie sądowym było także przedmiotem narad sędziowskich. W 1997 r. w Izbie Finansowej odbyły się dwie narady, pierwsza całej Izby, a druga - z udziałem sędziów Izby reprezentujących wszystkie OZ NSA oraz wydziały III i V. Przedmiotem dyskusji na naradzie z udziałem wszystkich sędziów Izby było opracowanie: sędziego A. Bącała pt. „Wybrane problemy orzecznictwa z zakresu ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym” oraz sędziów I. Koniecznej i J. Ruszyńskiego pt. „Problematyka kosztów uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób

fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych". Przedstawione referaty zawierały bardzo wnikliwą i wartościową analizę badanego materiału i stanowiły w związku z tym dobrą podstawę do wymiany poglądów między innymi w kwestiach, w których w orzecznictwie NSA wystąpiły rozbieżności.

Przedmiotem drugiej narady sędziów Izby Finansowej, zorganizowanej w 1997 r., były następujące zagadnienia: zapłaty odsetek od zwróconych należności celnych, pobranych nienależnie ( art. 79 i 81 ust. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989r. - Prawo celne ) oraz zwolnień od cła w zakresie art. 14 ust. 1 pkt 16 i 39 ustawy - Prawo celne. Podstawę dyskusji stanowiły referaty przedstawione przez sędziów S. Kalińskiego i Z. Szonerta. Narada umożliwiła uzgodnienie stanowisk jej uczestników w większość omawianych spraw. Jej ustalenia zostały przekazane wszystkim sędziom Izby Finansowej.

W Izbie Finansowej działa Zespół powołany do wstępnej kwalifikacji orzeczeń NSA do ogłoszenia w zbiorze urzędowym. W skład Zespołu wchodzi sędziowie Izby, powoływani na okres sześciu miesięcy. W 1997 r. Zespół odbył 7 posiedzeń. Przedmiotem oceny było 139 wyroków NSA; 44 orzeczenia przedstawiono Prezesowi NSA z wnioskiem o skierowanie do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

#### Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej

Składy orzekające NSA w 1997 r. wystąpiły w 10 sprawach o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA.

Uwzględniając sprawy, które wpłynęły w 1996 r., zostały podjęte uchwały w 11 sprawach.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze w trybie art. 22 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych przedstawiły w 1997 r. pytania prawne w 40 sprawach.

Uchwały podjęto w 38 sprawach, a uwzględniając sprawy, które wpłynęły w 1996 r. - w 39 sprawach.

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

W sprawie OPK 36/97 pytania prawne dotyczyły tego, w jaki sposób i na jakiej podstawie prawnej organ załatwia wniosek o usunięcie naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA wniesiony od postanowienia organu odwoławczego stwierdzającego, że odwołanie jest niedopuszczalne. W sprawie tej Sąd podjął uchwałę z dnia 29 września 1997 r. o odmowie udzielenia odpowiedzi na pytania prawne z uwagi na to, że skoro na postanowienie organu odwoławczego wydane na podstawie art. 134 K.p.a., może być wniesiona skarga do NSA i nie ma w tym przypadku zastosowania art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, to bezprzedmiotowe są wątpliwości prawne przedstawione w pytaniach, gdyż w tym przypadku wniosek o wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest niedopuszczalny i w ogóle nie powstają zagadnienia prawne podniesione w pytaniach. W uzasadnieniu uchwały Sąd podjął zagadnienie wzajemnej relacji między dwoma przesłankami określonymi w art. 34 ustawy o NSA, których spełnienie jest warunkiem wniesienia skargi do Sądu - pierwszej, która polega na wyczerpaniu środków odwoławczych i drugiej, która polega na wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa. Według stanowiska Sądu można powiedzieć, że art.34 ustawy o NSA wyodrębnia sprawy załatwiane w postępowaniu, które

przewiduje środki odwoławcze i w tych sprawach dopuszczalność skargi wiąże z przesłanką wyczerpania środków odwoławczych (art.34 ust.1 i 2) oraz sprawy, które są załatwiane w trybie, który w ogóle nie przewiduje środków odwoławczych i w tych sprawach dopuszczalność skargi wiąże się z przesłanką wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa (art.34 ust.3). Do pierwszej grupy spraw należą sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych rozpoznawane w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym to postępowaniu przewidziane są środki odwoławcze (odwołanie, zażalenie, wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy) oraz w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Natomiast do drugiej grupy spraw należą sprawy, o których mowa w art.16 ust.1 pkt 4 ustawy o NSA oraz - z modyfikacjami wynikającymi z przepisów szczególnych - uchwały organów gmin i akty terenowych organów administracji rządowej stanowiące przepisy prawa miejscowego, w których to sprawach ustawy nie przewidują środków odwoławczych. Z tego tylko względu, wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art.34 ust.3 ustawy o NSA nie może mieć zastosowania w sprawie, w której postępowanie jest unormowane przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, albowiem w tym postępowaniu są przewidziane środki odwoławcze. Nie zmienia tego stanu rzeczy w niczym okoliczność, iż w przypadku niektórych rozstrzygnięć podejmowanych w tym postępowaniu, są to rozstrzygnięcia ostateczne, od których nie przysługuje żaden środek odwoławczy (np. postanowienie organu odwoławczego stwierdzające niedopuszczalność odwołania). Chodzi bowiem nie o to, czy od określonego rozstrzygnięcia przysługuje środek odwoławczy lecz o to, czy rozstrzygnięcie to zostało wydane w postępowaniu, które przewiduje środki odwoławcze.

W uchwałę z dnia 17 lutego 1997 r., OPS 14/96 skład siedmiu sędziów wyjaśnił, iż adwokat (radca prawny) obowiązany jest uiścić wpis stały od skargi

bez wezwania pod rygorem odrzucenia skargi na podstawie art. 17 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o NSA. Zagadnienie to wywoływało rozbieżności w orzecznictwie NSA i Sądu Najwyższego. W wymienionej uchwałę Sąd zwrócił uwagę, że odmienna praktyka na gruncie przepisów obowiązujących do 1 października 1995 r. (do dnia wejścia w życie ustawy o NSA) była uzasadniona przede wszystkim tym, że skarga według wówczas obowiązujących przepisów była wnoszona za pośrednictwem organu i mogła być uwzględniona przez organ bez przekazywania skargi Sądowi, co oznaczało, że przepis art. 17 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie mógł mieć zastosowania w sprawach skarg wnoszonych do sądu administracyjnego. Skoro ustawa o NSA przyjęła tryb wnoszenia skarg bezpośrednio do Sądu, argument ten stał się bezprzedmiotowy. Wątpliwości w tym zakresie usunęło ostatecznie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne oraz inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.U. Nr 157, poz. 1032).

W sprawie OPK 2/97 Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi na przedstawione przez Kolegium pytania prawne dotyczące wyjaśnienia przepisów regulujących ustalanie wysokości opłaty adiacenckiej i kosztów scalenia w postępowaniu o ustalenie granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne i podział gruntu na działki budowlane, albowiem w toku rozpoznawania sprawy, na skutek wystąpienia Sądu do Trybunału Konstytucyjnego, zostały znowelizowane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalenia i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych (Dz.U. Nr 72, poz. 312). W uzasadnieniu uchwały z dnia 3 marca 1997 r. w tej sprawie Sąd stwierdził, że skoro przepisy, których

wyjaśnienie było przedmiotem pytania prawnego uległy zmianie i w rozpoznawanej sprawie mają zastosowanie przepisy w nowym brzmieniu, to wyjaśnienie treści przepisów w brzmieniu objętym pytaniem prawnym stało się bezprzedmiotowe, gdyż od ich wyjaśnienia nie zależy rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez Kolegium.

Z kolei w sprawie OPK 35/97 przychytną odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące wyjaśnienia przepisów statutu miasta stołecznego Warszawy w związku z przepisem art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.) w zakresie dotyczącym kompetencji organów do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, było stwierdzenie nieważności objętych pytaniem prawnym postanowień statutu wyrokiem NSA wydanym w odrębnej sprawie. W uzasadnieniu uchwały z dnia 19 maja 1997 r. został wyrażony pogląd, że jeżeli w toku postępowania o udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne kolegium dotyczące określonego przepisu, w innej sprawie stwierdzono nieważność tego przepisu, to rozstrzygnięcie sprawy, w której przedstawiono takie pytanie prawne nie zależy od odpowiedzi na to pytanie.

Z kolei w sprawie OPK 1/97 Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi na pytania prawne Kolegium dotyczące wyjaśnienia przepisów określających pobieranie opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (uchwała z dnia 23 czerwca 1997 r.). Pytania prawne zostały przedstawione w tej sprawie w toku rozpoznawania odwołań od decyzji wójta naliczającej opłatę za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Zdaniem Sądu ustalenie tej opłaty jest czynnością materialno-techniczną dotyczącą obowiązku wynikającego z przepisu prawa, dokonywaną w trybie pozaprosesowym przez właściwy organ lub w drodze samoobliczenia przez podmiot gospodarczy, a wobec tego ustalenie opłaty w drodze decyzji administracyjnej jest niedopuszczalne. Skoro zaś w takiej sprawie nie ma podstaw do wydania decyzji przez wójta (burmistrza,

prezydenta), to rozpoznawanie odwołań i rozstrzygnięcie sprawy nie zależy od wyjaśnienia wątpliwości prawnych przedstawionych w pytaniach prawnych.

Skład siedmiu sędziów odmówił wyjaśnienia wątpliwości prawnych przekazanych przez skład orzekające w dwóch sprawach (OPS 12/96 i OPS 5/97).

W uzasadnieniu uchwały z dnia 3 lutego 1997 r. OPS 12/96 wyrażony został pogląd co do stosowania art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, że wyjaśnienie wątpliwości prawnej jest możliwe tylko wówczas, gdy z postanowienia składu orzekającego występującego o wyjaśnienie wątpliwości prawnej jednoznacznie wynika w jakiej sprawie powstała ta wątpliwość, w tym znaczeniu, że jest wskazany i określony przedmiot zaskarżenia (akt lub czynność, na który wniesiona została skarga). Wyjaśnienie wątpliwości następuje bowiem w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej i wiąże tylko w danej sprawie. Jeżeli więc nie jest wyjaśnione jaki akt został zaskarżony, Sąd nie może wyjaśnić przekazanych wątpliwości prawnych.

Odmowa wyjaśnienia wątpliwości prawnych w sprawie OPS 5/97 dotyczących przedawnienia roszczenia o ustalenie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomości była związana ze stwierdzeniem, iż skład orzekający przyjął wadliwe założenie, że skarżący wystąpił z wnioskiem o ustalenie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość po raz pierwszy w 1995 r., podczas gdy z akt sprawy bezspornie wynikało, że postępowanie w sprawie wywłaszczeniowej, w tym o ustalenie odszkodowania, zostało wszczęte w 1958 r., z tym że decyzja w przedmiocie odszkodowania nie została dotychczas wydana. Jeżeli zaś sprawa co do odszkodowania jest w toku od 1958 r., to w ogóle nie powstaje w sprawie kwestia, czy roszczenie o odszkodowanie uległo przedawnieniu.

W ramach działalności Izby odbywały się posiedzenia zespołów kwalifikujących orzeczenia do ogłoszenia w zbiorze urzędowym NSA.

Przedmiotem narady specjalistycznej sędziów była problematyka stosowania przepisów o „właszczeniu” państwowym i komunalnym osób prawnych. W orzecznictwie NSA pojawiły się rozbieżne stanowiska co do rozumienia przepisów art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), który stanowił, iż „właszczenie” państwowym i komunalnym osób prawnych nie narusza praw osób trzecich. Większość sędziów opowiadała się za poglądem, że jeżeli osobie trzeciej przysługują roszczenia dotyczące własności gruntu, który był w zarządzie państwowej lub komunalnej osoby prawnej, to grunt taki nie staje się przedmiotem użytkowania wieczystego osoby prawnej.

#### Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

W 1997 r. zarysował się nieznaczny spadek wpływu skarg z zakresu działalności gospodarczej w stosunku do lat poprzednich.

W zakresie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi odnotować warto istotną zmianę w przedmiocie udzielania zezwoleń na sprzedaż alkoholu na czas nieoznaczony, wprowadzoną nowelizacją tej ustawy z dnia 12 września 1996 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 593). Przyjęto nowe opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, co wywołało problem sposobu i trybu ich ustalania. Powyższe zagadnienie rozpatrzył NSA w dniu 23 czerwca 1997 r. podejmując uchwałę (OPK 33/97) iż, „opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 11<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i

przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) nie są ustalane w drodze decyzji administracyjnej” (także uchwała OPK 3-31/97). W syntezach zaś, gdy strona kwestionuje sam obowiązek uiszczenia opłaty (również jej wysokość), to akt lub czynność dotycząca stwierdzenia obowiązku wynikającego wprost z przepisów prawa podlegać będzie kontroli sądowej na podstawie i w trybie przepisów art. 16 ust. 1 pkt 4 i art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Stanowisko takie zajął NSA między innymi w sprawie II SA 748/97.

W uchwale z dnia 23 czerwca 1997 r. (OPS 32/97) NSA wyraził pogląd, iż w razie wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży, z przyczyn wymienionych w art. 18 ust 8 pkt 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi organ, który wydał zezwolenie stwierdza wygaśnięcie zezwolenia w drodze decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 K.p.a. oraz że opłaty za zezwolenie określonej w art. 11<sup>1</sup> ustawy wymienionej w pkt 1 uchwały nie pobiera się od zezwoleń, o których mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy wydanych przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593). Natomiast uchwałą OPK 1/97 (z 23 czerwca 1997 r.), dotyczącą także problematyki omawianej ustawy, NSA odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, bowiem pytanie to uznął jako bezprzedmiotowe w związku ze wspomnianym poglądem, iż opłaty za omawiane zezwolenie nie są ustalane w drodze decyzji administracyjnych.

W omawianym zakresie warto odnotować także skargi dotyczące odmowy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z negatywną opinią zarządu gminy w sprawie sprzedaży tych napojów (SA/Rz

337/96, SA/Rz 606/96, SA/Rz 985/96, SA/Rz 1134/96, SA/Rz 101/97, SA/Rz 115/97). Skargi te były przeważnie oddalane, co oznacza, że organy orzekające w tych sprawach w zasadzie prawidłowo stosowały unormowania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przyczyną natomiast uwzględniania przez Sąd niektórych skarg były naruszenia przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Innym zagadnieniem prawnym dotyczącym omawianej problematyki było umieszczanie w przepisach gminnych, stanowiących podstawę wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu, dodatkowych klauzul i wymogów dla osób ubiegających się o takie zezwolenia jak np. obowiązek legitymowania się tytułem prawnym do lokalu, w którym miała być prowadzona sprzedaż alkoholu jako przesłanki udzielenia zezwolenia. W sprawach tych NSAsat na stanowisku, że praktyka powyższa nie stanowi naruszenia prawa (II SA 1154/96).

Z reguły jednak przedmiotem skarg w zakresie stosowania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi były decyzje odnawiające udzielenia zezwolenia z uwagi na wyzerpanie limitu punktów sprzedaży alkoholu ustalonych przez gminę lub niespełnienie przez zainteresowanych warunków ustawowych co do usytuowania punktów sprzedaży z uwagi na ograniczenia odległości od instytucji chronionych prawem (II SA 732/97, II SA 1113/96, II SA 307/97). W tym zakresie nie zauważono poważniejszych uchybień popełnionych przez organy administracji samorządowej.

W orzecznictwie NSA w 1997 r. nadal rozstrzygano sprawy dotyczące skarg na decyzje Ministra Finansów, podejmowane na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz. Ust. Nr 68, poz. 341 z późn. zm.), ustalające czy organizowane przez

przedsiębiorstwa handlowe konkursy - loterie promocyjne były grami losowymi w rozumieniu ustawy również przed wejściem w życie ostatniej nowelizacji ustawy o grach losowych z dnia 12 września 1996 r., która wprowadziła do katalogu gier losowych loterie promocyjne. W tych sprawach NSA zajmował stanowisko, że katalog gier zawarty w art. 2 ust. 1 ustawy nie jest zamknięty i rolą Ministra Finansów jest rozstrzygnięcie w oparciu o wszystkie przepisy ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych czy dana gra spełnia przesłanki do uznania ją za grę losową (sygn. akt II SA 497/97).

W sprawach dotyczących udzielenia zezwoleń na prowadzenie salonów gier losowych NSA zwracał uwagę, że przy prowadzeniu procedury przetargowej, w udzielaniu zezwoleń nie można posługiwać się dodatkowymi kryteriami pozaustawowymi i pozaregulaminowymi przy wyborze kandydata na prowadzenie salonu gier losowych.

Bardzo ważną grupę spraw z dziedziny działalności gospodarczej nadal stanowiły sprawy dotyczące dokonywania wpisów i zmian w ewidencji działalności gospodarczej. Pewne kontrowersje w tym zakresie budziły sprawy dotyczące wpisu do ewidencji działalności gospodarczej polegającej na wynajmie lokali użytkowych lub mieszkalnych. W tym zakresie, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie II SA 1892/94, zapadł wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r. sygn. akt III RN 4/96 w którym stwierdzono, że wynajmem lokali mieszkalnych może być zakwalifikowany jako rodzaj działalności gospodarczej podlegającej wpisowi do ewidencji, ale zależy to od skali przedsięwzięcia i skali aktywności.

W odniesieniu do podmiotowych kryteriów dokonywania wpisów w ewidencji działalności gospodarczej nadal pojawiały się problemy dotyczące spółek cywilnych. Przykładem może być sprawa II SA 496/97, gdzie odmówiono spółce cywilnej dokonania wpisu do ewidencji działalności

gospodarczej z tego powodu, że spółka ta składała się między innymi z osoby prawnej nie podlegającej (co do zasady) wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej. NSA uchylając decyzję o odmowie dokonania wpisu w powyższej sprawie stwierdził, że zawarcie umowy spółki cywilnej w celu prowadzenia działalności gospodarczej oznacza powstanie nowego podmiotu gospodarczego. Ten nowy podmiot gospodarczy, jako powstały zgodnie z obowiązującym prawem, ma samodzielną byt i nie ma tu istotnego znaczenia czy tworzą go osoby fizyczne, osoby prawne czy też osoby fizyczne i prawne. W tej sytuacji odmowa wpisu do ewidencji tego nowego podmiotu może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych przez przepisy prawa. Skoro zatem spółka prawa cywilnego nie jest osobą prawną, to w przypadku prowadzenia przez nią działalności gospodarczej, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej, działalność ta podlega wpisowi do ewidencji na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy. Odrębną kategorią spraw, związaną z prowadzeniem nadzoru przez organy udzielające koncesji na działalność gospodarczą, były sprawy związane z cofaniem udzielonych koncesji, szczególnie na prowadzenie działalności w zakresie usług ochrony mienia i osób z powodu naruszenia prawa i istotnych warunków określonych w koncesji. Najczęściej występowały przypadki, wynikające ze stosowania przepisu art. 22a ust. 1 pkt 2, w związku z art. 20 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41 poz. 324 ze zm.), dotyczące cofania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia z powodu zatrudniania przez agencje ochrony osób karanych sądowo za przestępstwa kryminalne lub z powodu niezgodnego z prawem postępowania pracowników tych agencji. Postępowanie organów koncesyjnych w tych sprawach nie budziło w zasadzie zastrzeżeń i w zdecydowanej większości skargi były oddalane (II SA 208/97, II SA 839/96, II SA 275-276/97, II SA 15/96, II SA 664/97).

Podobnie orzekano w sprawach dotyczących cofnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu bronią i amunicją (II SA 76/97, II SA 3013/95).

W interesującej sprawie ze skargi Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie odmowy udzielenia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia usług ochrony mienia (sygn. akt II SA 193/97) NSA oddalając skargę stwierdził, że związek zawodowy może co do zasady prowadzić działalność gospodarczą ale podlega ona ograniczeniom wynikającym zarówno z przepisów właściwych ustaw, jak również ze statutu podmiotu i celów, do których podmiot ten został powołany.

Kilka spraw dotyczyło koncesji na prowadzenie międzynarodowego transportu drogowego. Przytoczona odmowy udzielenia koncesji leżała najczęściej w braku limitów zezwoleń na wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego, które upoważniają do wjazdu pojazdów na terytorium określonych krajów (II SA 2259/95). Cofanie koncesji w tym zakresie następowało przeważnie z powodu niewykonania międzynarodowego transportu drogowego przez okres co najmniej 6 miesięcy (art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego - Dz. U. Nr 75, poz. 332).

Innym rodzajem koncesji udzielanych na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27 poz. 96) są koncesje na wydobywanie kopalin. W zdecydowanej większości tych spraw skargi zostały oddalone, co świadczy o prawidłowym stosowaniu prawa przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W jednej z omawianych spraw organ koncesyjny nie uwzględnił interesu właściciela sąsiadującej nieruchomości gminy z ustanowionym obszarem górniczym powołując się, że nie ma ona interesu prawnego (art. 28 kpa) w uczestniczeniu

w postępowaniu o ustanowieniu obszaru górniczego przylegającego do nieruchomości skarżącej gminy. W tejże grupie spraw godny uwagi jest także wyrok (II SA 733/96), w którym Sąd stwierdził, że opłatę eksploatacyjną wymierza się według ilości i ceny kopaliny albo surowca przeznaczanego do sprzedaży. Jeżeli do sprzedaży przeznaczają się kopalinę nie przerobioną, to podstawą wymierzenia powyższej należności jest ilość i cena kopaliny nie przerobionej. Jeżeli natomiast kopalinę poddano przed sprzedażą przetworzeniu, uzyskując w ten sposób surowiec uszlachetniony lub wzbogacony, opłatę wymierza się według ilości i ceny tego surowca. Nie ma przy tym - w ocenie NSA - żadnych podstaw by sądzić, iż opłatę eksploatacyjną wymierza się według ceny kopaliny przerobionej tylko wtedy, gdy kopalina wymaga takiego przetworzenia. Wymagania poddania kopaliny przerobce (art. 84 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego) nie można tłumaczyć jako obowiązku przeróbki. Wymaganie przerobienia, o którym mowa w powołanym przepisie, nie może zatem stanowić kryterium decydującego o sposobie ustalenia opłaty eksploatacyjnej.

W zakresie prawa geologicznego i górniczego warto odnotować również uchwałę NSA z dnia 3 lutego 1997 r. (OPS 9/96), stanowiącą że pracownik, którego dotyczy zakaz powierzania mu określonych czynności w ruchu zakładu górniczego, o którym mowa w art. 113 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górniczne (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) jest stroną postępowania w tej sprawie.

### Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

Utrzymała się, sygnalizowana już w 1996 r., wzrostowa tendencja wpływu spraw dotyczących zobowiązań podatkowych oraz innych świadczeń pieniężnych. Wzrost liczby tego rodzaju spraw spowodowany jest - jak wynika z okresowych analiz orzecznictwa organów podatkowych - przede wszystkim niedoskonałością prawa podatkowego, a w tym jego niedostateczną stabilnością, co utrudnia znacznie jego stosowanie w praktyce oraz nie zawsze prawidłowym orzecznictwem organów podatkowych. Skutkiem tego rodzaju wadliwości jest znaczny odsetek uwzględnianych w postępowaniu sądowym skarg, który w latach 1994-1997 należał do jednego z najwyższych i wynosił kolejno: 34,5, 35,3, 35,9 i 35,1%

W 1997 r. kontynuowano główne kierunki orzecznictwa sądowego w sprawach podatkowych, zmierzające - generalnie rzecz biorąc - zarówno do ochrony słusznych interesów podatników, jak i interesów fiskalnych państwa.

W postępowaniu sądowym w omawianej kategorii spraw wystąpiło wiele interesujących zagadnień prawnych, mających znaczenie dla praktyki orzeczniczej zarówno organów podatkowych, jak i Sądu. Niektóre z tych zagadnień występowały już w poprzednich latach, w większości jednakże są to zagadnienia nowe, których prawidłowe rozwiązanie przychyli się, jak należy sądzić, do podnoszenia poziomu orzecznictwa w sprawach zobowiązań podatkowych. Do najistotniejszych wymienionych wyżej problemów prawnych, występujących w poszczególnych rodzajach spraw zaliczyć należy:

#### 1. W zakresie podatku od towarów i usług.

Rosnie liczba skarg dotyczących tego rodzaju spraw podatkowych. Spowodowane to jest m.in. znacznymi trudnościami w stosowaniu przepisów

ustawy o podatku od towarów i usług. Z obserwacji praktyki orzeczniczej organów podatkowych wynika bowiem, że kilkakrotna nowelizacja poszczególnych przepisów tej ustawy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych powoduje, że podatnicy zobowiązani do samodzielnego obliczania tego podatku nie zawsze orientują się w aktualnym stanie prawnym dotyczącym VAT. Zaznaczyć również należy, że zarówno w orzecznictwie organów podatkowych, jak i w orzecznictwie sądowym wykładnia niektórych przepisów omawianej ustawy budziła wątpliwości. W celu przedyskutowania i usunięcia tych rozbieżności zorganizowano naradę wszystkich sędziów orzekających w sprawach podatkowych, o której była już mowa w tej części niniejszej Informacji, która dotyczy działalności Izby Finansowej NSA.

W wielu sprawach dotyczących VAT występował problem wykładni art. 19 ust. 1 i 3 oraz art. 27 ust. 4 i 5 ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym.

Organy podatkowe jednolicie przyjmowały i pogląd ten znajdował aprobatę w niektórych wyrokach NSA, że art. 19 ust. 1 i 3 stwierdzający, że podatnik ma prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego tylko wówczas, gdy obniżenie podatku należnego nastąpi w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatnik otrzyma fakturę lub dokument odprawy celnej, albo w miesiącu następnym - należy wyklądać w ten sposób, że podatnik nie może skorzystać z powyższego prawa (traci je), gdy wprawdzie dokona obniżenia podatku należnego za miesiąc, w którym otrzymał fakturę, albo w miesiącu następnym, lecz czynności tej (odpowiedniego skorygowania deklaracji podatkowej) dokonał po upływie podanych wyżej terminów. W kilku wyrokach Sąd zakwestionował powyższy pogląd. Ilustracją tego kierunku orzecznictwa sądowego jest publikowany wyrok z dnia 25 marca 1997 r. (ONSA 1997 r., nr 4, poz. 190), w którym wyrażono następujący pogląd prawny: „żaden z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym nie

wprowadza zakazu skorygowania uprzednio złożonej deklaracji podatkowej i w konsekwencji obniżenia w odpowiednim trybie kwoty podatku należnego, pod tym jednak warunkiem, że obniżenie podatku należnego następuje w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatnik otrzymał fakturę, rachunek uproszczony w przypadku określonym w art. 14 ust. 3 lub dokument odprawy celnej, albo w miesiącu następnym, jak tego wymaga art. 19 ust. 3 tej ustawy”. Uzasadniając to stanowisko Sąd stwierdził m.in., że przysługujące podatnikowi prawo obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, będące jednym z elementów konstrukcji podatku od towarów i usług, uzależnione jest od spełnienia wymienionych w ustawie warunków, a w tym przewidzianych w art. 19 ust. 3. Obniżenie bowiem podatku należnego następuje w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatnik otrzymał fakturę lub dokument odprawy celnej, albo w miesiącu następnym. Art. 19 ust. 3 ustanowił zakres czasowy rozliczenia, ograniczając go tylko do rozliczenia za miesiąc, w którym podatnik otrzymał fakturę albo w miesiącu następnym. Przepis ten natomiast nie wprowadził terminu ograniczającego możliwość skorygowania deklaracji podatkowej (druk VAT-7), którego naruszenie spowodowałoby utratę uprawnienia do obniżenia podatku należnego.

Omówione wyżej zagadnienia prawne wiążą się również z innego rodzaju wątpliwościami dotyczącą wykładni art. 10 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy VAT. Przepisy te nakładają na podatnika obowiązek sporządzenia deklaracji podatkowej za okresy miesięczne oraz wpłacania podatku w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy. Istota występujących wątpliwości sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaki skutek w sferze praw podatnika powoduje naruszenie obowiązku terminowego złożenia deklaracji dla potrzeb VAT, a w szczególności, czy powoduje utratę prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług. Skład orzekający NSA rozpatrujący

skargę w sprawie, w której wystąpiły podane wyżej wątpliwości - zwrócił się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ich wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów. Stosowna uchwała powiększonego składu sędziowskiego w powyższej kwestii zostanie podjęta w 1998 r.

Kolejnym istotnym zagadnieniem dotyczącym VAT, które wystąpiło w znacznej liczbie spraw, była problematyka ewidencjonowania czynności polegających opodatkowaniu oraz związanych z tym sankcji, o których mowa w art. 27 ust. 5 ustawy VAT. Generalnie rzecz biorąc, zarysowały się dwa kierunki orzecznictwa w tej kwestii. W jednym z nich, reprezentowanym w większości wydanymi wyroków, przyjmowano, że w przypadku naruszenia przez podatnika obowiązków prowadzenia ewidencji zakupów i sprzedaży, o których mowa w art. 27 ust. 4, organ podatkowy jest obowiązany do stosowania sankcji z art. 27 ust. 5 ustawy VAT. Drugi z tych kierunków opierał się na założeniu, że przesłanką ustawową stosowania sankcji jest naruszenie obowiązków związanych „wprost z prowadzeniem ewidencji”. Jeżeli więc podatnik prowadzi ewidencję w sposób zapewniający gromadzenie danych zgodnych z dokumentami dotyczącymi określonej operacji gospodarczej (wierność danych zawidencjonowanych), to wyłącza to możliwość stosowania art. 27 ust. 5. W konsekwencji takiego poglądu brak byłoby podstaw do zastosowania sankcji np. w przypadku, gdy podatnik, wbrew treści art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy VAT, ujął w ewidencji i następnie w rozliczeniu kwotę podatku naliczonego przy nabyciu samochodu osobowego. Od takich wyroków Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosił rewizje nadzwyczajne.

Zasygnalizowania wymagają również poglądy prawne dotyczące VAT, wyrażane przez składy orzekające NSA w poszczególnych sprawach, które mogą mieć znaczenie w większej liczbie rozpatrywanych spraw, a mianowicie:

Za ewidencję sprzedaży, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy VAT, może być uznana również ewidencja przychodów i zakupów towarów,

przewidziana w § 6 ust. 1 obowiązującego w 1994 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1993 r. w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych (Dz.U. Nr 132, poz. 65 ze zm.). Wyrok z dnia 13 listopada 1997 r., sygn. akt SA/L 2436/95.

Usługi agencyjne świadczone na rzecz Przedsiębiorstwa Państwowego „Totalizator Sportowy”, związane z prowadzonymi przez to Przedsiębiorstwo grami losowymi i zakładami wzajemnymi, są zwolnione od podatku od towarów i usług zarówno na gruncie Klasyfikacji usług z dnia 28 sierpnia 1985 r., jak Klasyfikacji wyrobów i usług z dnia 29 grudnia 1993 r. (obowiązującej w zakresie usług od dnia 1 kwietnia 1995 r.). Wyrok z dnia 27 maja 1997 r., sygn. akt ISA/Ld 479-488/96.

Art. 29 ust. 2 ustawy VAT nie stwarza podstawy prawnej do wyodrębnienia podatku naliczonego przy nabyciu towarów sprzedawanych w ramach sprzedaży udokumentowanej i uwzględnienia przy obliczaniu podatku prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu tych towarów i usług. Wyrok z dnia 20 czerwca 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 1644/96.

Na mocy art. 7 ust. 1 ustawy VAT i pozycji drugiej załącznika nr 2 do tej ustawy, zwolnieniu od podatku podlegają usługi w zakresie transportu drewna w lesie z miejsca wyrębu do wyznaczonych punktów składowania, wykonywane na zlecenie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, bądź właścicieli lasów prywatnych. Wyrok z dnia 25 lipca 1997 r., sygn. akt SA/Wr 3352/95.

Wyjątek określony w art. 25 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy VAT dotyczy sytuacji, gdy podatek naliczony pozostaje w bezpośrednim związku z umową darowizny, czyli wynika z dokonania tej właśnie czynności prawnej, polegającej opodatkowaniu na mocy art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy. Nie obejmuje on natomiast sytuacji, gdy towar został nabyty pod tytułem darmym za granicą, a

nasępnie importowany i opodatkowany tylko z tego ostatniego tytułu. Wyrok z dnia 6 listopada 1997 r., sygn. akt SA/Ka 1895/95.

Kwota zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, którą przewiduje art. 21 ust. 1 i 2 ustawy VAT nie stanowi nadpłaty w rozumieniu art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.). Wyrok z dnia 30 stycznia 1997 r., sygn. akt I SA/Po 1786/96.

Przekroczenie w ciągu roku podatkowego wartości sprzedaży towarów i w konsekwencji utrata zwolnienia od podatku przez podatników rozporczyających działalność w ciągu roku, o czym mowa w art. 14 ust. 7 ustawy VAT, następuje z momentem przekroczenia limitu określonego dla danego podatnika proporcjonalnie do okresu prowadzenia sprzedaży, przy uwzględnieniu kwoty wymienionej w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy VAT. Wyrok z dnia 8 listopada 1996 r., sygn. akt III SA 1045/96.

Nabywca nie może obniżyć podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów lub usług określony w fakturze, do otrzymania której nie był jeszcze uprawniony. Taka faktura jest bowiem wystawiona niezgodnie z art. 32 ustawy VAT. Wyrok z dnia 11 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 1289/95.

W świetle przepisów ustawy VAT brak jest podstaw do stwierdzenia, że rozporządzenie lub korzystanie z rzeczy stanowiącej własność osobistą podatnika VAT i nie związanej z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą, podlega opodatkowaniu tym podatkiem, o ile nie spełnia warunków określonych w art. 5 tej ustawy. Wyrok z dnia 4 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 450/96.

Częścią składową samochodu osobowego w rozumieniu art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy VAT w związku z art. 47 Kc jest wszystko, co zwiększa wartość tego samochodu w ewidencji (wykazie) środków trwałych, prowadzonej dla potrzeb amortyzacji majątku podatnika. Wyrok z dnia 15 kwietnia 1997 r., sygn. akt I SA/Po 1970/96.

Ustawodawca w ustawie VAT w brzmieniu obowiązującym w 1995 r. nie wprowadził obowiązku umieszczania na fakturach daty ich otrzymania. Oznacza to, że dopuszcza się możliwość przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność nie tylko za pomocą dokumentu, lecz również innych środków dowodowych. Wyrok z dnia 11 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 1580/95.

Wydanie decyzji podatkowej na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy VAT, której przedmiotem jest tylko poszczególna czynność z podlegających opodatkowaniu czynności działalności gospodarczej jest pozbawione podstawy prawnej. Wyrok z dnia 3 października 1997 r., sygn. akt I SA/Ld 227/97.

Nie kod taryfy celnej PCN, lecz zakwalifikowanie towaru do określonego w załączniku nr 6 do ustawy VAT symbolu SWW rozstrzyga o jego zaliczeniu „do wyrobów akcyzowych”. Wyrok z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt I SA/Ka 244/96.

Nowym zagadnieniem prawnym jakie pojawiło się w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług jest możliwość refakturowania usług ubezpieczeniowych. Organy podatkowe stanęły na stanowisku, że w świetle obowiązujących przepisów brak jest podstaw prawnych, aby leasingobiorca zaliczać do kosztów uzyskania przychodów wydatki związane z ubezpieczeniem przedmiotu umowy leasingowej. Leasingobiorca nie ma upoważnienia do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, a więc nie może również refakturować wydatków związanych z ubezpieczeniem. Sąd podzielił ten pogląd i skargę oddalił (wyrok z dnia 26 września 1997 r., sygn. akt III SA 461/97). Wyrok ten wywołał rozbieżne, często krytyczne, komentarze w prasie prawniczej. Mając na uwadze praktyczną doniosłość powyższego problemu - będzie on przedyskutowany na zebraniach sędziowskich, a następnie w zależności od wyników tej dyskusji podjęte zostaną dalsze czynności zmierzające do ewentualnego ujednoczenia poglądów w tej sprawie.

## 2. W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Aktualne były nadal podstawowe zagadnienia prawne występujące w tej grupie spraw i dotyczące w szczególności kosztów uzyskania przychodów, zwolnień przedmiotowych oraz ulg podatkowych, o których mowa w art. 26 ustawy. W poszczególnych wyrokach dotyczących powyższych zagadnień podtrzymano konsekwentnie wypracowany w orzecznictwie sądowym i aprobowany przez doktrynę pogląd, że przepisy stanowiące przywileje podatkowe, będące odstępstwem od zasady powszechności i równości podatkowej, powinny być wykładane przede wszystkim przy zastosowaniu wykładni gramatycznej. Ten sposób wykładni umożliwia bowiem w znacznej liczbie przypadków ustalenie ratio legis poszczególnych regulacji prawnych prawa podatkowego i w konsekwencji również uwzględnienie przy rozstrzyganiu spraw - zgodnie z zasadą art. 7 Kpa - zarówno interesu fiskalnego Skarbu Państwa, jak i słusznego interesu podatnika.

W zakresie kosztów uzyskania przychodów wyrażano jednolicie poglądy, że warunkiem zaliczenia wydatku do kosztu uzyskania przychodu jest jego związek z prowadzoną działalnością gospodarczą, zaś jego poniesienie ma bądź może mieć wpływ na wielkość osiągniętego przychodu. Pogląd ten, znajdujący pełne potwierdzenie w treści art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych („kosztami uzyskania przychodów z poszczególnego źródła są wszelkie koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów...”), umożliwia przeciwdziałanie bezzasadnemu zaliczeniu do kosztów uzyskania przychodów wydatków nie spełniających warunków i obniżaniu w ten sposób podstawy opodatkowania. Ten generalny kierunek orzecznictwa w sprawach dotyczących kosztów uzyskania przychodów został w całości zaaprobowany przez sędziów orzekających w sprawach podatkowych w czasie narady, o której była mowa w tej części Informacji, która dotyczyła działalności Izby Finansowej NSA.

Z omawianą problematyką kosztów uzyskania przychodów łączy się istotna dla osób prowadzących działalność gospodarczą kwestia wydatków związanych z użytkowaniem i eksploatacją samochodów osobowych przejętych w leasing i nie wprowadzonych do ewidencji środków trwałych. W wielu tego rodzaju sprawach (np. I SA/Ld 586/96 i I SA/Ld 13/96) oddalano skargi, gdyż wbrew treści art. 23 ust. 1 pkt 46 ustawy, podatnicy nie prowadzili ewidencji przebiegu pojazdów, co uniemożliwiało ustalenie, czy faktycznie poniesione z tego tytułu wydatki były wyższe bądź też niższe niż normatywnie określona granica tych wydatków w tym przepisie.

W zakresie zwolnień od podatku dochodowego, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 rozstrzygnięto sporny do tej pory problem, a mianowicie, czy członek komisji rady gminy, nie będący radnym i otrzymujący z tytułu pracy w komisji diety - korzysta z przewidzianego w powyższym przepisie zwolnienia od podatku. Organy podatkowe stały na stanowisku, że z uwagi na wyodrębnienie statusu członka komisji rady gminy - nie może on korzystać z tego przywileju. W orzecznictwie sądowym przyjęto jednakże, że zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o samorządzie terytorialnym prowadzi do wniosku, że brak podstaw prawnych do wyłączenia członków komisji rad gmin nie będących radnymi z uprawnień przewidzianych w art. 21 ust. 1 pkt 17 (wyrok z dnia 2 kwietnia 1997 r., sygn. akt I SA/Ka 481/96).

W kilku sprawach rozważane było istotne społecznie zagadnienie, a mianowicie, czy istnieje możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych na nabycie akcji spółki pracowniczej, której celem była prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego w takiej sytuacji, gdy spółka nie została jeszcze wpisana do rejestru handlowego, zaś Minister Przekształceń Własnościowych nie zawarł z nią stosownej umowy. W tego rodzaju sprawach Sąd - po dokonaniu wykładni art. 26 ust. 1 pkt. 10 omawianej ustawy, a także

uwzględniając społeczny i gospodarczy cel prywatyzacji przedsiębiorstw - stanął na stanowisku, że wymieniony wyżej przepis umożliwia odliczenie od podstawy opodatkowania wydatków pomiesionych w danym roku podatkowym na objęcie akcji w spółce pracowniczej, której celem była prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego, bez względu na to, czy nastąpił wpis tej spółki do rejestru handlowego (np. wyrok z dnia 23 września 1997 r., sygn. akt I SA/Ka 391/96).

Aktualne były nadal, choć w nieco mniejszym zakresie niż w 1996 r. zagadnienia prawne związane z odliczaniem od podstawy opodatkowania udzielonych darowizn. I tak przykładowo Sąd analizując art. 26 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1995 r. doszedł do wniosku, że dla realizacji prawa do odliczenia od dochodu darowizn na cele przewidziane w tym przepisie nie jest istotne, czy cele te realizowane są w formie zinstytucjonalizowanej, czy też przez osoby fizyczne, dla których darowizny te stanowią ich osobisty przychód, lecz istotne jest jedynie to, czy darowizna rzeczywiście udzielona była na jeden z celów wymienionych w ustawie, zaś w momencie dokonywania darowizny obdarowany spełniał warunki do przeznaczania otrzymanej darowizny na cel określony w ustawie (wyrok z dnia 3 września 1997 r., sygn. akt SA/Sz 1760/96).

Podtrzymano, sygnalizowany już w Informacji o działalności NSA w 1996 r., pogląd dotyczący opodatkowania dochodu żołnierzy zawodowych pełniących służbę w misjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych poza granicami Polski. W kilku tego rodzaju sprawach oddalono skargi, gdyż zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie § 9 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 35, poz. 173 ze zm.) dotyczy należności otrzymywanych przez żołnierzy z tytułu pełnienia służby poza granicami kraju w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych, o których mowa w § 5 ust. 1

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1992 r. w sprawie żołnierzy zawodowych wyznaczonych do ... (Dz.U. Nr 34, poz. 147). Uposażenie żołnierzy zawodowych („zachowane” na czas pełnienia misji za granicą) otrzymywane na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz.U. z 1992 r., Nr 5, poz. 18) opodatkowane jest na zasadach ogólnych.

Istotne wątpliwości prawne wywołała niejednołita praktyka organów podatkowych stosowania art. 22 ust. 9 pkt. 3 ustawy, określającego zryczałtowane koszty uzyskania przychodu w zakresie dotyczącym tłumaczy. Z uwagi na to, że w powyższej kwestii również Ministerstwo Finansów nie miało jednolitego poglądu, zaś wykładnia art. 22 ust. 9 pkt 3 rzeczywiście wzbudza wątpliwości - jeden ze składów orzekających w tych sprawach wystąpił na mocy art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym o ich wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów NSA. Stosowna uchwała w powyższej kwestii zostanie wydana w 1998 r.

W sprawach dotyczących odliczeń od podstawy opodatkowania wydatków na cele mieszkaniowe, orzecznictwo NSA prezentowało pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale z dnia 16 listopada 1995 r. (OSN IABPIUS nr 5, poz. 69), o której była już mowa w Informacji o działalności NSA w 1996 r. W tej kategorii spraw Sąd m.in. stanął na stanowisku, że użyte w art. 26 ust. 1 pkt 5 lit a określenie „zakup gruntu... pod budowę budynku mieszkalnego” oznacza, że budowa budynku mieszkalnego miała nastąpić w przyszłości. W konsekwencji więc, zdaniem Sądu, jeżeli z aktu notarialnego wynika, że podatnik nabył działkę zabudowaną domem jednorodzinnym, to brak jest podstaw do odliczenia od podstawy obliczenia podatku wydatku poniesionego na zakup gruntu (działki), gdyż nie został on zabudowany (I SA/Ld 559/96). W kolejnej sprawie tego typu (I SA/Ld 679/96) Sąd wyraził pogląd, że nie ma przeszkód prawnych do odliczenia w 1992 r. spłat kredytu bankowego, zaciągniętego w

1988 r. i przeznaczzonego na sfinansowanie wkładu budowlanego w spółdzielni mieszkaniowej.

Z treści bowiem art. 26 ust. 10 omawianej ustawy w brzmieniu obowiązującym w 1992 r. wynika, że podatnik miał prawo do odliczenia spłat kredytu w tych latach, w których są one faktycznie dokonywane.

Poza wymienionymi wyżej zagadnieniami, Sąd w wielu innych sprawach dotyczących również podatku dochodowego od osób fizycznych wyrażał poglądy na tle konkretnych, często jednostkowo występujących stanów faktycznych, a mianowicie:

Utrata charakteru rolnego lub leśnego gruntów, która w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt. 28 następuje przez wyłączenie tych gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, polega na faktycznym przekształceniu sposobu ich użytkowania (III SA 1025/95).

Unowocześnienie (modernizacja) mieszkania np. przez zmianę systemu ogrzewania może być równoznaczne z przystosowaniem (adaptacją) tego mieszkania lub jego wyposażeniem w konstrukcję lub urządzenie poddyktowane potrzebami wynikającymi z niepełnosprawności. O tym, czy wyposażenie lokalu mieszkalnego w określone urządzenia (np. ogrzewanie elektryczne lub gazowe zamiast dotychczasowego ogrzewania węglowego) stanowi tylko jego modernizację, czy też poddyktowane jest celami rehabilitacyjnymi, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy oraz § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 124, poz. 553 ze zm.), decydują potrzeby podatnika (badź osoby pozostającej na jego utrzymaniu) wynikające z jego niepełnosprawności (SA/Sz 696/96).

Rekompensaty otrzymane przez kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa

mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446) są wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 21 ust. 1 pkt 3 tej ustawy), jako odszkodowania otrzymane na podstawie ustawy (I SA/Po 1049/96).

### 3. W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.

I w tej grupie spraw, podobnie jak w 1996 r., znaczna część zagadnień prawnych dotyczyła ustaleń podstawy opodatkowania, a w tym przede wszystkim kosztów uzyskania przychodów. Spośród wielu spraw dotyczących tych zagadnień, niekiedy spornych zarówno w orzecznictwie organów podatkowych, jak i sądowym, wymienić należy następujące:

Podatnicy powołując się na art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zaliczają niekiedy do kosztów uzyskania przychodów wydatki związane z powstaniem i organizacją spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Wprawdzie ustawa definiuje pojęcie kosztów w sposób ogólny, to jednak wykładnia powołanego wyżej przepisu prowadzi do oczywistego wniosku, że przesłanką uznania określonego wydatku za koszt uzyskania przychodu jest zamierzony cel, którym jest uzyskanie przychodu. Uwzględniając tę ogólną regułę w orzecznictwie sądowym stwierdzono, że wydatki poniesione w celu zorganizowania spółki z o.o., ale przed uzyskaniem przez nią osobowości prawnej, tj. przed zarejestrowaniem w rejestrze handlowym, nie mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Ustawodawca bowiem wiąże koszty uzyskania przychodów z celem ich osiągnięcia. Skoro więc poniesione przez spółkę wydatki nie miały wpływu na wielkość osiągniętego przychodu, to brak było podstaw do ich odliczenia od przychodu (np. wyrok z dnia 3 lipca 1997 r., sygn. akt SA/Sz 1634/96 i z dnia 22 października 1997 r., sygn. akt SA/Sz 1885/96).

Na podmiotach prowadzących działalność gospodarczą ciąży obowiązek dokumentowania wszelkich operacji gospodarczych w sposób kompletny i systematyczny. Zaliczenie wydatku do kosztów uzyskania przychodów uwarunkowane jest potwierdzeniem go dowodem księgowym, zgodnym z przepisami dotyczącymi zasad prowadzenia rachunkowości (wyroki z dnia 9 i 22 października 1997 r., sygn. akt SA/Sz 1682/96 i SA/Sz 1225/96).

W przypadku używania samochodów prywatnych do celów służbowych - wydatki związane z eksploatacją samochodu oraz wypłaconymi dietami i innymi należnościami z tytułu podróży służbowej powinny być dokumentowane m.in. delegacjami służbowymi, gdyż tylko wówczas mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Wprawdzie z przepisów zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 sierpnia 1990 r. w sprawie diet i innych należności z tytułu podróży służbowych na terenie kraju (M.P. Nr 32, poz. 257) nie wynika, jaka forma przewidziana jest dla „połączenia wyjazdu służbowego”, ale oczywiście jest, że zawierając ona musi m.in. miejscowość docelową, datę i godzinę wyjazdu i powrotu. Takich danych nie zawiera ewidencja przebiegu pojazdu (rozliczenie zużycia).

Nadal wiele wątpliwości budzi w praktyce orzeczniczej organów podatkowych kwalifikowanie wydatków z tytułu umów leasingowych do kosztów uzyskania przychodów. W dotychczasowym orzecznictwie sądowym generalnie przyjęto, że w przypadku leasingu eksploatacyjnego (operacyjnego) leasingobiorca dzierżawi lub najmuje środek trwały na okres trwania umowy, po upływie którego jej przedmiot powraca do leasingodawcy. W czasie trwania takiej umowy, leasingobiorca ponosi określone opłaty na rzecz leasingodawcy, które są kosztem uzyskania przychodu, jeżeli stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 1993 r. w sprawie zaliczania przedmiotu umów najmu lub dzierżawy rzeczy ... (Dz.U. Nr 28, poz. 129), przedmiot leasingu nie zostaje zaliczony do składników majątku leasingobiorcy.

W przypadku zaś leasingu inwestycyjnego (kapitałowego), którego istotą jest to, że leasingobiorca korzysta w okresie trwania umowy z przedmiotu leasingu, natomiast po jej upływie przysługuje mu prawo jego przejęcia na własność - tylko jeden ze składników opłaty leasingowej, a mianowicie odsetki z tytułu rozłożenia płatności wartości przedmiotu leasingu na raty są kosztem uzyskania przychodu. Drugi natomiast element opłaty leasingowej, tj. kwoty stanowiące odpowiednik wartości przedmiotu leasingu jest kosztem wówczas tylko, gdy przedmiot umowy nie jest zaliczony do składników majątku leasingobiorcy. Organy podatkowe nie zawsze dokonują prawidłowych ustaleń umożliwiających rozróżnienie poszczególnych rodzajów umów leasingowych, co w konsekwencji powoduje uchylanie przez Sąd wydanych w tych sprawach decyzji. Ten kierunek orzecznictwa sądowego był kontynuowany (np. wyrok z dnia 18 czerwca 1997 r., sygn. akt SA/Ka 202/96).

Przedmiotem orzecznictwa sądowego była również wykładnia art. 16 ust. 1 pkt 38 omawianej ustawy w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1994 r. Zgodnie z tym przepisem do kosztów uzyskania przychodów nie zalicza się wydatków ponoszonych na rzecz udziałowców (akcjonariuszy) oraz osób wchodzących w skład organów stanowiących osób prawnych, nie będących udziałowcami (akcjonariuszami). W świetle tego przepisu bezasadne było zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów wydatk dokonanych na rzecz członków zarządu osoby prawnej (nie będących pracownikami) z tytułu korzystania przez nich z samochodów prywatnych dla celów służbowych. W jednej z tego typu spraw, Sąd stwierdził m.in., że wszystkie wydatki ponoszone przez osobę prawną na rzecz jej udziałowców (akcjonariuszy), poza wynagrodzeniami, nie mogą być uznane za koszty uzyskania przychodu, gdyż drugi człon hipotezy art. 16 ust. 1 pkt 38 odnosi się tylko do wydatków na rzecz tych członków organów stanowiących osób prawnych, którzy nie byli zarazem jej udziałowcami (akcjonariuszami). Skoro więc wydatk, nie będących

wynagrodzeniem, dokonano na rzecz wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, którzy nie byli jej pracownikami, to nie mogą być one zaliczone do kosztów (wyrok z dnia 27 stycznia 1997 r., sygn. akt SA/Ka 2507/95).

W jednej ze spraw organy podatkowe zakwestionowały zaliczenie przez spółkę akcyjną do kosztów uzyskania przychodów wydatków na kupno paliwa do samochodu używanego przez zakładowy związek zawodowy. Sąd dokonując analizy przepisów prawnych obowiązujących w latach 1993-1994 (decyzje podatkowe dotyczyły podatku za lata 1993 i 1994), a w tym również art. 33 ustawy o związkach zawodowych, podzielił stanowisko organów podatkowych. Zdaniem Sądu bowiem obowiązkiem udostępnienia przez zakład pracy zakładowej organizacji związkowej pomieszczeń i urządzeń technicznych niezbędnych do wykonywania działalności związkowej - nie obejmuje pokrywania kosztów związanych z korzystaniem z tych pomieszczeń i urządzeń technicznych (wyrok z dnia 2 września 1997 r., sygn. akt SA/Ka 321/96).

#### 4. W zakresie opłaty skarbowej.

W tej kategorii spraw podtrzymany został pogląd Sądu wyrażony w kilkunastu sprawach, zbierzony również ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 20 kwietnia 1995 r. OSN IAPiUS 1995 r. nr 22, poz. 269), że umowy pożyczki zawarte przez spółki prawa handlowego prowadzące działalność gospodarczą w zakresie udzielania pożyczek i nie mające zezwolenia Prezesa NBP na tego rodzaju działalność - podlegają opłacie skarbowej na mocy art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o opłacie skarbowej. Stanowisko to potwierdził raz jeszcze Sąd Najwyższy (uchwała składu całej Izby Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 1997 r., IAPiUS 1997 r. nr 14, poz. 246), co spowodowało, że wniesione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego rewizje nadzwyczajne od

wyroków oddalających skargi spółek prawa handlowego w tych sprawach, zostały cofnięte.

Istotne wątpliwości budziła też wykładnia art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a omawianej ustawy. Trudności interpretacyjne tego przepisu spowodowane zostały tym, że przy niezmiennym zakresie przedmiotowym art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy, wyłączono od opłaty skarbowej „umowy sprzedaży, dzierżawy, poddzierżawy, najmu i podnajmu, zawierane przez podatników, o których mowa w art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług oraz inne tego rodzaju umowy objęte zwolnieniami na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2, a także umowy sprzedaży zawierane przez podatników, o których mowa w art. 14 tej ustawy w zakresie czynności zwolnionych od podatku”. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 19 maja 1997 r., sygn. akt FPS 4/97, ustosunkowując się do przedstawionych przez skład orzekający wątpliwości dotyczących omówionych wyżej kwestii, wyjaśnił, że sprzedaż wierzycelności dokonana przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie obrotu wierzycelnościami nie podlega opłacie skarbowej zarówno przed, jak i po wejściu w życie ustawy VAT.

#### 5. Zagadnienia prawne dotyczące zobowiązań podatkowych w uchwałach NSA.

Problematyka prawa podatkowego wystąpiła również w pytaniach prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych oraz w wystąpieniach poszczególnych składów orzekających o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów NSA. Wprawdzie uchwały podejmowane przez powiększone składy sędziowskie, w których udzielano odpowiedzi na przedstawione pytania i wyjaśniano zgłoszone wątpliwości prawne mają moc wiążącą tylko w konkretnej rozpatrywanej sprawie, to jednak z uwagi na to, że dotyczą ważnych zagadnień prawnych występujących w większej liczbie spraw,

są istotnym elementem działań zmierzających do ujednoczenia orzecznictwa zarówno organów podatkowych, jak i Sądu.

W podjętych uchwałach Sąd udzielił następujących odpowiedzi i wyjaśnień w zakresie zobowiązań podatkowych:

- 1/ Grunty, na których spółdzielnia mieszkaniowa realizuje inwestycje w zakresie budowy domów, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawki określonej w art. 5 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31).
- 2/ Przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.) nie obejmuje swoim zakresem istniejących budynków, które zostały poddane remontowi kapitałnemu; obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości powstaje w przypadku tych budynków w chwili określonej w art. 6 ust. 1 tej ustawy.
- 3/ Zakład budżetowy świadczący statutowe usługi w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu, dotowany w znacznej części przez budżet państwa, nie był w stanie prawnym obowiązującym do końca 1996 r. obowiązany do płacenia podatku od nieruchomości od budynków i gruntów będących w jego zarządzie według stawek określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 5 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.), także w przypadku prowadzenia w obrębie wspomnianych gruntów i budynków odpłatnej działalności, z której dochód przeznaczony był na realizację celów statutowych.

- 4/ Od dnia 1 stycznia 1997 r. grunty, przejęte do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z innych źródeł niż Państwowy Fundusz Ziemi, korzystają - na wniosek podatnika - z okresowego zwolnienia od podatku rolnego, przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 91, poz. 409), także wówczas, gdy przed dniem 1 stycznia 1997 r. objęto je w trwałe zagospodarowanie w celu utworzenia nowego gospodarstwa lub powiększenia gospodarstwa już istniejącego do powierzchni nie przekraczającej 100 ha.
- 5/ Rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 13 z 1996 r., poz. 74 z późn. zm.) oraz wyników referendum gminnego - uchwały wprowadzającej podatek na finansowanie kosztów wywozu i utylizacji odpadów komunalnych.
- 6/ 1) Od dnia 1 stycznia 1997 r. grunty, przejęte do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z innych źródeł niż Państwowy Fundusz Ziemi, korzystają - na wniosek podatnika z przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 91, poz. 409) z okresowego zwolnienia od podatku rolnego, także wówczas, gdy przed dniem 1 stycznia 1997 r. objęto je w trwałe zagospodarowanie w celu utworzenia nowego

gospodarstwa lub powiększenia gospodarstwa już istniejącego do powierzchni nie przekraczającej 100 ha.

2) Grunty Państwowego Funduszu Ziemi i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objęte w trwale zagospodarowanie w celu utworzenia nowego gospodarstwa lub powiększenia gospodarstwa już istniejącego podlegają okresowemu zwolnieniu od podatku rolnego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409), wówczas, gdy powierzchnia utworzonego lub powiększonego gospodarstwa nie przekroczy 100 ha.

7/ Organem właściwym do wydania decyzji w sprawie określenia wysokości podatku od środka transportowego stanowiącego współwłasność osób fizycznych zamieszkałych na terenie różnych gmin jest organ gminy miejsca zamieszkania osoby, na której nazwisko sporządzony został dowód rejestracyjny pojazdu.

8/ Uzasadniony wniosek podatnika o zwrot nadpłaconej kwoty podatku od nieruchomości, uiszczonego w drodze tzw. samoobliczenia, organ podatkowy rozstrzyga na podstawie właściwych przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.), określając wysokość zobowiązania podatkowego, natomiast w przypadku bezzasadności wniosku - wydaje decyzję odnawiającą zwrotu na podstawie art. 29 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486 z późn. zm.).

9/ W świetle art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.) zaliczenie podziemnych wyrobisk górniczych w Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych do kategorii budowli, nie daje podstawy do objęcia ich obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości.

10/ Nie podlega opłacie skarbowej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.) sprzedaż wierzytelności:

- a) w okresie od 18 marca 1992 r. do 4 lipca 1993 r. - gdy sprzedawcą był podmiot wykonujący działalność gospodarczą (w zakresie obrotu wierzytelnościami),
- b) od 5 lipca 1993 r. - kiedy dokonuje jej podatnik podatku od towarów i usług świadczący usługi w zakresie finansów, a także gdy podatnikiem tego podatku jest nabywca wierzytelności.

11/ Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do orzekania w sprawach skarg na rozstrzygnięcia organów PKO BP dotyczące premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe.

12/ Po śmierci podatnika nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania w sprawie określenia wysokości niewykonanego przez niego zobowiązania podatkowego, nie oznacza to jednak, że zobowiązanie podatkowe, powstałe ex lege, wygasło na skutek śmierci podatnika.

### Sprawy celne

W sprawach ze skarg na decyzje Prezesa GUC - podobnie jak w latach poprzednich - znaczną grupę stanowiły sprawy, których przedmiotem były zarzuty dotyczące naruszenia przez organy celne w toku postępowania zasad postępowania administracyjnego. Zarzuty te dotyczyły zwłaszcza prowadzonego postępowania dowodowego, a w szczególności niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności niezbędnych do rozpatrzenia sprawy, niezbrania pełnego materiału dowodowego (art. 77 § 1, art. 80 Kpa) oraz nieprzeprowadzenia wszystkich dowodów, w szczególności zaofiarowanych przez strony (art. 75 § 1 Kpa).

Stanowisko takie Sąd zajął m.in. w sprawach sygn. akt I SA/Lu 304/96, I SA/Po 3236/95, I SA/Po 1791/96, I SA/Gd 502/96, I SA/Gd 1577/96, I SA/Ld 227/96, I SA/Po 1406/96, SA/Sz 801/96, SA/Sz 586/96, I SA/Ka 133/96, I SA/Ld 5111/96, I SA/Wr 4111/96 i V SA 3/97.

Z powyższą kwestią związane są często podnoszone przez strony zarzuty niedoeniesienia się przez organy celne w toku postępowania do podnoszonych argumentów merytorycznych.

Uwzględnianie tych zarzutów było podstawą uchylania decyzji organów celnych obu instancji.

Szczególnym przykładem ilustrującym wskazane wyżej naruszenia zasad Kpa przez organy celne były sprawy dot. ponownego wymiaru cła po wznowionym postępowaniu w zakresie ustalenia wartości celnej towaru w nowej, wyższej wysokości. Przyczyną wznowienia postępowania jest najczęściej ujawnienie, po dokonaniu odprawy celnej, kosztów dodatkowych, które importer uiszczył kontrahentowi zagranicznemu, a które - zdaniem organów celnych - powinny być wliczone do wartości celnej towaru (art. 25 prawa

celnego). Są to koszty transportu, magazynowania, marketingu itp. Organy celne w tych sprawach często nie są w stanie powiązać tych kosztów z konkretnymi partiami prowadzonych towarów - co w konsekwencji wywołuje uzasadnione wątpliwości Sądu, które nie mogą być jednak rozstrzygane na niekorzyść strony.

Ponadto organy celne nie uwzględniają wyjaśnień stron i nie wykorzystują innych możliwości dowodowych w tym zakresie. Tak było np. w sprawach I SA/Po 913/96 i I SA/Po 915/96, w których uchylono decyzje organów celnych.

Liczne skargi dotyczyły stwierdzenia (odmowy stwierdzenia) nieważności decyzji; wymiaru cła, a w mniejszej liczbie decyzji o odmowie zwolnienia od cła oraz decyzji wydawanych w trybie nadzoru. Decyzje organów celnych nadal budziły wiele wątpliwości, które były przedmiotem skarg wnoszonych do sądu.

W sprawie V SA 2809/96 w przedmiocie odmowy uchylenia przez Prezesa Głównego Urzędu Ciel decyzji dyrektora urzędu celnego o wymiarze należności celnych - Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność decyzji organów celnych obu instancji, wobec ustalenia, że decyzja organu celnego I instancji, wydana w postępowaniu wznowieniowym, nie została poprzedzona wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie wznowienia w trybie określonym w art. 149 § 1 Kpa. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że czynności podjęte (przez organ) przed wydaniem postanowienia w sprawie wznowienia, nie są czynnościami procesowymi postępowania administracyjnego, w związku z tym bez uprzedniego wydania postanowienia w sprawie wznowienia nie mogą stanowić podstawy do wydania na podstawie art. 151 Kpa decyzji kończącej wznowione postępowanie. W omawianej sprawie decyzja dyrektora urzędu celnego w trybie art. 151 § 1 Kpa wydana została w dniu 6 lipca 1996 r., a postanowienie w sprawie wznowienia w dniu 12 lipca 1996 r.

W sprawie V SA 338/96 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność decyzji Prezesa GUC odnawiającej zmiany decyzji własnej oraz odrzucił skargę na bezczynność Prezesa GUC. Stwierdzenie nieważności

zaskarżonej decyzji uzasadnione było faktem zmiany przez Prezesa GUC wskazanego przez stronę trybu weryfikacji poprzedniej decyzji. Strona domagała się uchylecia decyzji w trybie art. 154 Kpa, natomiast organ nadzoru, wbrew wyrażonemu żądaniu strony skarżącej, przeprowadził weryfikację decyzji na podstawie art. 155 Kpa. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że postępowanie o uchylecie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 Kpa, stanowi jeden z elementów systemu nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, obejmujących przypadki weryfikacji decyzji administracyjnych dotkniętych wadliwościami kwalifikowanymi lub niekwalifikowanymi oraz decyzji prawidłowych. System ten jest oparty na zasadzie niekonkurencyjności, tzn., że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości i nie mogą być stosowane łącznie. Naruszenie wyłączeniowości stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa.

#### 1. Wartość celna towaru.

Znaczna ilość spraw celnych dotyczyła zagadnień odnoszących się do określenia wartości celnej towaru. Rozpoznawane sprawy dotyczyły stanów faktycznych, objętych różnym czasokresem, a co z tym się wiąże, dotyczyły różnych stanów prawnych związanych z nowelizacją Prawa celnego.

W części spraw organy celne prawidłowo stosowały art. 26-30 Prawa celnego (obowiązujących przed nowelizacją - ustawa z 28 czerwca 1995 r. - Dz.U. Nr 85, poz. 327), dokonując prawidłowej interpretacji powyższych przepisów (np. I SA/Lu 73/96, I SA/Lu 548/96).

W niektórych sprawach dotyczących powyższych kwestii zastosowanie przepisów odnoszących się do ustalenia wartości celnej towaru było wadliwe wskutek naruszenia przepisów postępowania, polegających na niedokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego (I SA/Lu 568/96, I SA/Lu 569/96).

Zdarzały się również przypadki wadliwej interpretacji przepisów dotyczących ustalenia wartości celnej towaru wnikającej z kwestionowania wiarygodności dokumentów. W jednej ze spraw (I SA/Lu 302/96) Sąd przyjął pogląd, iż na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312) uprawnienia organu celnego do kwestionowania wiarygodności dokumentów ograniczone są jedynie do dokumentów służących do określenia wartości celnej określonej w art. 50 ust. 3 i 4 Prawa celnego. Kwestionowanie w tym trybie wiarygodności innych dokumentów, niż wyżej wymienione, stanowi niedopuszczalną rozszerzającą interpretację interpretację tego przepisu.

W niektórych sprawach istniały różnice w interpretacji art. 25 ust. 1 pkt 5 Prawa celnego (po nowelizacji w/w ustawa z 28 czerwca 1995 r.). W sprawie I SA/Lu 525/96 Sąd wyraził pogląd, iż zawarte w tym przepisie sformułowania nie posiadają definicji ustawowej (odsprzedaż, wykorzystanie, inna dyspozycja), w związku z czym zasadnym jest dla określenia tych pojęć stosować wykładnię gramatyczną. To samo należy odnieść do pozostałych pojęć (bezpośrednio lub pośrednio przypadłą sprzedawcy). Wszystkie te przychody lub inne korzyści wymienione w tym przepisie, aby mogły wpłynąć na wartość celną towaru, muszą przyspaść sprzedawcy, a nie innej osobie. Fakt ten organy celne muszą udowodnić i uzasadnić w sposób nie budzący wątpliwości.

Analizując pojęcie wartości celnej towaru, na tle art. 25 ust. 1 Prawa celnego, przed nowelizacją, Sąd doszedł do przekonania, że sporne koszty mieszczą się w pojęciu zawartym w art. 25 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Stanowi on, że za koszty uwzględnione w wartości celnej towaru uznaje się przychód lub inne korzyści z odsprzedaży, wykorzystania lub innej dyspozycji w stosunku do towaru, które bezpośrednio lub pośrednio przypadły sprzedawcy. Zdaniem Sądu, skoro skarżący przyjął narzucone mu przez kontrahenta zagranicznego warunki, uwzględniając sposób rozliczenia tych kosztów przy kolejnych dostawach kawy,

to de facto i de iure wydał stosowną dyspozycję w stosunku do towaru celnego, a mianowicie zlecił kontrahentowi zagranicznemu dłuższe przechowywanie towaru za dodatkową opłatą. Stąd też cena wynikająca z kontraktu zawartego przez strony powinna zostać powiększona o poniesione przez stronę skarżącą koszty magazynowania i załadunku (wyrok z dnia 3 listopada 1997 r., sygn. akt I SA/Ka 786/96).

W drugiej grupie spraw dodatkowe faktury ujawnione po odprawie celnej ostatecznej dotyczyły odsetek kamrych za niewywiązanie się z kontraktu zawartego przez stronę skarżącą z niemieckim dostawcą. Uznając, że również w tych sprawach owe dodatkowe kwoty wynikające z faktur składają się na wartość celną towaru, Sąd wskazał na to, że organy celne mają prawo dokonywania oceny czynności cywilnoprawnych przez pryzmat obowiązków o charakterze publicznym, w tych zaś ramach mogą nie brać pod uwagę tych elementów wspomnianych czynności, które prowadzą do obejścia, bądź ograniczenia obowiązków o charakterze daninowym. W rozpatrywanych sprawach strony posłużyły się konstrukcją „dodatkowej kwoty”, która następnie w fakturze została nazwana karą. Z całokształtu okoliczności wynika jednak, że kwota ta powiększała w istocie cenę towaru, bowiem warunki płatności za towar zostały tak ukształtowane, że w praktyce skarżący zawsze obowiązany był ją uiścić (por. wyrok z dnia 17 marca 1997 r., sygn. akt SA/Ka 2898/95).

W innej sprawie, w której spór dotyczył nieuwzględnienia przez organy celne szczególnie wysokiego - sięgającego 10-25% ceny towaru - rabatu, Sąd wyraził pogląd, że możliwość ustalenia ceny transakcyjnej towaru z uwzględnieniem większego, niż zazwyczaj stosowany w transakcjach handlowych rabatu, jest przywilejem strony, z którego może ona skorzystać. W sytuacji, gdy z faktycznej możliwości chce skorzystać, musi liczyć się z obowiązkiem udowodnienia organowi celnemu powyższych okoliczności i nie może przenieść

na organ celny obowiązku ich udowodnienia (por. wyrok z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. akt SA/Ka 2814/95).

W sprawie SA/Rz 29/96 wyłonił się problem, czy koszty nabycia know-how można zaliczyć do kosztów faktycznie wymienionych w art. 25 ust. 1 Prawa celnego. Po wyjaśnieniu istoty pojęcia know-how Sąd wyraził pogląd, że umowa know-how jest przykładem umowy upoważniającej (a zatem licencyjnej w szerokim tego słowa znaczeniu) do korzystania z rozwiązań technicznych (takich jak wynalazki, wzory użytkowe), w zasadzie nie podlegająca ochronie patentowej oraz rozwiązań lub wiedzy technicznej nie występującej w postaci wynalazku ani wzoru użytkowego. Z istoty umowy know-how nie wynika odpłatność, tym niemniej w praktyce umowy te są najczęściej umowami odpłatnymi - jak w rozpoznawanej sprawie. Zdaniem Sądu, opłaty uiszczane z tytułu korzystania z rozwiązań technicznych należą do opłat licencyjnych, o których mowa w art. 25 ust. 1 Prawa celnego. Poniesiona przez skarżącą spółkę opłata na nabycie know-how była opłatą, którą - zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 4 Prawa celnego - musiała uiścić jako warunkującą sprzedaż towaru, co wynikało z przedłożonego kontraktu na zakup linii produkcyjnej.

Wymiaru należności celnych dotyczyła sprawa o sygn. akt I SA/Kr 176/97. Wyrokiem z dnia 3 lipca 1997 r. Sąd oddalił skargę na decyzję dokonującą wymiaru należności celnych firmie od sprowadzonego z zagranicy samochodu. Przy wymiarze należności celnych nie przyjęto za podstawę ich wymiaru ceny nabycia samochodu, jaka podana została w fakturze. Cenę podaną w tej fakturze zakwestionowano jako za niską w porównaniu z cenami wynikającymi z katalogu. Wartość celną tego samochodu ustalono w oparciu o Marktspiegel z 1994 r., przy przyjęciu podanego przez biegłego stopnia jego zużycia. W fakturze podana była kwota 5000 DEM, w zaskarżonej decyzji przyjęto dla wymiaru cła kwotę 8053,65 DEM. W skardze skarżący zarzucił, że za podstawę wymiaru należności celnych należało przyjąć cenę, która podana została w przedłożonej

przez skarżącego fakturze. Organy celne podając w wątpliwość wiarygodność faktury przedstawionej przez stronę skarżącą nie przeprowadziły postępowania wyjaśniającego. Ceną zadeklarowaną przez stronę skarżącą jest cena faktycznie przez nią zapłacona zagranicznemu kontrahentowi.

W odpowiedzi na skargę podniesiono, że wartość celna samochodu sprowadzonego z zagranicy przez stronę skarżącą ustalona została na podstawie art. 30 Prawa celnego. Podkreślono też, że wiarygodność faktury obejmuje nie tyle jej autentyczność ale przede wszystkim wiarygodność podanej w tym dokumencie ceny transakcyjnej, która nie odzwierciedla rzeczywistej wartości towaru, lub też budzi poważne wątpliwości co do tego, czy nie została zawyżona, względnie zaniżona.

Sąd uznając skargę za niezasadzoną podkreślił, że zebrany w sprawie materiał dowodowy dawał organom celnym podstawę prawną do zakwestionowania zgłoszonej przez stronę skarżącą, w oparciu o przedłożoną fakturę, wartości celnej sprowadzonego przez nią z zagranicy samochodu i ustalenie tej wartości na podstawie art. 30 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. z 1994 r., Nr 71, poz. 312 z późn. zm.), w oparciu o katalog cen samochodów używanych DATMarktspiegel z 1994 r., przy uwzględnieniu 45% zużycia tego samochodu, określonego przez rzeczoznawcę. Cena tego samochodu wynikająca z tego katalogu, przy uwzględnieniu stopnia jego zużycia, znaczenie odbiega od ceny, jaka podana została w fakturze przez zagranicznego sprzedawcę. Cena podana w tej fakturze zasadnie uznana więc została w zaskarżonej decyzji jako cena budząca wątpliwości co do jej wiarygodności.

W wielu sprawach dotyczących wartości celnej towaru, w których nastąpiło uchylenej decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cel, akcentowano potrzebę analizy materiału porównawczego wykorzystywanego przez organy celne w toku postępowania. Ogólnikowe powołanie się na bliżej nieokreślony materiał porównawczy, który stanowił podstawę podwyższenia wartości celnej,

bez jego omówienia i dołączenia do akt sprawy, uniemożliwia sądową kontrolę wydanych decyzji i stanowi naruszenie odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności art. 77 § 1 i art. 107 § 3 (przykładowo sprawy o sygn. akt I SA/Ld 516/96, I SA/Ld 472/96). Nieprawidłowości w ustaleniu wartości celnej polegały także na niedostatecznym wyjaśnieniu, czy materiał porównawczy dotyczy towarów identycznych lub podobnych (sygn. akt I SA/Ld 3231/95).

## 2. Klasyfikacja towarów do odpowiedniej taryfy (stawki) celnej.

Sprawy z tego kręgu tematycznego wiązały się głównie z klasyfikacją towarów sprowadzonych z zagranicy w stanie rozmontowanym, czy niezmontowanym (por. sygn. akt SA/Ka 2727/95, I SA/Ka 110-111/96). W tych sprawach Sąd powoływał się na regulę 2a „Ogólnych Regul Interpretacji Nomenklatury Scalonej” zamieszczonych na wstępie taryfy celnej importowej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1993 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 128, poz. 591). Stanowi ona, że wyroby niekompletne, jak również wyroby kompletne oraz wyroby znajdujące się w stanie zdemontowanym lub rozmontowanym klasyfikuje się do pozycji obejmującej wyrobów kompletny. Z tych przyczyn, w pierwszej sprawie - sporny zawór w stanie rozmontowanym, zaś w drugiej samochód w takim samym stanie, zostały prawidłowo - w ocenie Sądu - zaklasyfikowane przez organy celne.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że w pierwszej z omawianych spraw (SA/Ka 2727/95) Sąd mocno zaakcentował wiążący dla organów celnych charakter interpretacji Rady Współpracy Celnej w Brukseli udzielonych na podstawie art. III lit. d konwencji sporządzonej w Brukseli dnia 15 grudnia 1950 r. i przyjętej do stosowania i zachowania w oświadczeniu Rady Państwa z dnia 6 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 11, poz. 43) i oświadczeniu

rządowym z dnia 30 marca 1978 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 44). Powołano się też na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt SA/Wr 1852/92), z którego tezy wynika, że owe interpretacje mają charakter prawa wewnętrznego i jako takie są wiążące dla Prezesa Głównego Urzędu Celi i to bez względu na datę wydania tej wykładni.

W sprawach, w których przedmiotem sporu była dopuszczalność stosowania preferencyjnych (zerowych) stawek celnych w oparciu o regulacje wynikające z umów międzynarodowych (CEFTA, Układ Europejski podpisany w Brukseli w dniu 16 grudnia 1991 r.) Sąd zwrócił uwagę, że warunkiem skorzystania z określonych ulg celnych jest spełnienie wymogów określonych w tych umowach. Gdy chodzi o warunki określone w umowie CEFTA, to art. 16 umowy odsyła do protokołu nr 7, który ustala reguły ustalania pochodzenia towarów. Dowodem statusu pochodzenia jest m.in. świadectwo przewozowe EUR I i faktury odnoszące się do tego świadectwa, sporządzone zgodnie z art. 13, którego wzór jest przedstawiony w załączniku III do omawianego protokołu (sygn. akt I SA/Ka 504/96).

W sprawie o sygn. akt I SA/Ka 414/96, w której chodziło o towary sprowadzane na zasadach Umowy Brukselskiej stwierdzono, że dokument EUR I (dowód statusu pochodzenia towaru) nie spełniał wymogów określonych we wzorze tego świadectwa, gdyż nie zawierał daty jego wystawienia przez eksportera. Nie była to, w ocenie Sądu, niezgodność drobna, o której stanowi art. 23 protokołu 4, gdyż wpłynęła na termin ważności tego świadectwa. Podkreślono, że jedynie świadectwo wystawione retrospektywnie, zgodnie z wymogami określonymi w art. 13, mogłoby doprowadzić do zastosowania preferencyjnej stawki celnej.

W innej sprawie, sygn. akt SA/Sz 549/96, której przedmiotem był wymiar cła i zastosowania stawki celnej, kwestią sporną było, czy importowane przez spółkę cywilną S. z Norwegii, śledzie, powinny być objęte stawką celną

obniżoną ze względu na przedstawione świadectwa EUR I. Sąd oddalając skargę, podzielił stanowisko organów celnych, przyjmując, iż w oparciu o znajdujące się w aktach dokumenty - towar został wysłany przez jego sprzedawców ze Szwecji do Polski. Brak jest natomiast dokumentów potwierdzających przewóz towaru z Norwegii do Szwecji oraz dokonanie jego przekazania pod dozorem celnym. W tych warunkach, nie został spełniony warunek bezpośredniego przywozu towaru z Norwegii do Polski. Konsekwencją tego musi być pozabawienie skarżącej spółki cywilnej S. możliwości skorzystania z preferencyjnych stawek celnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie cel na towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 151, poz. 737).

Obowiązek przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie bezpośredniego przywozu towarów do Polski wynika z przepisu art. 2 protokołu umowy EFTA z dnia 10 grudnia 1992 r. Wprawdzie przepis art. 7 omawianego protokołu przewiduje możliwość przewozu towaru przez inne terytorium niż państwo strony umowy EFTA, ale tylko wtedy, jeżeli zajdzie potrzeba, i to pod warunkiem, że transport taki jest uzasadniony przyczynami geograficznymi, a towary pozostawiono pod dozorem władz celnych kraju tranzytu lub składowania i nie weszły one do obrotu wewnętrznego, ani nie zostały poddane innym czynnościom niż wyładunek.

Oddalając skargę w sprawie sygn. akt SA/Rz 877/96 na decyzję Prezesa GUC wydaną w wyniku wznowienia postępowania (art. 145§ 1 pkt 1 Kpa) Sąd stwierdził, że sprawdzanie świadectwa pochodzenia EUR I objęte jest szczególnym umorzeniem wynikającym z umowy międzynarodowej (Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony - sporządzony w Brukseli w dniu 16 grudnia 1991 r. - Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 i 39) i dokonuje się poprzez stosowne kontakty między władzami

celnymi państwa importera i państwa eksportera. Wyniki tego sprawdzenia są wiążące dla władz celnych państwa importera, i w przypadku potwierdzenia stosownych danych uzasadniają zastosowanie odpowiednich stawek celnych. Zatem procedura tego sprawdzania nie jest objęta wewnętrznym postępowaniem administracyjnym. Jeżeli więc w rozpoznawanej sprawie wynik tego sprawdzenia okazał się negatywny (przedłożone świadectwo EUR. 1 nie potwierdzało statusu pochodzenia uprawniającego do zastosowania obniżonych stawek celnych jak w pierwotnej decyzji) i nastąpił przed wznowieniem postępowania, to należało przyjąć, że odprawa celna dokonana została na podstawie fałszywego dowodu pochodzenia i nie zachodziła konieczność wykazywania przesłanek z art. 145 § 2 Kpa.

### 3. Mienie przesiedlenia.

W sprawach ze skarg na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cel znacząca ich liczba dotyczyła wymiaru cła od sprowadzonych z zagranicy samochodów osobowych, w ramach mienia przesiedlenia, na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego. W tych sprawach spory między stronami dotyczyły głównie mocy dowodowej przedkładanych przez skarżących dokumentów, potwierdzających fakt statusu osoby przesiedlającej się, własności przedmiotowych samochodów, bądź ich użytkowania do wymienionych w w/w przepisie celów. W tym zakresie kontynuowana była dotychczasowa linia orzecznictwa w tego rodzaju sprawach.

W sprawie o sygn. akt I SA/Ka 419/96 Sąd uznał, że zasadnie przyjęto, że samochód osobowy nabyty w Niemczech już po dokonaniu zameldowania w Polsce, a więc po dokonaniu przesiedlenia z Kanady do Polski, nie może być objęty omawianym zwolnieniem. Nie służył on bowiem skarżącemu za granicą do celów określonych w przepisie art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego, nie służył też jako środek transportu przy powrocie do kraju i przewozie rzeczy. Z tych

samych powodów uznano za zgodną z prawem decyzję Prezesa GUC w sprawie o sygn. akt SA/Ka 2788/95. W tej sprawie osoba przesiedlająca się nabyła samochód osobowy po powrocie do kraju od podmiotu zajmującego się importem samochodów. Brak cech mienia przesiedleńczego, a także fakt, iż to inny podmiot niż osoba przesiedlająca się sprowadziła samochód z zagranicy były okolicznościami przesądzającymi o wyniku sprawy. Z podobnych powodów oddalono skargę w sprawie sygn. akt I SA/Ka 80/96.

Nie podzielił Sąd stanowiska organów celnych w takich sprawach, gdy odmówiły zastosowania art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego w sytuacji, gdy samochód został wprawdzie nabyty przez osobę przesiedlającą się na kilka miesięcy przed tą datą, ale nie został przerejestrowany na skarżącego, a także wtedy, gdy powodem negatywnego stanowiska organów celnych co do możliwości zastosowania omawianego zwolnienia było to, że sprowadzenie samochodu do kraju nastąpiło przed datą określoną przez stosowne władze, jako kończącą okres pobytu za granicą.

W jednej z takich spraw (I SA/Ka 492/96) zwrócono uwagę na to, że z istoty umowy kupna-sprzedazy wynika, że przeniesienie własności przedmiotu, a więc prawa do korzystania z użytkowania rzeczy, następuje z chwilą jej wydania. W sprawie ustalono, że do wydania samochodu doszło, przy czym okres jego sprawności technicznej był krótki. Za przedwczesne uznano wnioskowanie organów celnych z faktu, iż samochód nie został przerejestrowany na skarżącego, że nie korzystał on z samochodu za granicą. W innej sprawie (I SA/Ka 9/96) zwrócono uwagę, że wedle ukształtowanego już orzecznictwa NSA - uprawnienie do zwolnienia od cła mienia przesiedleńczego przysługuje - przy istnieniu innych warunków wymaganych przez prawo - niezależnie od tego, czy osoba przesiedlająca się już powróciła do kraju.

W sprawie I SA/Ld 898/96 Sąd uchylając zaskarżoną decyzję wskazał na potrzebę wyjaśnienia, czy skarżąca korzystała z samochodu podczas pobytu za granicą, akcentując, że sam brak ubezpieczenia i zarejestrowania pojazdu nie wyłącza a limine możliwości dowodzenia faktu osobistego używania pojazdu. Istota zwolnienia na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego polega na faktycznym wykorzystywaniu przedmiotu przywozu, a zatem ustalenia organów celnych nie mogą ograniczać się do kwestii wyłącznie formalnych - ubezpieczenia i zarejestrowania pojazdu.

Podobne zagadnienie wystąpiło w sprawie SA/Ld 985/96, w której Sąd utrzymał w mocy decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cel, stwierdzając, że wprowadzie warunkiem zwolnienia od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego nie jest zarejestrowanie i ubezpieczenie pojazdu, ale w konkretnych okolicznościach rozpatrywanej sprawy okoliczności powyższe mogą świadczyć o nieużywaniu pojazdu za granicą.

Rozpatrując sprawę sygn. akt SA/Bk 1081/96 Sąd uznał, że uprawnienie osoby przesiedlającej się, określone w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.), w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 434) jako uprawnienie o charakterze publicznoprawnym nie należy do spadku, a zatem spadkobierca osoby przesiedlającej się nie może nabyć tego uprawnienia w drodze dziedziczenia.

W sprawie sygn. akt I SA/Lu 1164/96 Sąd wyraził pogląd, iż warunkiem zwolnienia od cła rzeczy stanowiących mienie osoby fizycznej będącej w rozumieniu przepisów prawa dewizowego osobą krajową, przebywającą czasowo za granicą za zgodą władz kraju pobytu przez co najmniej 12 miesięcy, które służyły jej do użytku osobistego lub domowego (art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.; Dz.U. z 1995 r. Nr 87, poz. 434) jest dokonanie zgłoszenia celnego w

terminie określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 4 sierpnia 1995 r. w sprawie trybu, warunków, okresu zwolnienia od cła, norm ilościowych, określenia rzeczy podlegających zastrzeżeniu nieodstępowania dokumentów wymaganych do stwierdzenia podstawy stosowania, zwolnienia od cła rzeczy stanowiących mienie niektórych krajowych i zagranicznych osób fizycznych (Dz.U. Nr 92, poz. 463). Oznacza to, iż czasokres określony w w/w rozporządzeniu odnosi się do terminu dokonania zgłoszenia celnego, a nie do terminu przywozu samochodu.

W sprawie sygn. akt I SA/Lu 658/96 Sąd przyjął pogląd, iż używając stosowną informację urzędową, bądź też otrzymując stosowny dokument urzędowy /przez Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej/ obywatel ma prawo zasadnie przypuszczać, iż udzielona mu informacja, czy wydany dokument są rzetelne i zgodne z prawem obowiązującym w Polsce. Udzielanie nierzetelnych informacji obywatelowi w zakresie prawa narusza szereg przepisów ustawowych (art. 7, 8, 9, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488).

W sprawie sygn. akt SA/Rz 1906/96 Sąd zaprezentował pogląd, że w przypadku, gdy istnieje obiektywna niemożność przedłożenia wymaganego przez przepisy dokumentu do stwierdzenia podstawy zwolnienia od cła (zaswiadczenia urzędu konsularnego), wówczas nie jest wyłączone możliwość dowodzenia na zasadach ogólnych, bowiem realizacja zasady prawdy obiektywnej - która nie jest wyłączona w postępowaniu celnym - wymaga, aby dopuścić jako dowód w sprawie wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 Kpa). W rozpoznawanej sprawie skarżący w latach 1985-1995 przebywał w

Barbadosie, z którym Rzeczpospolita Polska nie utrzymuje stosunków dyplomatycznych i zadań z polskich urzędów konsularnych nie jest kompetentny do wystawiania zaświadczeń dla potrzeb kontroli celnej. Z tych przyczyn skarżący do odprawy celnej przedłożył zaświadczenie wystawione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które w ocenie organów celnych, nie dawało podstawy do zwolnienia od cła sprowadzonego samochodu, ponieważ nie pochodziło od polskiego urzędu konsularnego i nie zostało wydane według wzoru określonego w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 4 sierpnia 1995 r. w sprawie trybu (...) (Dz.U. Nr 90, poz. 451). Uchylając zaskarżoną decyzję Sąd stwierdził, że orzekające w sprawie organy nie wyjaśniły, czy istniały podstawy do zwolnienia od cła, które w przypadku mienia przemieszczenia jest uprawnieniem wynikającym z mocy ustawy i nie zależy od orzeczenia organów celnych.

Podobnie w wyroku sygn. akt SA/Rz 1140/96 Sąd wskazał, że przepisy Prawa celnego nie określały sposobu i warunków formalnych wykazania przez osobę przemieszczającą się wykorzystywania danych rzeczy do własnych (określonych) celów i przyjął możliwość wykazywania tej okoliczności dopuszczalnymi przez prawo dowodami oraz obowiązek organu rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Zgodnie zaś z art. 107 § 3 Kpa w uzasadnieniu decyzji organ winien wskazać nie tylko dowody, na których się oparł, ale także podać przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, w tym winien ustosunkować się do przedłożonego przez skarżącego pisma firmy X z/s w Nowym Jorku, potwierdzającego użytkowanie samochodu podczas jego pobytu w USA. Zawarte dopiero w odpowiedzi na skargę, niejako uzupełnienie uzasadnienia decyzji, zwłaszcza w zakresie okoliczności mających zasadniczy wpływ na treść podjętego rozstrzygnięcia, nie może mieć wpływu na wynik kontroli Sądu, ponieważ przedmiotem tej kontroli jest zaskarżona decyzja i poprzedzające ją postępowanie administracyjne.

W sprawach „mienia przemieszczonego”, w których decyzje były prawidłowo uzasadnione, a materiał dowodowy zebrany w całości i w swym całościakim ocieniony, skargi oddalono, a Sąd w uzasadnieniach powoływał się na zasadę powszechności cła i wskazywał na konieczność wykazania przez skarżących spełnienia warunków niezbędnych do zastosowania zwolnienia od cła (SA/Rz 732/96, SA/Rz 1786/96, SA/Rz 1787/96).

#### 4. Przywóz towarów z zastosowaniem karnetów TIR.

Podobnie, jak w latach ubiegłych, występował problem dotyczący przewoźni towarów z zastosowaniem karnetów TIR.

Przedmiotem rozważań Sądu w licznych sprawach, w których skargę wniosło Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, a także - w niektórych przypadkach - firmy przewoźowe, był status tego Zrzeszenia w postępowaniu celnym, dotyczącym wymiaru należności celnych. Również w tych sprawach stan faktyczny był niemal identyczny. Dyrektor granicznego urzędu celnego przekazywał właściwemu dyrektorowi urzędu celnego towar przewożony za karnetem TIR, celem dokonania odprawy celnej ostatecznej. W toku postępowania wyjaśniającego ustalano, że towar ten nie został dostarczony do wskazanego urzędu celnego, a także nie został wywieziony za granicę. O wszczęciu postępowania celnego zawiadamiano przewoźnika - posiadacza karnetu TIR oraz Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce. Decyzję wyrażającą należności celne organ I instancji kierował do przewoźnika, zaś jej opis doręczano Zrzeszeniu. W większości spraw odwołanie do organu II instancji wnosilo tylko Zrzeszenie. Swoje decyzje utrzymujące w mocy decyzje dyrektora urzędu celnego organ II instancji adresował już do obydwu podmiotów. W takich przypadkach, gdy organ II instancji podejmował rozstrzygnięcie wyłączenie w wyniku odwołania Zrzeszenia, Sąd stwierdzał nieważność zaskarżonej decyzji ostatecznej, w oparciu o

prezpis art. 156 § 1 pkt 4 Kpa. W uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć wskazywał na to, że postępowanie celne dotyczyło należności celnych, zaś podstawą materialnoprawną był przepis art. 42 Prawa celnego, który określa odpowiedzialność przewoźnika za dostarczenie towaru celnego do wskazanego urzędu celnego. To postępowanie toczyło się, przed organem I instancji, przeciwko przewoźnikowi i on był adresatem jego decyzji. Wobec tego odwołanie wniesione przez Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce było odwołaniem pochodzącym od podmiotu nieuprawnionego, co winien był dostrzec organ II instancji i orzec w trybie art. 134 Kpa (sygn. akt I SA/Ka 356-357/96, I SA/Ka 362/96, I SA/Ka 29/96, I SA/Ka 171/96, I SA/Ka 172/96). W sprawach, w których odwołanie od decyzji organu I instancji wniósł, obok Zrzeszenia, również przewoźnik, (por. I SA/Ka 146/96), stwierdzenie nieważności odnosiło się tylko do tej części decyzji, zaś w odniesieniu do posiadacza kamnetu TIR, z powodu uchybień dotyczących przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego - decyzje te uchylano.

Wobec nieuregulowania w Konwencji TIR kwestii trybu ustalenia odpowiedzialności stowarzyszenia poręczającego, skład orzekający w sprawie V SA 2851/96 wystąpił do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów wątpliwości prawnej, czy zrzeszeniu, jako podmiotowi poręczającemu na podstawie art. 8 ust. 1 Konwencji TIR, przysługujące przymiot strony w postępowaniu administracyjnym przeciwko przewoźnikowi w sprawie wymiaru należności celnych, a także, w jakim postępowaniu powinna być ustalona odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego.

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

Znaczna liczba spraw z zakresu Prawa celnego dotyczyła zwolnień od cła przewidzianych w art. 14 ust. 1 pkt 39 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 z późn. zm.).

W kilkunastu sprawach problemem stanowiącym istotę sporu było to, czy sprowadzone z zagranicy towary w postaci kabla koncentrycznego i innych elementów technicznych dla telewizji kablowej, stanowią środki trwałe w tym znaczeniu, o jakim stanowi art. 14 ust. 1 pkt 39 Prawa celnego.

Sąd uchylając w tych sprawach decyzje Prezesa GUC wyrażał pogląd wsparty uchwałą siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 1996 r. (sygn. akt FPS 2/96), iż pojęcie „środki trwałe”, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt. 39 Prawa celnego nie jest tożsamy z pojęciem „środki trwałe” w ujęciu § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 marca 1992 r. w sprawie składników majątkowych uznawanych za środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, zasad i stawek ich amortyzacji oraz trybu i terminów aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz.U. z 1994 r. Nr 104, poz. 508). Zaakcentowano, że konkretyzowanie treści art. 14 ust. 1 pkt 39 Prawa celnego, a zwłaszcza użytego w nim pojęcia „środki trwałe” powinno następować w aktach indywidualnego stosowania prawa, co oznacza, że w każdej sprawie organy celne muszą dokonać niezbędnych ustaleń faktycznych, na podstawie których możliwa staje się odpowiedź na pytanie, czy towar zgłoszony do odprawy celnej, jako przedmiot aportu rzeczowego (wkładu niepieniężnego), może być uznany za środek trwały. Warto dodać, że sprawy te mają swój ciąg dalszy.

W związku z wniesieniem rewizji nadzwyczajnej sprawa została skierowana do rozpoznania powiększonemu składowi Sądu Najwyższego, przy czym punkt ciężkości sporu został przeniesiony na kwestie związane z tym, czy sprowadzony towar miał znamiona aportu rzeczowego.

Wiele skarg dotyczyło zawartego w art. 14 ust. 1 pkt 39 Prawa celnego pojęcia „wkład niepieniężny podmiotu zagranicznego”, sporne między organami celnymi a skarżącymi było zagadnienie dokumentowania w momencie odprawy celnej okoliczności, że dany towar stanowi wkład niepieniężny podmiotu zagranicznego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowano jednolity pogląd, iż dla uznania towaru za aport niepieniężny podmiotu zagranicznego wymagane jest przedłożenie przy odprawie celnej pełnej dokumentacji - włącznie z wpisem do rejestru handlowego uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego spółki.

W sprawie SA/Rz 328/96 w przedmiocie odmowy zmiany decyzji ostatecznej zamieszczonej w dowodzie odprawy celnej, Sąd podzielił stanowisko orzekających w sprawie organów, że przewidziane w art. 14 ust. 1 pkt 39 Prawa celnego przesłanki zwolnienia od cła winny wystąpić przed dokonaniem odprawy celnej i wprowadzeniem towaru na polski obszar celný. Podwyższenie kapitału zakładowego poprzez wniesienie wkładu niepieniężnego następuje w momencie wpisu do rejestru handlowego, co wynika z treści art. 238 Kodeksu handlowego. Obowiązek zgłoszenia podwyższenia kapitału odnosi się - wbrew twierdzeniom skarżącej - zarówno do sytuacji, gdy nastąpiła zmiana umowy spółki z o.o., jak i do sytuacji, gdy podwyższenie kapitału zakładowego nastąpiło na mocy dotychczasowych postanowień umowy spółki. Wpis do rejestru handlowego ma charakter konstytutywny, co oznacza, że uchwała walnego zgromadzenia wspólników o podwyższeniu kapitału zakładowego, w stosunkach zewnętrzných wywiera skutki prawne dopiero od momentu wpisu.

Ciekawym zagadnieniem zajmował się Sąd w sprawach sygn. akt SA/Bk 249, 250/97. Przedmiotem zaskarżenia była decyzja wymierzająca skarżącemu należności celne w sytuacji, gdy sprowadzony z zagranicy samochód był wolny od cła, jako środek trwały stanowiący przedmiot wkładu niepieniężnego podmiotu zagranicznego na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 39 ustawy, który został uszkodzony w wypadku i w wyniku ugody został przeniesiony na PZU za odszkodowaniem zgodnie z zawartą umową ubezpieczenia. Organ celny stał na stanowisku, iż nie został dopehiony w tej sytuacji warunek nieodstępowania. Sąd odmiennie przyjął, iż w takiej sytuacji nie stanowiło to typowego rozporządzenia własnością w rozumieniu tego artykułu. Przekazanie w trybie ugody samochodu nadającego się praktycznie na złom nie jest odstąpieniem tegoż środka trwałego, nie nastąpiło bowiem w trybie takiej ugody odstąpienie do używania lub korzystania, jak o tym mowa w art. 14 ust. 1 pkt 39 Prawa celnego i w konsekwencji uchylił zaskarżone decyzje.

#### 6. Zwrot cła.

Przykładem spraw obejmujących problematykę stosowania przepisu art. 80 Prawa celnego były przede wszystkim sprawy dotyczące żądania zwrotu cła za elementy wyposażenia statku, odpady produkcyjne, opakowania.

W sprawie sygn. akt SA/Sz 9/96 strona skarżąca zaskarżyła decyzje o odmowie zwrotu cła za przedmioty sprowadzone z zagranicy, a wyprodukowane wcześniej przez specjalistyczne firmy tylko na wyposażenie statków, które zostały zużyte do budowy statku, następnie wyeksportowanego. Dotyczyło to m.in. takich przedmiotów jak: sprzęt ratunkowy, sekstant, chronometr, gaśnice itp. Sąd nie podzielił stanowiska organów celnych i decyzje uchylił, uznając, że wymienione wyżej przykładowo przedmioty, jeżeli zostały zamontowane lub w inny sposób umieszczone w wyprodukowanym statku, sprzedanym następnie za

granice jako całość, traktowane być muszą jako części składowe statku (art. 47 Kc i art. 51 § 1 Kc.) i przyjąć należało jako zużyte przy jego produkcji.

W sprawie sygn. akt SA/Sz 2906/95 organy celne odmówiły spółce akcyjnej zwrotu cła importowego od kartonów sprowadzonych z zagranicy, a następnie wyeksportowanych jako opakowania jedwabiu. Sąd stanął na stanowisku, iż sprowadzone z zagranicy kartony winny być traktowane jako materiały zużyte przy wyrobie towaru wywiezionego następnie w obrocie towarowym z zagranicą w rozumieniu art. 80 ust. 1 Prawa celnego. Opakowanie w tym przypadku stanowi nieodłączny element towaru, bez którego nie mógłby być sprzedany.

Podobnie w sprawie sygn. akt SA/Ld 2908/95 rozstrzygniętej na podstawie art. 80 Prawa celnego dotyczącej zwrotu należności celnych pobranych od towarów przywiezionych z zagranicy w postaci surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych, zużytych przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą wyrażono pogląd, że nie można podzielić stanowiska organów celnych, że wyraz „zużyć” zawiera impliците „unicestwienie” sprowadzonego towaru. Powyższa sprawa dotyczyła zwrotu cła od sprowadzonych opakowań w postaci kartoników, które były częścią wyrobów sprzedawanych w takiej postaci w handlu detalicznym. Na sprowadzonym opakowaniu zawarta była informacja dla konsumenta: nazwa wyrobu, skład surowcowy, waga, kod paskowy, itp. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że warunkiem uznania za element kooperacyjny jest przyjęcie części składowej w ostatecznym wyrobie, a nie stopień jego przetworzenia (por. znaczenie zwrotów „element” i „kooperacyjny” w: Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, PWN 1988, tom I, s. 537, 1007). Wyrób towarów obejmuje także jego opakowanie, umożliwiające sprzedaż detaliczną. Z procesu produkcji nie można wyłączyć czynności polegające na pakowaniu wyrobu gotowego. Produkt strony skarżącej (sezamki) wymagał opakowania, bez którego nie była możliwa

sprzedaż. Brak opakowania uniemożliwiającego sprzedaż detaliczną, czyniłby produkt niekompletny. Na podstawie art. 80 Prawa celnego zwrotowi podlega zatem także cło pobrane od sprowadzonych opakowań, umożliwiających sprzedaż detaliczną wywiezionych towarów.

#### 7. Cło nienależne (odsetki).

W dalszym ciągu występowały wątpliwości na tle niejasno sformułowanego w art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 z późn. zm.) pojęcia „należności celne nienależne”.

Rozpoznając skargę spółki z o.o. na decyzję Prezesa GUC w przedmiocie wypłaty odsetek od zwróconego cła, NSA wskazał, że wprawdzie cyt. ustawa nie definiuje pojęcia „nienależnego cła”, to jednak zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego pojęcie to utożsamiać należy z bezpodstawnie (niezgodnie z obowiązującym prawem) pobranymi należnościami celnymi. W świetle uregulowania zawartego w art. 79 § 1 Prawa celnego nie w każdym jednak wypadku pojęcie „nienależne” należy odnosić do daty uszczerzenia cła”. Ze sformułowania bowiem „od dnia, w którym stwierdzono”, wynika że w pewnym momencie okazało się, iż należności celne (cło) pobrano bezzasadnie. W takim wypadku pobrane należności celne stały się nienależne dopiero od chwili, gdy odpady faktyczne i prawne podstawy ich pobrania (sygn. akt V SA 306/96).

W innej sprawie Sąd uwzględniając skargę wyraził pogląd, iż cło jest nienależne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Prawa celnego tylko wówczas, gdy było ono nienależne już w chwili jego zapłaty, to jest podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą nie był w ogóle zobowiązany do zapłaty cła lub winien zapłacić niższe cło (sygn. akt I SA/Ld 1209/96).

#### 8. Przedawnienie prawa wymiaru należności celnych.

Problematyki przedawnienia prawa wymiaru należności celnych dotyczyła m.in. sprawa o sygn. akt I SA/Kr 9/96. Wyrokiem z dnia 19 marca 1997 r. Sąd oddalił skargę na decyzję Prezesa GUC, która uchylała decyzję organu I instancji i ustalała skarzycemu importowi wartość celną towaru i wysokość cła w nowych, niższych kwotach, od przyjętych przez organ I instancji.

Uznając skargę za niezasadzoną Sąd podkreślił, że obowiązek uiszczenia należności celnych, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1983 r. - Prawo celne (Dz. U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 z późn.) powstaje w terminie, w którym zaistniały okoliczności (stanu faktycznego), które zgodnie z obowiązującymi przepisami uzasadniają dokonanie przez organ celny wymiaru należności celnych. Takimi okolicznościami, powodującymi powstanie obowiązku uiszczenia należności celnych będzie np. zgłoszenie towaru do odprawy celnej, wprowadzenie towaru na polski obszar celny, upływ terminu powrotnego wywozu towaru, upływ terminu, w którym towar przewożony przez polski obszar celny miał być wywieziony z polskiego obszaru celnego. Decyzja organu I instancji dotycząca wymiaru należności celnych może być wydana w ciągu dwóch lat od daty, w której jedna z tych okoliczności zaistniała. Dwuletni termin przedawnienia wymiaru należności celnych, o których mowa w art. 83 ust. 1 Prawa celnego odnosi się zarówno do decyzji I instancji wydanych w trybie postępowania zwykłego, jak i do decyzji I instancji wydanych w trybie postępowania szczególnego, np. w następstwie wznowienia w sprawie postępowania, bądź stwierdzenia nieważności wcześniej wydanych decyzji. Powstanie obowiązku uiszczenia należności celnych nie jest tożsame z wymiarem należności celnych. Wymiar należności celnych może nastąpić równocześnie z powstaniem obowiązku ich uiszczenia, bądź też w terminie późniejszym, z tym, że decyzji w sprawie wymiaru należności celnych nie można

wydać po upływie terminu, o którym mowa w art. 83 ust. 1 Prawa celnego. Przedawnienie prawa do wymiaru należności celnych określone w art. 83 ust. 1 Prawa celnego jest instytucją podobną do instytucji przedawnienia prawa do ustalenia (wymiaru) zobowiązania podatkowego, określonej w art. 7 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych. Przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych jak i przepisy wcześniej obowiązujące w tym zakresie, które posługując się pojęciem „obowiązek podatkowy” nie określały i nie określały tego pojęcia. dokonał tego Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 27 lutego 1939 r. L.Rej. 6498/29 (B. Hasfeld - Orzecznictwo Podatkowe NTA i SA, Warszawa 1939 r., s. 1, poz. 1 i 2), określając obowiązek podatkowy jako „abstrakcyjne zobowiązanie do pomieszczenia ciężaru podatkowego, związane przez przepis ustawy o zaistnieniu pewnego stanu faktycznego - w odróżnieniu od zobowiązania podatkowego, będącego już konkretyzowanym roszczeniem Państwa. Istnienie obowiązku podatkowego jest zupełnie niezależne od formalnych konsekwencji istnienia tegoż obowiązku podatkowego w postaci wymiaru i płatności podatku”. Należy przyjąć, że ukształtowane w literaturze i orzecznictwie sądowym pojęcie obowiązku podatkowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 i 2 art. 7 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, ma odpowiednio zastosowanie - oczywiście przy uwzględnieniu postanowień prawa celnego - do określenia pojęcia obowiązku uiszczenia należności celnych jak i terminu jego powstania, o jakim mowa w art. 83 ust. 1 Prawa celnego. W obu przypadkach w ustawie o zobowiązaniach podatkowych i prawie celnym jest mowa o „obowiązku”, a nie zobowiązaniu. W prawie podatkowym o „obowiązku podatkowym”, zaś w prawie celnym o „obowiązku uiszczenia należności celnych”. Obowiązek uiszczenia należności celnych, o jakim mowa w art. 83 ust. 1 Prawa celnego powstaje podobnie jak obowiązek podatkowy z mocy samej ustawy, z chwilą zaistnienia określonych okoliczności. O tym, czy wymiar należności uległ

przedawniemu, o jakim mowa w art. 83 ust. 1 Prawa celnego decyduje - podobnie jak w sprawach podatkowych - data doręczenia stronie decyzji I instancji. W związku z art. 109 § 1 Kpa upływ terminu określonego w art. 83 ust. 1 Prawa celnego nie stanowi więc przeszkody do wydania w sprawie orzeczenia przez organ odwoławczy, polegającego na utrzymaniu w mocy wydanej w terminie decyzji I instancji, bądź uchyleniu jej w całości lub w orzeczeniu co do istoty sprawy - art. 138 § 1 pkt 1 i 2 Kpa. Odrębnym zagadnieniem jest sprawa przedawienia należności celnych jako zobowiązania celnego ustalonego decyzją celną - art. 83 ust. 3 Prawa celnego - tak jak odrębnym zagadnieniem jest sprawa przedawienia zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych.

W świetle powyższego za niezasadny uznał Sąd także zarzut skarżącego przedawienia należności celnych. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynikało, że decyzja I instancji wydana została przed upływem terminu przedawienia wymiaru należności celnych.

### Gospodarka gruntami

Omówienie problematyki gospodarowania gruntami warto rozpocząć od stwierdzenia, że rok 1997 był ostatnim, w którym obowiązywały przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 727 ze zm.). Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), wprowadzając w tej materii, obok znanych dotychczas, nowe rozwiązania i instytucje prawne.

W 1997 r. w sprawach z zakresu gospodarki gruntami na szczególną uwagę zasłużyły sprawy uwłaszczeniowe państwowych i komunalnych osób

prawnych oraz sprawy o rozwiązanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Wpływ tych ostatnich spraw wykazuje tendencję wzrostową, wywołaną - jak można przypuszczać - chęcią odzyskania przez gminy nieprawidłowo wykorzystywanych gruntów.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę spraw, to w wyniku działań podjętych przez kierownictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (wnoszenie rewizji nadzwyczajnych, przeprowadzenie szerokiej, merytorycznej dyskusji) doszło do znacznego ujednolicenia praktyki sądowej odnośnie wykładni określenia zawartego w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 74, poz. 464 ze zm.), że uwłaszczenie „nie narusza praw osób trzecich”. Rozbieżności w tym przedmiocie występowały głównie w sytuacji, gdy uwłaszczenie dotyczyło nieruchomości, której własność Skarb Państwa uzyskał w drodze wywłaszczenia, a której zwrot domagał się były właściciel ze względu na wykorzystywanie jej niezgodnie z celem wywłaszczenia.

Obecnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się powszechnie, że termin „nie narusza praw osób trzecich” należy odczytywać jako warunek uwłaszczenia, pozwalający na przekształcenie - z mocy prawa - zarządu gruntem państwowym (gminnym) w jego wieczyste użytkowanie. Oznacza to, ujmując najogólniej, że wykazane do nieruchomości prawa osób trzecich, które są stronami postępowania uwłaszczeniowego, stanowią przeszkodę w nabyciu przez państwową lub komunalną osobę prawną jego wieczystego użytkowania.

W orzecznictwie nadal jednak utrzymuje się pewna kontrowersja w określaniu wpływu, jaki w kwestii uwłaszczenia wywiera moment wystąpienia przez byłego właściciela nieruchomości z wnioskiem o jej zwrot. O ile zgodnie uznaje się, że roszczenia byłych właścicieli o zwrot nieruchomości stanowią przeszkodę w uwłaszczeniu osoby prawnej, jeżeli żądanie zwrotu zostało

zgłoszone przed 5 grudnia 1990 r. (tj. przed datą uwłaszczenia wprowadzoną w ustawie z dnia 29 września 1990 r.), to późniejsze złożenie wniosku jest już oceniane rozbieżnie. W zasadzie przeważa stanowisko, że zgłoszenie wniosku po tej dacie również wyłącza możliwość uwłaszczenia, o ile oczywiście w chwili jego zgłoszenia nieruchomości stanowiła własność Skarbu Państwa lub gminy i była wykorzystywana niezgodnie z celem wywłaszczenia. Prezentowane są jednak poglądy odmienne. Brak jednolitości w tej dziedzinie występuje nie tylko w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale także Sądu Najwyższego, czego wyrazem jest wyrok z dnia 24 kwietnia 1997 r., sygn. akt III RN 15/97, w którym jako datę „graniczną” wyłączającą możliwość uwłaszczenia z uwagi na „prawa osób trzecich” przyjęto dzień 5 grudnia 1990 r.

Liczne i interesujące problemy prawne wyloniły się w sprawach o rozwiązanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, dokonywanego w trybie art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości oraz art. 240 Kc.

Nasunęło się przede wszystkim pytanie, czy dopuszczalne jest w tym trybie rozwiązanie użytkowania wieczystego powstałego nie w oparciu o umowę ale z mocy samego prawa, jak to ma miejsce w przedstawionych wyżej sprawach uwłaszczeniowych. Organy administracji państwowej odczuwały taką możliwość. Inne natomiast stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 30 września 1997 r., sygn. akt II SA/Kr 895/96, Sąd - uchylając decyzję odmawiającą rozwiązania użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. - stwierdził, że w obowiązującym systemie prawa brak jest podstaw do przyjęcia, iż istnieje szczególny rodzaj użytkowania wieczystego, który w odróżnieniu od użytkowania wieczystego ustanowionego w drodze umowy nie może być rozwiązany decyzją administracyjną, nawet wówczas, gdy użytkownik korzysta z otrzymanego gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z treścią posiadanego prawa.

Z przedstawionym wyżej problemem wiąże się kwestia przesłanek uzasadniających rozwiązanie prawa użytkowania wieczystego powstałego z mocy prawa. W takiej sytuacji, wobec braku określenia przeznaczenia gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, o jakim mowa w art. 240 Kc, istotne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. Zgodnie z tym przepisem w decyzji stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego określa się również warunki użytkowania wieczystego z zachowaniem zasad określonych w art. 236 Kc. W konsekwencji przesłanki rozwiązania tak powstałego użytkowania wieczystego - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - należy wiązać z decyzją uwłaszczeniową. Decyzja ta, pomimo swego deklaratoryjnego charakteru, zawiera także element konstytutywny, ponieważ określa warunki użytkowania wieczystego, a więc treść tego prawa (wyrok z dnia 17 lutego 1997 r., sygn. akt II SA/Kr 459/96).

W 1997 r. podjęte zostały środki prawne zmierzające do wyjaśnienia spornej dotychczas kwestii dopuszczalności częściowego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 24 września 1997 r., sygn. akt III RN 40/97, uwzględnił rewizję nadzwyczajną Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i uchylił wyrok wydany przez jeden z ośrodków zamiejscowych, którym stwierdzono nieważność decyzji rozwiązującej umowę użytkowania wieczystego w odniesieniu do jednej z objętych nią działek. Sąd Najwyższy podzielił pogląd zawarty w rewizji nadzwyczajnej, że ani przepis art. 240 Kc, ani art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nie zawierają ograniczenia dopuszczalności rozwiązania umowy użytkowania wieczystego co do niektórych działek, objętych umową, jeżeli tylko nie są one wykorzystywane w sposób w niej przewidziany. Zagadnienie to oczekuje też na wyjaśnienie w trybie art. 49 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przez skład siedmiu sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej (sygn. akt OPS 7/97).

Istotna rozbieżność poglądów prawnych pomiędzy organami administracji państwowej a Naczelny Sąd Administracyjny wystąpiła w sprawach o rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego z powodu niedotrzymania terminu zabudowy gruntu. W sytuacji, gdy zwłoka w rozpoczęciu lub zakończeniu budowy była znaczna, organy te uznawały za zbędne - przed podjęciem decyzji rozwiązującej umowę - rozpoznanie wniosków użytkowników wieczystych o przedłużenie terminu rozpoczęcia lub zakończenia budowy.

Poglądy te Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nietrafne i wyjaśnił, że wprawdzie wniosek o przedłużenie terminu zabudowy, złożony na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie jest rozpoznawany w postępowaniu administracyjnym, to jego nierozpoznanie jest przeszkodą w prowadzeniu postępowania zmierzającego do rozwiązania umowy użytkownika wieczystego na podstawie art. 26 ust. 2 powołanej wyżej ustawy i w wydaniu w tej sprawie niekorzystnej dla strony decyzji. Skoro w ustawie przewidziano możliwość przedłużenia terminu zabudowy gruntu, to logicznym następstwem tego jest, aby przed wydaniem decyzji o rozwiązaniu umowy użytkownika wieczystego wniosek ten został zakwalifikowany we właściwym dla niego trybie tj. zmiany w tym zakresie umowy zawartej w formie aktu notarialnego (wyrok z dnia 6 sierpnia 1997 r., sygn. akt I SA 450/97).

Ważnym zagadnieniem rozstrzygniętym w orzecznictwie sądowym w 1997 r. było wyjaśnienie wątpliwości jaki organ administracji publicznej - organ samorządu terytorialnego czy rządowej administracji ogólnej - jest właściwy w sprawie wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną wydaną przed 27 maja 1990 r. w przedmiocie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i sprzedaży znajdujących się na nim budynków z zaliczeniem na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste oraz ceny sprzedaży budynków wartości mienia pozostawionego za granicą, jeżeli grunt z dniem wejścia w życie 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.) stał się z mocy prawa własnością gminy.

Wyjaśniając tę wątpliwość w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym - Sąd w uchwale z dnia 3 lutego 1997 r., sygn. akt OPS 10/96 (opubl. ONSA, nr 3, poz. 103) stwierdził, że organem właściwym jest terenowy organ rządowej administracji ogólnej także wówczas, gdy grunt stał się mieniem gminy (art. 5 pkt 21 dział I lit. o ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).

#### 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, dokonywanych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.

W wielu sprawach strony za pomocą wspomnianych przepisów usiłowały uregulować stosunki własnościowe i z tej racji skargi ich były oddalane (SA/Rz 52/96, SA/Rz 1624/95, SA/Rz 827/96, SA/Rz 694/97). NSA kontynuował bowiem dotychczasową linię orzecznictwa, podkreślając, że zapisy w ewidencji mają wyłącznie charakter techniczno-deklaratoryjny, a więc jedynie odzwierciedlają określony bezspornie stan faktyczny i prawny danej nieruchomości. Nie można zatem poprzez dokonywanie tych zmian kreować lub korygować stanów prawnych (tytułów własności) wynikających z uprzednio wydanych dokumentów urzędowych (II SA 1208/96). W sprawie II

SA 119/97 Sąd przypominał ponadto, iż od 1 lipca 1989 r. tj. od dnia wejścia w życie ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, osobę władającą gruntem wykazuje się w ewidencji tylko w odniesieniu do gruntów państwowych i komunalnych. NSA zwrócił również uwagę, iż zgodnie z § 30 ust. 3 rozporządzenia Ministrów Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 158, poz. 813), zmian w ewidencji dokonuje się tylko na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, a także innych aktów normatywnych. Podobne unormowanie zawierał § 1 zarządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z 13 maja 1960 r. w sprawie wprowadzenia do ewidencji gruntów zmian we władaniu gruntami (M.P. Nr 46, poz. 222 ze zm.). Z powyższych przepisów oraz art. 20 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy wynika, że przez władającego należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną mającą odpowiedni tytuł prawny pochodzący od właściciela albo wynikający z aktu normatywnego, orzeczenia sądowego lub administracyjnego. Tylko takie tytuły władania gruntem, w połączeniu z faktycznym władaniem, pozwalają na wykazywanie w ewidencji również osoby nie będącej - jak wspomniano - właścicielem gruntów państwowych bądź komunalnych.

W 1997 r. rozpatrzono także kilka skarg na decyzje dotyczące rozgraniczenia nieruchomości. W sprawie II SA 391/97 NSA zauważył, że postępowanie rozgraniczeniowe prowadzone jest w interesie wszystkich właścicieli nieruchomości podlegających rozgraniczeniu. Pojęcia interesu w pomieszeniu kosztów postępowania - w rozumieniu art. 261 § 1 pkt 2 kpa - nie należy więc ograniczać jedynie do wąsko pojmowanych bezpośrednich korzyści w przeprowadzeniu postępowania rozgraniczeniowego, wyrażających się w inicjatywie wszczęcia tego postępowania, bowiem postępowanie to

dotyczy również interesu prawnego wynikającego z przepisów ustawy, jakim jest ustalenie stabilnej granicy sąsiadującymi nieruchomościami dla wszystkich właścicieli rozgraniczanych nieruchomości. W innej zaś sprawie z omawianej dziedziny (II SA 1856/96) NSA stwierdził, że zawarte w art. 31 ust. 4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego odesłanie do skutków umowy sądowej oznacza, że przy rozgraniczeniu nieruchomości, do umowy zawartej przed geodetą należy odpowiednio stosować regulacje odnoszące się do umowy sądowej. Według tych regulacji strony mogą w uzasadnionych przypadkach odwoływać oświadczenie zgody na zawarcie umowy (np. złożone pod wpływem błędu) aż do czasu prawomocnego umorzenia postępowania. Materiałnoprawne skutki zawarcia umowy powstają bowiem dopiero po prawomocnym umorzeniu postępowania. A zatem - w świetle powyższego - ugodą zawartą przed geodetą jako czynność procesowa, skutki materiałnoprawne wywiera także dopiero po uprawomocnieniu się decyzji o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego.

#### **Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa**

Sprawy z tego zakresu wystąpiły przede wszystkim w orzecznictwie NSA w Warszawie oraz ośrodków zamiejscowych tego Sądu w Białymstoku, Lublinie i Rzeszowie. Z uwagi na niewątpliwie rolniczy charakter regionu objętego właściwością Ośrodka Zamiejscowego NSA w Białymstoku już od początku funkcjonowania tego Ośrodka omawiane sprawy stanowiły tam istotną pozycję wpływu skarg.

Podobnie jak w latach poprzednich orzecznictwo z zakresu omawianych spraw dotyczyło problemów scalenia i wymiany gruntów, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rewindykacji nieruchomości rolnych przejętych w

poprzednim okresie na własność Państwa na podstawie różnych tytułów prawnych. Chodziło głównie o zwrot nieruchomości przejętych na rzecz Państwa (po osobach przesiedlonych z terenów wschodnich i południowych Polski, z terenów opuszczonych, oraz wykazujących niski poziom produkcji rolnej) za świadczenia emerytalno-rentowe itp.

W sprawach scaleń i wymiany gruntów, które mają charakter zabiegu urzędnioworolnego, w orzecznictwie przyjmuje się, że organy administracyjne mają dużą swobodę w kształtowaniu rozłogów gruntów. Nie oznacza to jednak dowolności w orzekaniu tych organów. Rany swobody wyznaczają tu przepisy art. 1 ustawy scaleniowej z 26 marca 1982 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 349). W skargach rolnicy zwykle podnoszą, że nie otrzymali takich samych gruntów zamiennych co do klasy gleboznawczej i rodzaju użytków jakie posiadali przed scaleniem. W omawianym zakresie obowiązuje jednak zasada wydziałania ekwiwalentu według wartości szacunkowej. Stąd wspomniane żądania skarżących nie mogą być w zasadzie uwzględniane, a skargi w takich sprawach podlegają w większości przypadków oddaleniu. W jednej z omawianych spraw jednakże (SA/Rz 757/96) NSA uchylił postanowienie w przedmiocie wszczęcia postępowania scaleniowego, ale tylko z tego powodu, iż na skutek naruszenia przepisów procesowych nie odpowiadało ono treści określonej przepisami prawa materialnego. Także w sprawie II SA/Ln 1291/96 z powodu naruszenia przez organ orzekający art. 138 § 2 kpa uchylona została decyzja w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów.

W sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych - podobnie jak w sprawach scaleń gruntów - kontynuowano orzecznictwo sądowe przyjęte w latach poprzednich. Skargi dotyczyły przede wszystkim należności i opłat rocznych wymierzanych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub

leśnej w związku z przeznaczeniem tych gruntów na cele inwestycyjne (budowlane).

Obserwuje się obecnie tendencje malejące skarg z tego zakresu. Zjawisku temu sprzyjać może nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która wprowadziła zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat z tytułu wyłączeń określonych gruntów dla celów przede wszystkim budownictwa mieszkaniowego. Istotnym jednak problemem, jaki zarysował się w zakresie omawianych spraw, było zagadnienie - czy w sytuacji wyłączenia z produkcji rolnej lub leśnej gruntu związanego z inwestycją budowlaną, wyłączeniu podlega jedynie część gruntu niezbędna dla realizacji tej inwestycji, czy też cała działka wyodrębniona geodezyjnie. W tej kwestii NSA w dniu 3 lutego 1997 r. podjął uchwałę (OPS 13/96), w której wyraził pogląd, iż na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78) organ administracji państwowej może zezwolić na wyłączenie z produkcji pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne takiej powierzchni gruntów rolnych, przeznaczonych na cele nierolnicze, na której zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, stanowiącym załącznik do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nastąpi rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntu. W incydentalnych sprawach występowały problemy prawne także wymagające wykładni sądowej. Na przykład w sprawie II SA/Ln 885/96 przyczyną uchylecia zaskarżonej decyzji było obciążenie skarżących należnością jednorazową i opłatami rocznymi z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej przez ich poprzednika, od którego po tym fakcie nabyli prawo użytkowania wieczystego nieruchomości. W ocenie NSA w świetle art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.) obowiązek uiszczenia należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej obciąża tego kto dokonał wyłączenia. Zaskarżona

decyzja wydana zatem została - zdaniem Sądu - z naruszeniem powołanego przepisu prawnego.

W kwestii zwrotu nieruchomości rolnych przejętych na rzecz Państwa w poprzednim okresie z różnych tytułów, z żądaniem takimi występował przede wszystkim następca prawni poprzednich właścicieli podnosząc, że przejście nieruchomości - w ich ocenie - było niesłuszne i godziło w istotę prawa własności. Problem zwrotu nieruchomości na zasadzie niesłusznego przejścia wiąże się z zapowiadaną ustawą o reprivatyzacji mienia. W obecnej jednak chwili omawiane sprawy są rozpatrywane przez organy administracyjne jedynie w trybie wzruszenia decyzji o przejściu. Ulegają więc zwrotowi nieruchomości, których przejście nastąpiło z naruszeniem prawa.

Do NSA w dalszym ciągu wpływały, choć nieliczne, sprawy dotyczące przeniesienia własności działki gruntu, którą przyznano rolnikowi-emerytowi do bezpłatnego użytkowania z tytułu przekazania Państwu gospodarstwa rolnego za emeryturę (art. 118 ustawy z 29 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników - Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.). Na przykład w sprawie SA/Rz 1700/96 oddalona została skarga na decyzję w przedmiocie odmowy przyznania własności działki wchodzącej w skład zasobu gruntów państwowych. Sąd podzielił pogląd prezentowany dotychczas w orzecznictwie NSA, iż z uprawnienia do nieodpłatnego przekazania działki (art. 118 § 1 powołanej ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników) nie może skorzystać osoba, której nie przysługuje prawo użytkowania działki gruntu czy też działki z budynkami z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego.

W dalszym ciągu rozpatrywane były skargi na decyzje umarzające postępowanie w sprawach uregulowania własności gospodarstw rolnych. Z zasady skargi w tych sprawach były oddalane wobec wyraźnych postanowień ustawowych w tym zakresie.

Odnotowano także skargi na decyzje zalecające wykonanie zabiegów pielęgnacyjnych w lasach należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Na gruncie takich spraw NSA zaprezentował pogląd, iż z przepisu art. 6 pkt 3 ustawy o lasach wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, Agencja choć jest jedynie podmiotem wykonującym prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do mienia stanowiącego Zespół Własności Rolnej Skarbu Państwa w ramach stosunku powiernictwa, to w rozumieniu ustawy o lasach jest właścicielem lasu wchodzącego do zasobu i ją obciążają obowiązki nałożone przepisami ustawy na właścicieli lasów. Po drugie, dzierzawca lasu wchodzącego do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa choć jest posiadaczem zależnym lasu w rozumieniu art. 336 kc, nie jest jednak „właścicielem lasu” w rozumieniu ustawy o lasach, bowiem nie jest posiadaczem lasu nie stanowiącego własności Skarbu Państwa. Na posiadacza lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa nie mogą być zatem nałożone obowiązki obciążające, z mocy ustawy o lasach, właścicieli lasów w rozumieniu art. 6 pkt 3 tej ustawy.

#### **Sprawy z zakresu ochrony przyrody i środowiska**

Wśród spraw z zakresu ochrony przyrody i środowiska w 1997 r. dominowały skargi na decyzje wymierzające kary pieniężne za wycięcie drzew bez uprzedniego uzyskania zezwolenia, podjęte na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, póź. 196 z późn. zm.)

W tej kategorii spraw jednolicie przyjmowano, że przepisy rozporządzenia z dnia 23 grudnia 1987 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska (Dz.U. z 1991 r.

Nr 89, poz. 404) nie mają zastosowania do osób fizycznych, a jedynie do jednostek organizacyjnych. Pojawił się natomiast problem drzew i krzewów z tzw. samosiewu, które wyrosły - w wyniku wieloletniej zwłoki w inwestycjach - na terenie przeznaczonym pod budownictwo mieszkaniowe. W wyroku z dnia 14 listopada 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 1467/96, Sąd uznał, że przepis art. 86 d ust. 1 ustawy z dnia 31 grudnia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) należy rozumieć w ten sposób, że o tymczasowości drzew lub krzewów, od której uzależnione jest zwolnienie od opłat usuwanych za zezwoleniem organu administracji drzew i krzewów z określonego terenu, przesądza cel przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji opłat tych nie pobiera się również za usuwanie drzew i krzewów wyrosłych w wyniku samosiewu na gruncie przeznaczonym w planie na inne cele niż zadrzewienie lub zakrzewienie. Teren może być uznany jako przeznaczony na cele zadrzewienia lub zakrzewienia tylko w wypadku, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego taka funkcja gruntu określona zostanie jako jego funkcja podstawowa.

W sprawach ze skarg na decyzje wymierzające kary za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nie przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego odnotowano, że w praktyce orzeczniczej niewystarczająca jest definicja pojęcia „odpady” w odniesieniu do represyjnych konsekwencji określonych w art. 110 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Treść zapisu art. 3 pkt 5 w/w ustawy wskazuje bowiem, że pojęcie „odpady” odnosi się wyłącznie do materiałów, substancji lub produktów nieprzydatnych w miejscu lub czasie, w którym powstały. Zapisem tym objęte zostały jedynie odpady powstałe u wytwórcy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub bytowaniem człowieka. Jeżeli jednak wytwórca odpadów jest w stanie w procesie technologicznym odpady te przerobić na inny

użyteczny produkt, to przestają być one odpadami, a nabierają waloru surowców do dalszego wykorzystania w prowadzonej działalności gospodarczej. Na podmiocie, który gromadzi odpady stanowiące dla niego surowiec spożywa obowiązek przechowywania ich w sposób zapewniający ochronę środowiska - na zasadach podobnych jak dla wytwórców odpadów klasycznych, czyli takich, które nie podlegają dalszemu zagospodarowaniu i wykorzystaniu (art. 53 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska). W odniesieniu do surowców pojmowanych jako odpady nadające się do wykorzystania do dalszej produkcji nie jest jednak wymagane wyznaczenie składowiska odpadów (§ 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz.U. Nr 24, poz. 91). Należy jednak wyrazić nadzieję, że wyodrębnienie problematyki postępowania z odpadami z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i uchwalenie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 593), która wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., w sposób wyczerpujący ureguluje kwestię usuwania odpadów z miejsc ich powstawania, a także wykorzystania lub unieszkodliwienia odpadów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska.

Dość liczna była także grupa skarg na decyzje w sprawach szkodliwego wpływu działalności gospodarczej na środowisko. Dotyczyło to zwłaszcza uciążliwości spowodowanych intensywnością np. emisji zapałowych z zakładów zlokalizowanych w pobliżu zabudowy mieszkalnej (IV SA 99/96, IV SA 1545/95), unieruchomienia maszyn i innych urządzeń technicznych emitujących hałas uciążliwy dla otaczającego środowiska (SA/L 2472/95, SA/Ka 1588/95).

### Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

Obowiązująca od trzech lat ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nadal budzi liczne wątpliwości interpretacyjne. Większość skarg z zakresu tej ustawy dotyczyła decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Składy orzekające jednolicie przyjmują, że stroną tego postępowania mogą być właściciele lub użytkownicy wieczysti sąsiednich działek. Wyłonił się jednak kolejny problem, a mianowicie oceny interesu prawnego właścicieli lub użytkowników wieczystych działek nie sąsiadujących bezpośrednio z nieruchomością, dla której ustalane są warunki zabudowy. W wyroku z dnia 2 lipca 1997 r., sygn. akt II SA/Kr 62/96, Sąd uznał za stronę postępowania właścicieli nie tylko sąsiednich gruntów, lecz także gruntów dalej położonych w sytuacji, gdy zamierzona (projektowana) inwestycja mogła wywołać dla nich uciążliwe skutki. Kształtuje się zatem coraz powszechniejszy pogląd, iż stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być nie tylko właściciele (użytkownicy wieczysti) gruntów sąsiadujących ze sobą, lecz także dalsi sąsiedzi w sytuacji, gdy zachodzi hipotetyczna możliwość ingerencji ustalonych warunków zabudowy w sferę wykonywania prawa własności lub użytkowania wieczystego tych nieruchomości (por. m.in. wyrok z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 1520/96). W tym zresztą upatrywany jest interes prawny strony do występowania w sprawie w rozumieniu art. 28 Kpa.

Kolejnym problemem jest zakres i granice ochrony interesu strony, a zwłaszcza ochrony interesu osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Orzecznictwo w tym przedmiocie nie jest w pełni jednolite. Prezentowane są poglądy, iż ochrona ta winna uwzględniać warunki i przepisy techniczno-budowlane (wyrok z dnia 7 maja 1997 r., sygn.

akt SA/Bk 1486/95), a ponadto, że możliwe jest nałożenie na wnioskodawcę obowiązku uzyskania pisemnej zgody na usytuowanie budynku w bliższej odległości niż wynikałoby to z warunków technicznych (wyrok z dnia 11 czerwca 1997 r., sygn. akt SA/Bk 1999-2001/96). Z drugiej strony ochrona interesów osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy nie może wkraczać w sferę oceny zastrzeżonej organom nadzoru budowlanego na etapie wydawania pozwolenia na budowę. W wyroku z dnia 24 lipca 1997 r., sygn. akt II SA/Kr 1406/96, wyrażono pogląd że decyzją ustalająca warunki zabudowy, przewidująca obowiązek uzyskania zgody sąsiada na planowaną budowę, sięga zbyt daleko. Podobnie w wyroku z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 1008/96, wyeksponowano, że w decyzji o warunkach zabudowy nie można określać takich wymagań, które dotyczą postępowania o pozwoleniu na budowę, a zwłaszcza nie można w załączniku graficznym określać formy architektonicznej projektowanego obiektu i jego obrysu na gruncie, rozstrzygając w ten sposób o odległościach między budynkami sąsiednimi, naświetleniu i wentylacji tych budynków. Z kolei w wyroku z dnia 31 lipca 1997 r., sygn. akt II SA/Lu 1109/96, wprost stwierdzono, że na etapie podejmowania decyzji o warunkach zabudowy interesy osób trzecich należy rozpatrywać w kategoriach „przypuszczeń co do ich występowania i nie muszą pojawiać się”, i to odróżnia je od zagrożeń interesu osób trzecich rozpatrywanych na etapie pozwolenia na budowę. Poglądy prezentowane w ostatnio powołanych wyrokach są już coraz powszechniej akcentowane. Są one kontynuacją stanowiska zawartego w wyroku NSA z dnia 28 października 1996 r., sygn. akt IV SA 975/95 (ONSA 1997 r., nr 4, poz. 154).

Mozna zatem wyprowadzić ogólniejszą tezę, że w orzecznictwie dokonuje się rozróżnienia wymogów ochrony interesów osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz na etapie postępowania o pozwoleniu na budowę. Ochrona ta w postępowaniu o ustalenie warunków

zabudowy i zagospodarowania terenu limitowana jest granicami zakreślonymi w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego (przy braku planu przepisami szczególnymi) nie może więc, co do zasady, obejmować zakresu regulacji Prawa budowlanego.

W omawianej kategorii spraw o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pojawiają się też kwestie jednostkowe, niezwykle istotne, które wymagają zasygnalizowania z uwagi na występujące tam wątpliwości interpretacyjne. W wyroku z dnia 25 czerwca 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 719/96, a także z dnia 4 czerwca 1997 r., sygn. akt IV SA 1400/95 wyrażono pogląd, że nie można ustalać warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji już zrealizowanej. Natomiast w innym stanie faktycznym skład orzekający w sprawie sygn. akt II SA/Lu 1005/96, stwierdził, że nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z uwagi na rozpoczęcie realizacji inwestycji. W ocenie Sądu nie wynika to z jakiegokolwiek przepisu prawa, wobec czego zachodzi konieczność merytorycznego rozpoznania spraw. Podobny pogląd zaprezentowani w sprawie sygn. akt II SA/Lu 816/96.

W orzecznictwie dotyczącym spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego w 1997 r. pojawiło się także nowe zagadnienie związane z regulacją zawartą w art. 36 ust. 3 i 9 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W sprawie sygn. akt II SA/Po 472/97 przedmiotem zaskarżenia była decyzja ustalająca jednorazową opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, wyliczoną w oparciu o cenę zbycia nieruchomości, określoną w akcie notarialnym. Decyzja ta została uchylona z uwagi na naruszenie zasad wynikających z art. 36 ust. 3 i 9 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien określać procentową stawkę wzrostu wartości nieruchomości, a wycena tej nieruchomości winna być dokonana według wskazań dotyczących wyceny

zbywanych nieruchomości państwowych, zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

### Sprawy budowlane

Aczkolwiek w 1997 r. rozpatrywane były również skargi na decyzje podjęte na podstawie Prawa budowlanego z 1994 r., w poniższych uwagach pominięto te sprawy z uwagi na istotniejsze kwestie związane z wypracowywaniem podstawowych kierunków wykładni nowego Prawa budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).

Najliczniejszą grupę spraw z tego zakresu stanowiły skargi na decyzje o pozwoleniu na budowę oraz na decyzje nakazujące przymusową rozbiorę obiektów, oparte na przepisie art. 48 nowego Prawa budowlanego, przy czym - co charakterystyczne - w tych kategoriach spraw można mówić o pewnej stabilności orzecznictwa i jego jednolitości.

Tego stwierdzenia nie można odnieść do innych spraw tzw. budowlanych. Zresztą wszystkich wątpliwości interpretacyjnych nie usunęło stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego, jak również kolejne nowelizacje tego prawa. Dodać należy, że ostatnia nowelizacja, zawarta w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 111, poz. 726), stanowi z jednej strony wykorzystanie dotychczasowego dorobku orzecznictwa sądowoadministracyjnego, zaś z drugiej udoskonalenie nowych rozwiązań.

W orzecznictwie NSA konsekwentnie przestrzegana jest zasada, iż podjęcie decyzji o pozwoleniu na budowę musi być poprzedzone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (wyrok z dnia 12 czerwca 1997 r., sygn. akt II

SA/Gd 504/96, z dnia 4 czerwca 1997 r., sygn. akt IV SA 1603/96). Jeżeli więc decyzja o warunkach zabudowy nie została wydana, względnie została wzruszona, brak jest podstaw do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Brak jest również podstaw do zawieszenia postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, jeżeli inwestor nie legitymuje się ostateczną decyzją o warunkach zabudowy.

Wypracowane zostały również jednolite kryteria dot. wykładni pojęcia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przy udzielaniu pozwolenia na budowę, które sprowadzają się do następujących tez:

- prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać ze stosunku zobowiązaniowego, jakim jest wyrażenie zgody na budowę obiektu przez właściciela nieruchomości. Jest to zatem oświadczenie woli właściciela, które może być złożone w formie pisemnej, aczkolwiek nie można wykluczyć wyrażenia tej zgody ustnie (np. do protokołu rozprawy administracyjnej),
- inwestor, będący współwłaścicielem nieruchomości, skutecznie wykazuje prawo do dysponowania nieruchomością, jeżeli przedstawi zgodę pozostałych współwłaścicieli, lecz jednocześnie, jak to trafnie podniesiono w motywach wyroku NSA z dnia 10 lutego 1997 r., sygn. akt IV SA 630/95, "...brak zgody chociażby jednego ze współwłaścicieli uniemożliwia wydanie pozwolenia na budowę...".

Sporną kwestią (niejednolicie rozstrzyganą w orzecznictwie) jest pytanie, czy przymiot strony przysługuje członkowi spółdzielni mieszkaniowej w sprawie o pozwolenie na budowę, której inwestorem jest spółdzielnia. Tożsame wątpliwości zachodzą także w sytuacji, gdy spółdzielnia uczestniczy w postępowaniu na prawach strony w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę (jako właścicielka nieruchomości sąsiedniej), natomiast udział w sprawie zgłaszają członkowie spółdzielni.

Spór ten wiąże się z oceną praw członka spółdzielni, co wyeksponowano m.in. w wyroku NSA z dnia 24 stycznia 1996 r., sygn. akt IV SA 744-745/94, OSP 1997 r. z. 4, poz. 82 z glosą S. Jędrzejewskiego, stwierdzając, że niedopuszczalne jest, aby przy unormowaniu praw i obowiązków członka spółdzielni w prawie spółdzielczym i w wydanym na jego podstawie statucie, ochrona jego praw realizowana była w postępowaniu administracyjnym dotyczącym udzielenia pozwolenia na budowę na podstawie prawa budowlanego. Stanowiska tego jednak nie podzielili m.in. skład orzekający NSA w wyroku z dnia 25 czerwca 1997 r., sygn. akt II SA/L 1568-1576/96. Z kolei w wyroku z dnia 25 kwietnia 1997 r., sygn. akt SA/Kr 325/96 sformułowano następującą tezę: „Członkowie spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, legitymujący się własnościowym prawem do lokalu w budynku tej spółdzielni, nie są legitymowani w postępowaniu administracyjnym w sprawach, których przedmiotem jest np. częściowa zabudowa korytarzy w budynkach tejże spółdzielni”.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 1997 r., sygn. akt IV SA 1085/95, stwierdzając, że mieszkańcy, w tym poszczególni członkowie spółdzielni mieszkaniowych, nie są stronami, lecz „osobami trzecimi” w procesie inwestycyjnym. Zachodzi więc konieczność ujednolicenia orzecznictwa w tym przedmiocie.

Interesujące wątki interpretacyjne podjęte zostały przy rozpatrywaniu skarg na decyzje o pozwoleniu na budowę w tzw. ostrej granicy, a także zgody wyrażanej przez właściciela działki sąsiedniej. W wyroku NSA z dnia 25 lutego 1997 r., sygn. akt II SA/Lu 553/96 wystąpił problem, czy zgoda właściciela jest oświadczeniem woli osoby fizycznej ze wszystkimi tego konsekwencjami w sferze prawa cywilnego, czy też możliwe jest cofnięcie tej zgody, jako oświadczenia kierowanego do organu administracyjnego, które nie jest uchyleniem się od skutków prawnych złożonego oświadczenia woli, lecz prostym

„rozmyśleniem” się osoby zainteresowanej, oraz na jakim etapie postępowania administracyjnego może być ono złożone. W wyroku tym przyjęto, że „... cofnięcie zgody na usytuowanie budynku przy granicy jest możliwe w trakcie trwania postępowania administracyjnego, o ile nastąpi to przed podjęciem decyzji...”

Podobny pogląd wyrażono w wyroku NSA z dnia 28 lutego 1997 r., sygn. akt II SA/Po 1437/96, stwierdzając, że „... do czasu aż decyzja (o pozwoleniu na budowę) stanie się ostateczna, właściciel działki sąsiedniej ma prawo odmówić zgody na zabudowę bezpośrednio przy granicy z jego działką...”. To zażądanie będzie wymagało dalszych analiz w orzecznictwie.

Do dorobku orzecznictwa w omawianym przedmiocie należy również zaliczyć następujące stanowiska:

- zgoda właściciela sąsiedniej działki nie jest wymagana, jeżeli usytuowanie budynków w granicy wynika z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok NSA z dnia 7 lutego 1997 r., sygn. akt II SA/Po 1103/96),

- zgoda właściciela na usytuowanie budynków w granicy jest niezbędna nie tylko wówczas, gdy wznoszony jest nowy obiekt, lecz także wówczas, gdy inwestor ma zamiar dokonać nadbudowy, rozbudować, względnie odbudować budynek (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1997 r., sygn. akt SA/Ka 1553/96,

- właściwy organ może co prawda, w braku zgody właściciela, orzec o dopuszczalności usytuowania budynku bezpośrednio w granicy, jednakże w odległościach, o których mowa w ust. 6 § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1997 r., sygn. akt IV SA 1667/96).

W sprawach dotyczących nakazu rozbioru obiektu budowlanego w orzecznictwie podejmowane są próby złagodzenia rygoryzmu zawartego w art. 48 Prawa budowlanego (przewidującego orzeczenie rozbioru w razie

wybudowania obiektu bez pozwolenia na budowę). Przykładowo w wyroku z dnia 10 października 1997 r., sygn. akt IV SA 1663/95, z powołaniem się zresztą na podobne rozstrzygnięcie w innej sprawie (II SA/Wr 236/96), stwierdzono, że art. 48 nie może być podstawą orzeczenia rozbioru części obiektu budowlanego, jeśli samowola polega na dobudowie, czy nadbudowie. Argumentowano, że orzeczenie rozbioru części obiektu wymagałoby jednocześnie nakazania doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego, zaś do tego brak jest podstawy prawnej. Wskazywano jednocześnie na możliwość zastosowania liberalniejszego uormowania z art. 50 i 51 Prawa budowlanego. Zdecydowana jednak większość rozstrzygnąć sądowych przyjmowała, że spełnienie się przesłanek z art. 48 Prawa budowlanego prowadzi z woli ustawodawcy do orzeczenia nakazu rozbioru obiektu lub jego części (por. m.in. wyroki: z dnia 19 lutego 1997 r., sygn. akt SA/Rz 1622/95, z dnia 22 kwietnia 1997 r., sygn. akt SA/Rz 211/96, z dnia 19 czerwca 1997 r., sygn. akt SA/Sz 967/96, z dnia 8 maja 1997 r., sygn. akt SA/Sz 516/96 i szereg innych).

Ostatecznie relację pomiędzy uormowaniami z art. 48 i 50 Prawa budowlanego wyjaśniła uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 20 października 1997 r., sygn. akt OPS 3/97, której teza ma następujące brzmienie: „Przepis art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (...) nie ma zastosowania do obiektu budowlanego będącego w budowie bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 48 tej ustawy, także wówczas, gdy budowa nie została zakończona”.

Analiza kilkudziesięciu rozstrzygnięć opartych na przepisie art. 48 Prawa budowlanego wykazuje, że w ocenie składów orzekających nie ulega wątpliwości, iż obiekt budowlany wniesiony po dniu 1 stycznia 1995 r., bez wymaganego pozwolenia na budowę, podlega obywatelskiej rozbiorce. W takiej sytuacji nie ma miejsca na jakikolwiek uznanie administracyjne. Jedyną rzeczą, którą powinny ustalić organy administracyjne jest data wybudowania obiektu, po

czym orzec rozbiórki. Jest to bowiem swoistego rodzaju automatyzm. Także rola sądu sprowadza się jedynie do sprawdzenia prawidłowości ustaleń w odniesieniu do daty wybudowania obiektu i w prawie wszystkich tych sprawach skargi zostały oddalone. Uzasadnienia tych orzeczeń są niezwykle zwięzłe i ograniczają się do stwierdzeń, iż skoro bezspornym jest wybudowanie obiektu bez pozwolenia po dacie 1 stycznia 1995 r., zachodzi obowiązek orzeczenia rozbiórki na podstawie art. 48 Prawa budowlanego.

Te względy również, jak należy sądzić, doprowadziły do podjęcia przez skład orzekający NSA postanowienia z dnia 17 listopada 1997 r. w sprawie sygn. akt IV SA 1724/96 o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym:

„czy przepis art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (...) jest zgodny z art. 2, 21 ust. 1, 32 ust. 1 i 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”

W związku z rozstrzygnięciami w sprawach nakazu rozbiórki należy zasygnalizować ponadto dyskusyjny problem dopuszczalności ustaleń w decyzji terminu rozbiórki. Liczne składy orzekające stwierdzają nieważność takich decyzji (w części ustalającej termin rozbiórki), podnosząc, że brak jest do takiego orzeczenia podstaw prawnych (por. II SA/Po 1456/96, II SA/Kr 791/96). Sprawa jednak nadal budzi zastrzeżenia, gdyż postanowieniem z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie sygn. akt SA/Ld 2553/95, skład orzekający wystąpił w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów NSA następujących wątpliwości:

„czy ustalenie w ostatecznej decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego (...) terminu jej wykonania znajduje podstawę w przepisie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...)”

#### Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz dróg publicznych

W tej dziedzinie dominowały skargi na decyzje dotyczące odmowy zarejestrowania samochodu bądź wycofania pojazdu z ruchu. Pochodziły one od osób, które nie spełniły warunków, wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczania pojazdów (Dz. U. Nr 37, poz. 164 ze zm.), dotyczących obowiązku przedstawienia oryginału dowodu własności pojazdu oraz ostatniego dowodu rejestracyjnego w sytuacji gdy pojazd był już zarejestrowany.

Pojazdy, których dotyczyły zaskarżone decyzje nabywane były przede wszystkim od osób, które zawodowo nie zajmują się obrotem samochodami - najczęściej na giełdach samochodowych. Niemal we wszystkich tych sprawach NSA oddalił skargi uznając, iż rejestracja pojazdu może nastąpić dopiero po przedstawieniu organom administracji dowodów, o których mowa wyżej lub prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego ustalającego prawo własności. Organy administracji nie mogą bowiem dokonywać arbitralnych rozstrzygnięć w przedmiocie prawa własności pojazdu.

W 1997 r. wpłynęło kilkadziesiąt skarg (w większości z terenu jednego województwa) na decyzje odnawiające rejestracji pojazdów zbudowanych poza macierzystą wytwórną. W zasadzie skargi te zostały oddalone, albowiem zainteresowani nie spełnili obowiązku przedstawienia dowodów własności zespolów - nadwozia i silnika stosownie do § 5 ust. 1 powoływanego rozporządzenia.

Inną grupę stanowiły skargi na decyzje o odmowie wyrażenia zgody na nadanie i nabicie numerów podwozia i silnika pojazdu. Decyzje w tych

sprawach dotyczy pojazdów, w których numery podwozia lub silnika zostały zatarte lub sfalszowane jeszcze przed nabyciem pojazdu przez osobę wnioskującą o jego rejestrację.

Wśród spraw dotyczących ruchu drogowego na uwagę zasługują także skargi na decyzje, wydane na podstawie art. 88 ust. 1 lit. b ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1992 Nr 11, poz. 41 ze zm.), o skierowaniu na sprawdzenie kwalifikacji osób kierujących pojazdami, które naruszyły przepisy i zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego. Sprawy te świadczą niewątpliwie o stwarzanym przez wspomniane osoby zagrożeniu w ruchu drogowym. Prawie we wszystkich takich sprawach skargi zostały oddalone.

W ramach omawianej problematyki warto wskazać, iż NSA sformułował pogląd (SA/Rz 235/95), że przypadek nasuwające zastrzeżenia co do stanu zdrowia kierujących pojazdami, o jakich stanowi przepis art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1.02.1983 r. - Prawo o ruchu drogowym w związku z § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a zarządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12.01.1995 r. w sprawie kierowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierującymi pojazdami na badania lekarskie i badania psychologiczne, zasad i zakresu badań psychologicznych oraz uprawnionych do przeprowadzania tych badań jednostek (M.P. Nr 3, poz. 41) należy rozumieć jako rzeczywiście zmiany mogące rodzić wskazane w ustawie zastrzeżenia. Nie należy natomiast stosować powołanych wyżej przepisów do sytuacji, w których uprawniony do prowadzenia określonej kategorii pojazdów podejmuje działania zmierzające do nabycia \*oznaczonych kwalifikacji, wymagających dodatkowych predyspozycji w zakresie sprawności fizycznej i psychicznej - np. w przypadku ubiegania się o uprawnienia instruktora na kursach dla kandydatów na kierowców (art. 82 powołanego Prawa o ruchu drogowym).

W okresie sprawozdawczym wpływały do NSA także skargi na decyzje dotyczące odmowy wydania zezwolenia na uprzywilejowanie pojazdu w ruchu drogowym. W sprawach tych skargi najczęściej oddalono podkreślając prawidłowość oceny organu, że każde zwiększenie liczby pojazdów uprzywilejowanych w istotny sposób wpłynęłoby na wzrost zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Ograniczyłoby również możliwość właściwego korzystania z pojazdów uprzywilejowanych w ruchu drogowym. (II SA 1950/96, II SA 609/96, II SA 909/96).

Wpływ skarg na decyzje o nałożeniu na użytkowników dróg opłat drogowych za przejazdy bez zezwolenia tzw. pojazdami lub zestawami niernormalnymi utrzymywał się na poziomie roku ubiegłego. Podstawą wydawania decyzji w tym zakresie były (stwierdzone przez służby drogowe w czasie kontroli) przejazdy po drogach publicznych bez zezwolenia pojazdów samochodowych o gabarytach, ciężarze i naciskach osi przekraczających dopuszczalne normy.

Odnotowano także znaczną ilość skarg na decyzje, wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 z póź. zm.), które przede wszystkim dotyczyły: odmowy wyrażenia zgody na wykonanie zjazdu z drogi do zabudowań, samowolnego naruszenia pasa drogowego, bądź lokalizowania w pasie drogowym urządzeń lub obiektów nie związanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu. W tej kategorii spraw dość duża ilość zaskarżonych decyzji i utrzymanych nimi w mocy decyzji organów pierwszej instancji została uchylona. Podstawę uchylecia stanowiły naruszenia prawa materialnego, a także naruszenia przepisów postępowania administracyjnego (w szczególności art. 7, 77 § 1, 80 i 81 kpa) mające istotny wpływ na wynik sprawy (II SA 175/97, II SA 1854/96, II SA 1225/96, II SA 1619/96, II SA 1047/96).

**Sprawy z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć**

W przedstawionej kategorii dominowały sprawy z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania zawodów: notariusza, adwokata i radcy prawnego.

W sprawach dotyczących powoływania na stanowisko notariusza NSA rozpatrywał przede wszystkim skargi rad izb notarialnych na decyzje Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza oraz mniej liczne skargi kandydatów na notariuszy wniesione na decyzje odmawiające powołania. Organy samorządu notarialnego kwestionowały przede wszystkim kwalifikacje do wykonywania zawodu notariusza osób, które do tej pory wykonywały inny zawód prawniczy (sędziego, prokuratora, radcy prawnego), zarzucając, iż osoby te nie wylegitymowały się przed radą izby notarialnej odpowiednią znajomością zagadnień prawnych. W związku z powyższymi skargami NSA (podobnie jak w poprzednich latach) podkreślał w swych orzeczeniach, że kwalifikacje do wykonywania zawodu notariusza zostały szczegółowo określone w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie i nie mogą być przedmiotem oceny organów samorządu notarialnego dokonywanej w formie organizowanych w tym celu sprawdzianów lub różnych kwalifikacyjnych.

Radcy izb notarialnych skarżyły również decyzje Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza asesorów notarialnych pomimo negatywnej opinii rady dotyczącej siedziby kancelarii notarialnej. Powoływały się w tym zakresie na ustalone przez siebie plany rozmieszczenia kancelarii notarialnych, uznając asesorów odmawiających podporządkowania się tym planom za osoby odmawiające współpracy i ignorujące korporację notarialną. NSA wyraził wobec tego pogląd, że rada izby notarialnej nie jest

uprawniona do uchwalania planów rozmieszczenia kancelarii notarialnych, które mogłyby posiadać przymiot prawa obowiązującego choćby tylko kandydatów na notariuszy, a także organ powołujący ich na takie stanowisko. W ocenie NSA zatem ani ustawa - prawo o notariacie, ani żaden inny przepis o charakterze ustawowym, nie daje organom samorządu notarialnego wspomnianych uprawnień prawotwórczych (II SA 203/97, II SA 280/97, II SA 633/96).

Za skrajny przykład poglądów rady izby notarialnej w kwestii powołania notariusza można uznać skargę rady zarzucającą Ministrowi Sprawiedliwości powołanie na stanowisko notariusza byłego notariusza z naruszeniem wymagań określonego w art. 11 pkt 6 ustawy - prawo o notariacie tj. przeprowadzenia co najmniej dwóch lat w charakterze asesora notarialnego (II SA 155/97). Rada izby notarialnej uznała, że osoba, która pod rządami ustawy z 1951 r. prawo o notariacie pracowała przez ponad 10 lat na stanowisku notariusza w PBN (wnioskując obecnie o ponowne powołanie) powinna spełniać wymaganie przeprowadzenia co najmniej dwóch lat w charakterze asesora notarialnego.

W orzecznictwie pojawił się także problem dopuszczalności powołania na stanowisko notariusza osoby zajmującej stanowisko sędziego, deklarującej zrzeczenie się tego stanowiska z chwilą powołania do korporacji notarialnej (II SA 2051/95). W rezultacie postanowiono wystąpić (II SA 2078/95) do Prezesa Sądu o wyjaśnienie związanych z tym wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów NSA. W uchwale z dnia 20 października 1997 r. OPS 4/97 Sąd ten stwierdził, że na podstawie art. 10 ustawy - prawo o notariacie nie jest możliwe powołanie sędziego na stanowisko notariusza i wyznaczenie siedziby jego kancelarii chyba, że sędzia zrzekł się stanowiska.

Orzecznictwo w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu adwokata pozwala zauważyć takie same, jak w latach poprzednich, problemy

wynikające z nie uwzględniającej orzecznictwa sądowego praktyki organów samorządu adwokackiego. W przeważającej więc części skargi na uchwały organów adwokatury w sprawach wykonywania zawodu przez członków tej korporacji były uwzględniane. W sprawach, w których organy adwokatury odmawiały wpisu na listę adwokatów albo odmawiały wyrażenia zgody na zmianę siedziby kancelarii adwokackiej, ograniczając się do stwierdzenia braku wolnych miejsc, NSA w dalszym ciągu zwracała uwagę, iż tego rodzaju uchwały wymagają wyczerpującego uzasadnienia - m.in. poprzez wykazanie sposobu gospodarowania miejscami przewidzianymi w planie rozmieszczenia adwokatów w okresie rozpatrywania danej sprawy. Odmawiano również wpisu na listę adwokatów osobom posiadającym prawo do tzw. obligatoryjnego wpisu, powołując się na to, że nie dają one rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, ponieważ nie wykazały się przed okręgową radą adwokacką znajomością prawa o adwokaturze i zasad etyki adwokackiej.

Rozpatrując skargi na odmowę wystąpienia przez okręgową radę adwokacką z wnioskiem do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody na indywidualne wykonywanie zawodu adwokata, NSA nie odstępował od poglądu, że osoba posiadająca wpis na listę adwokatów i mająca wyznaczoną siedzibę kancelarii adwokackiej, ma bezwzględnie prawo do wykonywania zawodu, co oznacza, że nie jest dopuszczalna odmowa wystąpienia z omawianym wnioskiem z powodu braku wolnych miejsc przewidzianych planem rozmieszczenia adwokatów.

Wśród spraw ze skarg na uchwały organów samorządu radców prawnych występowały przede wszystkim sprawy o wpis na listę radców prawnych na podstawie przepisów przejściowych (art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych) i o wpis osób wykonujących dotychczas inny zawód prawniczy. Kwestionowano również uchwały odmawiające wpisu na listę aplikantów radcowskich z powodu niezadawalających wyników

postępowania kwalifikacyjnego. W zasługującej na uwagę sprawie II SA 1828/96 NSA wypowiedział pogląd, że praca wykonywana w zawodzie prawnika nie obejmująca czynności zastrzeżonych dla osób wpisanych na listę radców prawnych nie jest równoznaczna z wykonywaniem obsługi prawnej bez uprawnień. W związku z tym nie może być traktowana, w myśl art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy o radcach prawnych, jako „dotychczasowe zachowanie budzące zastrzeżenia co do możliwości prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego” i uzasadniać odmowy wpisu na listę radców prawnych.

#### **Sprawy wynikające ze stosunku pracy**

Nowym problemem, który wystąpił na tle tych spraw było zagadnienie ochrony trwałości stosunku pracy urzędników likwidowanych ministerstw. Zagadnienie to wiązało się z wejściem w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497).

Tak np. przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) nakłada na pracodawcę obowiązek rozważenia, w związku z wypowiedzeniem stosunku pracy, możliwości przeniesienia pracownika mianowanego na inne stanowisko w tym samym urzędzie. Zdaniem NSA (II SA 726/97, II SA 727/97) omawiany obowiązek staje się bezprzedmiotowy w sytuacji, gdy likwidowany urząd faktycznie przestaje istnieć. Taki właśnie charakter miała likwidacja Ministerstwa Przemysłu i Handlu, dokonana ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r., gdyż nowo powstałe Ministerstwo Gospodarki nie przejęło dotychczasowego Ministerstwa Przemysłu i Handlu jako urzędu - zakładu pracy. Nie mogło ono więc być uznane za urząd, o którym mowa w art. 13 ust.

1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Przejęciu podlegały jedynie zadania i kompetencje oraz składniki majątkowe likwidowanego resortu. Ustawodawca nie przewidział zatem, w ramach wspomnianej reformy administracji, ciągłości pomiędzy Ministerstwem Przemysłu i Handlu a Ministerstwem Gospodarki jako urzędami - będącymi jednocześnie zakładami pracy. Wprawdzie w § 4 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 1996 r. w sprawie trybu likwidacji ministerstw i urzędów znoszonych w ramach reformy centrum administracyjno-gospodarczego Rządu oraz trybu organizowania ministerstw urzędów oraz innych organów utworzonych w ramach tej reformy (Dz.U. Nr 108, poz. 517) zobowiązano likwidatora urzędu do zapewnienia zwalnianym pracownikom pomocy w zatrudnieniu, to jednak stopień wywiązania się z tego obowiązku nie ma wpływu na legalność samego wypowiedzenia. Jest to bowiem obowiązek względem zwolnionych pracowników, nie zaś wymóg związany z podejmowaniem czynności wypowiedzenia na skutek likwidacji urzędu. W sprawie II SA 234/97 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział ponadto pogląd, że w omawianych sprawach nie mają także zastosowania przepisy ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402). Zgodnie bowiem z art. 95 tej ustawy, stosunki pracy nawiązane w urzędach administracji rządowej przed dniem wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, pozostają w mocy nie dłużej niż do 31 grudnia 2007 roku, chyba że wcześniej, w sposób określony w tej ustawie, zostały rozwiązane lub wygasły.

W sprawach dotyczących rozwiązania stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym (II SA 1548/96 i II SA 1754/96) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że po znowelizowaniu art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (dokonanym ustawą z dnia 2 grudnia

1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych- Dz.U. Nr 136, poz. 704), stosunek pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym ulega rozwiązaniu z mocy prawa bez wypowiedzenia w razie prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie. Brak jest zatem - w ocenie NSA - podstawy prawnej do wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych. Orzeczenie kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy, z chwilą jego uprawnomocnienia się, powoduje automatycznie rozwiązanie stosunku pracy z objętym tym orzeczeniem mianowanym urzędnikiem państwowym. W konsekwencji czynności pracodawcy mają wyłącznie charakter techniczny i mogą polegać tylko na zawiadomieniu ukaranego o rozwiązaniu z nim stosunku pracy z mocy samego prawa, bez możliwości składania oświadczenia woli o rozwiązaniu z pracownikiem stosunku pracy. W rezultacie decyzja dotycząca rozwiązania stosunku pracy w omawianej sytuacji musi być potraktowana jako wydana bez podstawy prawnej, a więc jako nieważna w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Rozwiązanie stosunku pracy z mocy samego prawa wystąpiło także w sprawie II SA 1606/96. Skarżący przed mianowaniem na stanowisko rady ambasady nie był zatrudniony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W takiej sytuacji, zgodnie z § 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (Dz.U. Nr 20, poz. 90) pracownik może być w każdym czasie odwołany do kraju, a z dniem odwołania stosunek pracy ulega rozwiązaniu. Zdaniem NSA przepis ten nie tylko stwarza możliwości odwołania „w każdym czasie” takiego pracownika do kraju, ale jednocześnie stanowi, iż z dniem odwołania stosunek pracy ulega rozwiązaniu. Przepisy tego rozporządzenia stanowią więc lex specialis zarówno w stosunku do przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jak i do przepisów Kodeksu pracy.

Problem skutecznego odwołania przez zarząd gminy dyrektora szkoły podstawowej bez porozumienia z organem sprawującym nadzór pedagogiczny wystąpił w sprawie II SA 125/98. Sąd odmówił zastosowania § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykażu stanowisk i kwalifikacji niezbędnych do ich zajmowania oraz zasad i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela (Dz.U. Nr 122, poz. 537), uznając, że Minister Edukacji Narodowej wykroczył poza granicę ustawowego upoważnienia z art. 35 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, regulując nie tylko „szczełółowe zasady sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykażu stanowisk o nadzorze pedagogicznym oraz kwalifikacji do ich zajmowania” do czego był uprawniony, ale także treść i granicę instytucji „nadzoru zawiera ograniczeń co do możliwości zwolnienia kierownika szkoły przez organ prowadzący tę szkołę z powodu naruszenia przepisów i zasad dotyczących gospodarowania mieniem gminy. Jeżeli zatem w danej sprawie nastąpiło naruszenie wspomnianych przepisów i zasad, zwolnienie ze stanowiska kierownika szkoły może nastąpić bez uprzedniego uzgodnienia z nadzorem pedagogicznym.

### Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W tym zakresie przeważały w istocie skargi na decyzje odmawiające przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, bądź orzekające o jego utracie. Występowały także skargi na decyzje o utracie statusu bezrobotnego.

Z uwagi na dość restryktywny charakter norm prawnych regulujących omawianą dziedzinę zdecydowana większość wspomnianych skarg została

oddalona. Nie oznacza to jednak, że w praktyce NSA nie odnotowano (czasem nawet licznych) błędów popełnianych przez administrację, a sprawozdających się w istocie do nieustalenia lub nienależytego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Przy rozpoznawaniu skarg na decyzje dotyczące utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych z powodu nie usprawiedliwionego niestawienia osoby bezrobotnej w rejonowym urzędzie pracy w wyznaczonym jej terminie, NSA stwierdzał w niektórych sprawach brak właściwej oceny indywidualnych okoliczności sprawy z uwzględnieniem przede wszystkim przytoczanych przez bezrobotnego szczegółowych zdarzeń przemawiających na jego korzyść. Te właśnie błędy były przyczyną uchylecia przez Sąd zaskarżonych decyzji (II SA/Ld 30/96, II SA/Ld 148/96 i II SA/Ld 1512/96). NSA przyjmował, że w świetle art. 27 ust. 1, pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, okoliczność - czy przyczyną niestawienia była usprawiedliwiona czy nie, powinna być wyjaśniona w postępowaniu dowodowym, zgodnie z wszelkimi regułami przewidzianymi w Kodeksie postępowania administracyjnego. NSA uznawał, że usprawiedliwienie niestawienia w wyznaczonym terminie, może być wykazywane wszelkimi środkami dowodowymi. W świetle bowiem art. 75 § 1 kpa, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (II SA/Ld 1084/96, SA/Sz 1974/96, SA/Sz 2029/96, SA/Sz 2056/99, II SA/Gd 70/97, II SA/Gd 198/97, SA/Rz 1370/96, SA/Rz 1506/96, SA/Lu 868/96).

Rozpoznawane były także sprawy dotyczące odmowy podjęcia zatrudnienia proponowanego przez rejonowe urzędy pracy, mimo iż w ocenie organów administracyjnych, było ono odpowiednie dla osoby bezrobotnej. Sąd uchylał zaskarżone decyzje w przypadku niedostatecznego wyjaśnienia przez organ, czy zatrudnienie proponowane bezrobotnemu, było względem niego

odpowiednie. NSA stoi bowiem na stanowisku, że zgodnie z art. 25 ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, uprawnienie do zasiłku wygasa nie z dniem każdej odmowy przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, lecz tylko z dniem nieuzasadnionej odmowy przyjęcia takiej propozycji. Tego rodzaju sformułowanie ustawowe nakłada więc na organy administracyjne obowiązek szczególnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy celem ustalenia czy rzeczywiście odmowę w konkretnej sprawie można uznać za nieuzasadnioną. Brak takich ustaleń w postępowaniu (lub ustalenia zbyt ogólne) prowadzi do wniosku, że przy załatwianiu sprawy zostały naruszone przepisy art. 7 i art. 107 § 3 kpa. (II SA/Ld 183/96, II SA/Lu 749/96, II SA/Lu 1345/96).

Powyższa ocena nie podważa jednak stanowiska, iż orzecznictwo zarówno administracyjne jak i sądowe w omawianych sprawach jest dość restryktywne. Taki bowiem charakter nadają mu kolejne zmiany (obstrzeżenia) ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Później warto w związku z tym, iż w świetle art. 25 ust. 6 pkt 1 omawianej ustawy, NSA jednolicie orzekał w sprawach dotyczących uprawnień do zasiłku dla osób samotnie wychowujących dzieci i przyjmował, że faktyczna separacja małżonków (osobne miejsce zamieszkania i prowadzenie osobnego gospodarstwa domowego) nie daje podstaw do uznania za osobę samotnie wychowującą dzieci w rozumieniu powołanego przepisu (SA/Ld 1651/96). Sąd uznawał, że powoływany przepis przewiduje możliwość zachowania prawa do zasiłku na okres dłuższy niż „podstawowy”, a nie możliwość ponownego nabycia prawa do tego świadczenia. Przykładowo w sprawie II SA/Ld 931/96, Sąd oddalił skargę (w sprawie o przyznanie zasiłku przysługującego bezrobotnym mającym na utrzymaniu dzieci) gdyż uznał, że bezrobotny, który samotnie zajął wychowywać dziecko (w rozumieniu powołanego przepisu) już po utracie prawa do pobierania zasiłku dla

bezrobotnych, nie może nabyć ponownie prawa do tego zasiłku, bowiem w takiej sytuacji nie występuje kontynuacja (zachowanie) posiadanego przez bezrobotnego prawa do zasiłku.

W orzecznictwie administracyjnym nadal budzi wątpliwości kwestia zaliczania, do stazu zatrudnienia, pracy wykonywanej w gospodarstwie rolnym. Orzecznictwo NSA rozwiązuje jednak tę kwestię stojąc na stanowisku, że z treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stazu pracy wynika, że okres pracy w gospodarstwie rolnym, o którym mowa w art. 1 ust. 1 tej ustawy, wlicza się jedynie do stazu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy. Nie podlega on natomiast wliczeniu do stazu pracy warunkującego uzyskanie prawa do podwyższonego zasiłku dla bezrobotnych, ponieważ uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych nie jest uprawnieniem wynikającym ze stosunku pracy.

Innym (jurydycznie trudnym) problemem jest zagadnienie dopuszczalności obecnie umarzenia pożyczek z Funduszu Pracy. Problem ten wynika przede wszystkim z mało precyzyjnego i ciągle jeszcze zmiennego ustawodawstwa. Tym bardziej, że pożyczka jest co do zasady klasyczną umową cywilno-prawną i została jedynie „wmontowana” w system władczych indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych. Wspomniana wątpliwość sprowadza się do zagadnienia, czy mimo skreślenia (z dniem 1 stycznia 1997 r.) ustępu 8 w art. 18 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, przepis ten może być nadal stosowany jako podstawa prawna umarzenia omawianych pożyczek. Wydaje się, że tak, czego jednak nie uwzględniają organy zatrudnienia. W ocenie NSA decydujące znaczenie mają bowiem przepisy prawa materialnego z dnia zawarcia umowy pożyczki. Za stanowiskiem tym wydaje się przemawiać zasada ochrony praw słusznie nabytych.

Analiza orzecznictwa NSA w omawianym zakresie pozwala zauważyć także negatywne skutki częstych zmian ustawodawczych. Wprowadzanie permanentnych, często przygotowywanych w pośpiechu, zmian w obowiązujących przepisach powoduje liczne, daleko idące komplikacje zarówno w zakresie ochrony praw obywateli, jak i w praktyce decyzyjnej organów zatrudnienia. Zmiany te utrudniają także realizację ważnego procesu ujednolicenia orzecznictwa administracyjnego i sądowego, dokonywania wykładni prawa i kształtowania właściwej praktyki administracyjnej przez organy zatrudnienia. Krótki okres obowiązywania niektórych przepisów ma negatywne następstwa. Rodzi przede wszystkim stan niepewności prawnej i powoduje, że do NSA dociera tylko pewien odsetek spraw dotyczących poszczególnych, budzących wątpliwości przepisów. A ponieważ dla kontroli legalności decyzji decydujące znaczenie ma stan faktyczny i prawny obowiązujący w dniu wydania decyzji, nierzadko zdarza się, że NSA wydaje wyroki w sprawach, w których podstawę prawną kwestionowanej decyzji stanowił przepis nie obowiązujący już w dniu wydania wyroku. Orzeczenie NSA traci więc w takich sprawach walor instrukcyjny. Ciągłe zmiany stanu prawnego powodują ponadto dezinformację bezrobotnych co do ich uprawnień i obowiązków, rodzą zbędne napięcia i powodują u skarżących uczucie pokrzywdzenia i rozgorzcezenia, tym większe, że sprawy te dotyczą przecież środków niezbędnych do biologicznej egzystencji bezrobotnych i ich rodzin.

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

1. W sprawach dotyczących ewidencji ludności kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. Nr 32 z 1984 r., poz. 174 ze zm.), nie uległa żadnym istotnym zmianom od 1984 r., co powoduje, iż praktyka organów administracyjnych jest utrwalona. Z analizy akt sądowych wynika, iż najpoważniejsze trudności w stosowaniu ustawy, organy właściwe w sprawach ewidencji ludności mają z prawidłową interpretacją zapisów art. 9 ust. 2, art. 15 ust. 2 i art. 29 ust. 1 tejże ustawy, dotyczących pojęcia „uprawnienie do przebywania w lokalu”.

Orzecznictwo organów administracyjnych w sprawach z zakresu ewidencji ludności jest na ogół prawidłowe. Uchylenia zaskarżonych decyzji z powodu naruszenia prawa materialnego należą do rzadkości. Natomiast częściej Sąd uchyla decyzję z powodu uchybień procesowych, które miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. Dotyczy to głównie niewyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych, mających istotny wpływ na wynik sprawy i naruszenia tym samym zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 Kpa.

Sprawy te charakteryzuje to, iż są one następstwem istniejących waśni między małżonkami lub byłymi małżonkami, jak też współwłaścicielami nieruchomości, na których stoją budynki mieszkalne, a także właścicielami i najemcami budynków i lokali mieszkalnych.

W licznych wyrokach wskazywano na utrwalony w orzecznictwie pogląd, że kompetencje organu meldunkowego nie rozciągają się na problematykę ustalenia uprawnień do przebywania w lokalu w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy

z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.) w sytuacji, gdy uprawnienia te mają charakter cywilnoprawny i są sporne.

Zdarzają się wypadki, iż organy administracyjne uznając charakter cywilny tego uprawnienia, mimo sporów między osobami zainteresowanymi, dokonują samodzielnie ustaleń co do istnienia, bądź nieistnienia tegoż uprawnienia, z oczywistym naruszeniem zakresu własnych kompetencji (np. sprawy sygn. akt SA/L 1559/95 i SA/L 2734/95).

W jednej ze spraw, między wnioskodawcą a osobą, której postępowanie dotyczy, powstał spór co do uprawnień do przebywania w lokalu, w którym ta osoba zameldowana jest na pobyt stały. Wobec tego, że spór, o którym mowa, ma charakter cywilnoprawny - Naczelny Sąd Administracyjny uznał za prawidłowe stanowisko organu odwoławczego, który uchylił decyzję I instancji o wymeldowaniu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, zalecając odesłanie stron na drogę postępowania przed sądem powszechnym, celem rozstrzygnięcia sporu dotyczącego uprawnień z art. 9 cyt. ustawy, jako zagadnienia wstępnego (wyrok z dnia 23 października 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 1279/96).

W innej sprawie skarżący wprowadził się do lokalu mieszkalnego zajmowanego przez jego matkę w czasie, gdy na skutek wypowiedzenia stosunku najmu przez wynajmującego, utracił status najemcy. Organ do spraw ewidencji ludności odmówił zameldowania go w tym lokalu na pobyt stały, wobec braku przesłanki z art. 9 ust. 2 powołanej ustawy. Wyrokiem z dnia 3 listopada 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 1158/96, Sąd oddalił skargę, wypowiadając pogląd, że skarżący nie może powoływać się na swoje uprawnienia do lokalu po matce, gdyż matka je utraciła z chwilą rozwiązania z nią stosunku najmu, wskutek wypowiedzenia umowy przez wynajmującego

W sprawie II SA/Wr 994/96 z wniosku o wymeldowanie byłego męża z pobytu stałego w lokalu mieszkalnym, który orzeczeniem zawartym w wyroku rozwodowym nakazano mu opuścić i wydać byłej żonie - skarżący bronił się zarzutem, że chociaż nie mieszka w spornym lokalu, to jednak nie opuścił go w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, gdyż posiada tam swoje meble i inne ruchomości. W wyroku z dnia 3 listopada 1997 r. - oddalając skargę - Sąd stwierdził, że nie może być „dostateczną przesłanką do obalenia faktu, że skarżący opuścił swoje miejsce pobytu stałego okoliczność, że w mieszkaniu, w którym obecnie przebywa jest zameldowany tylko na pobyt czasowy, oraz że meble i urządzenia pozostałe w mieszkaniu będącym miejscem stałego zameldowania, stanowią majątkowy dorobek małżeński, a obecnie stanowią współwłasność byłych małżonków”. Istotnym jest, że skarżący nie przebywa w spornym mieszkaniu od czerwca 1995 r.

W sprawie II SA/Wr 519/96 podstawą odmowy wymeldowania zainteresowanego z pobytu stałego w budynku stanowiącym własność skarżącego było ustalenie, iż mimo orzeczenia komisji i wykonania tego orzeczenia przez komotnika sądowego, zainteresowany nadal przebywa w spornym budynku, co oznacza - zdaniem organu - że nie została spełniona przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego, jako niezbędnego warunku do wymeldowania w trybie powołanego przepisu.

Wyrokiem z dnia 7 czerwca 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, prezentując następujące stanowisko:

„Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.) organ administracji prowadzący ewidencję ludności, nie może odmówić wymeldowania z miejsca pobytu stałego osoby, która z mocy sądowego tytułu wykonawczego utraciła uprawnienia do przebywania w określonym budynku (lokalu, pomieszczeniu) i w wyniku czynności egzekucyjnych została z tego

miejscu usunięta, bądź też do sporządzonego przez komornika protokołu oświadczyła, że opuściła to miejsce, a następnie po zakończeniu egzekucji zamieszkała w tym budynku (lokalu, pomieszczeniu).

Obowiązująca od dnia 12 listopada 1994 r. ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509, z późn. zm.) zniósła decyzyjny tryb przydziału mieszkań i jednocześnie wprowadziła nową zasadę, zgodnie z którą prawo najemcy do dysponowania lokalem przez jego udostępnienie do zamieszkania innym osobom w formie podnajmu lub bezpłatnego używania, uzależnione zostało od zgody wynajmującego, wyrażonej na piśmie (art. 14 cyt. ustawy). Te nowe regulacje prawne wywarły wpływ na zmianę dotychczasowego orzecznictwa sądowego w zakresie potwierdzania uprawnień do przebywania w lokalu przez osobę ubiegającą się o zameldowanie na pobyt stały lub czasowy, trwający ponad 2 miesiące. W sprawie V SA 353/96 Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądu organu odwoławczego, który uprawnienia do przebywania w lokalu osobę ubiegającą się o zameldowanie w lokalu, wywiódł z woli najemcy lokalu, będącej dla nich osobą bliską. Sąd stwierdził, że skoro lokal stanowi własność małolehniego, a działająca w jego imieniu matka nie wyraża zgody na zameldowanie osób ubiegających się o zameldowanie, to zgoda najemcy na wspólne zamieszkiwanie, w takiej sytuacji nie jest wystarczająca dla przyjęcia, że osoba pragnąca się zameldować posiada uprawnienia do przebywania w lokalu w rozumieniu art. 9 ust. 2 cyt. wyżej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

W sprawie o sygn. akt V SA 1739/96 - Sąd rozstrzygnął istotną wątpliwość, czy dla zameldowania cudzoziemca na pobyt czasowy w lokalu, w okresie do dwóch miesięcy, jedyną wymaganą przesłanką jest fizyczna obecność w lokalu. Wskazując, że w świetle art. 7 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jednol. tekst

Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 z późn. zm.) przesłanką zameldowania na okres do dwóch miesięcy jest przebywanie w lokalu, w którym zameldowanie ma nastąpić, przy czym nie jest wymagane potwierdzenie uprawnienia do tego rodzaju przebywania, Sąd stwierdził, że brak konieczności wykazania się uprawnieniem do lokalu, czy to samoisitym (najemca, właściciel), czy o charakterze pochodnym (podnajemca, osoba bliska najemcy) nie oznacza, że przesłanką zameldowania jest wyłącznie fizyczna obecność w lokalu. Przesłanką zameldowania na okres do dwóch miesięcy jest tylko pobyt legalny, za wiedzą i zgodą osoby uprawnionej do dysponowania lokalem. Taki pobyt wywołuje powinność zgłoszenia i przyjęcia zameldowania, które jest jedynie rejestracją stanu faktycznego (zapisem ewidencyjnym) i nie rodzi prawa do mieszkania. Sąd wyraził jednocześnie pogląd, że wyłączone są jednak sytuacje, będące następstwem naruszenia posiadania, czy też wręcz przestępstwa polegającego na naruszeniu miru domowego (art. 171 Kodeksu karnego). Nie można bowiem czerpać uprawnień z zachowań sprzecznych z prawem, a samowoli nie może sankcjonować instytucja czasowego zameldowania.

W sprawie sygn. akt V SA 2518/96 w przedmiocie zameldowania osoby na pobyt stały, Naczelny Sąd Administracyjny zakwestionował prawo zarządu gminy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Sąd uznał, że w tej sprawie skargę faktycznie wniósł wójt. Pomimo bowiem formalnej odmienności wnoszącego skargę zachodzi tożsamość osoby występującej jako organ orzekający w I instancji w postępowaniu administracyjnym oraz jako strona wnoszącej skargę sądową. W rozumieniu art. 26 ust. 2 i art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) wójt jest przewodniczącym zarządu i wójtowi przysługuje wyłączna kompetencja do wydawania decyzji w należących do samorządu własnych lub zleconych sprawach indywidualnych. Wójt więc musiałby podpisać skargę do sądu

administracyjnego na decyzję organu odwoławczego i następnie popierać tę skargę oraz reprezentować gminę w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

W świetle art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) brak jest uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że uprawnionym do wniesienia skargi jest (także) organ, który był powołany do wydania decyzji w I instancji. Przyznanie organowi orzekającemu statusu strony w postępowaniu administracyjnym godziłoby w elementarne zasady obowiązujące w tym postępowaniu, skoro organ administracji publicznej stawiałby się w ten sposób „sędzią we własnej sprawie”.

## 2. Akta stanu cywilnego.

Rodzice dziecka płci żeńskiej, noszący oboje nazwisko o charakterze przymiotnika w formie męskiej, wnieśli o wpisanie w akcie urodzenia tegoż dziecka nazwiska o takim samym brzmieniu, tzn. w formie męskiej.

Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego odmówił uwzględnienia tegoż żądania, wyrażając pogląd, że nazwisko o brzmieniu przymiotnikowym dla osób płci żeńskiej z zasady powinno przybierać formę żeńską i tylko w takim brzmieniu może być wpisane w akcie urodzenia dziecka. Pogląd ten podzielił organ nadzoru.

Wyrokiem z dnia 3 listopada 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 982/96, Sąd uchylił decyzje organu nadzoru i kierownika urzędu stanu cywilnego, wypowiadając następujący pogląd prawny:

„Na zasadzie art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz. 180 ze zm.) oraz § 2 ust. 1 w związku z § 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1987 r. w sprawie zasad sporządzania aktów stanu cywilnego... (Dz.U. Nr 7, poz. 43), kierownik urzędu stanu cywilnego nie może odmówić wpisania do aktu urodzenia dziecka płci żeńskiej, nazwiska przymiotnikowego ojca, w

brzmieniu właściwym dla formy męskiej, jeżeli pisownia nazwiska dziecka jest jednakowa z pisownią nazwiska ojca i oboje rodzice złożą oświadczenie, że takie brzmienie nazwiska dziecka wybierają”.

W jednej ze spraw (SA/Rz 680/97) skarżący domagał się wznowienia postępowania i zmiany decyzji o odwołaniu jego aktu urodzenia poprzez zmianę wpisu w dacie urodzenia. W motywach odwołał się do poglądu sądu rejonowego, który odrzucił jego wniosek o sprostowanie aktu urodzenia, twierdząc, iż akt urodzenia sporządzony na podstawie decyzji administracyjnej nie ma samodzielnego bytu, co wyklucza jego sprostowanie na drodze sądowej. Organu obu instancji miast rozpoznać wniosek w jego granicach (wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją) podług procedury przewidzianej w rozdziale 12 Kpa, odmówił wznowienia postępowania, polemizując w uzasadnieniu decyzji ze stanowiskiem sądu i dowodząc, że zmiana odwołanego aktu urodzenia może nastąpić jedynie w postępowaniu nieprocesowym o jego sprostowanie. Sąd uchylił decyzje obu instancji, zalecając rozpoznanie wniosku co do zawartego w nim żądania, przy zastosowaniu przewidzianej prawem procedury.

## 3. Sprawy paszportowe.

W roku 1997 skargi w sprawach o wydanie paszportu nadal stanowiły nieliczną grupę i dotyczyły w większości decyzji o odmowie wydania paszportu ze względu na niewywiązywanie się z ustawowego obowiązku płacenia alimentów (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5). Odniesienia wymaga wniesienie przez skarżącego skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie, w której skarga wniesiona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję administracyjną, odnawiającą wydania paszportu, nie

zakończyła się jeszcze prawomocnym wyrokiem sądowym (sygn. akt V SA 886/97).

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 5 grudnia 1997 r. sygn. akt Ts 1/97 odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, uznając, że dopóki postępowanie przed NSA nie zostanie zakończone, nie można mówić o spełnieniu przesłanki zapadnięcia ostatecznego orzeczenia o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego (art. 52 ust. 2 w zw. z art. 30 i 31 Konstytucji). Nie została zatem spełniona konstytucyjna przesłanka do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Istotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Skarga ta może zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem, bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie.

#### 4. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego.

W sprawach ze skarg na decyzje wydane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.) ciekawym zagadnieniem rozważanym przez NSA była kwestia rozciągnięcia obywatelstwa polskiego, nabytego przez cudzoziemkę, na jej dziecko, nad którym sprawuje władzę rodzicielską.

Sąd uznając trafność rozstrzygnięcia organu orzekającego w przedmiocie odmowy uznania za obywatela polskiego stwierdził, że przepisy art. 10 i art. 9 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim nie przewidują możliwości rozciągnięcia obywatelstwa polskiego, nabytego przez cudzoziemkę przez zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim, na jej dziecko, pozostające pod jej władzą rodzicielską. Zakres normy z art. 10 ustawy dotyczy wyłącznie nabycia obywatelstwa polskiego przez samą cudzoziemkę. W myśl art. 9 ust. 1 tej ustawy

za obywatela polskiego może być uznana osoba o nieokreślonym obywatelstwie lub nie posiadająca żadnego obywatelstwa, jeżeli zamieszkuje w Polsce co najmniej pięć lat. Posiadanie przez skarżącą obywatelstwa wietnamskiego pozwala na przyjęcie, że nie spełniała przesłanek do uznania jej za obywatela polskiego na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy. Nie było zatem uzasadnionej podstawy do rozciągnięcia obywatelstwa polskiego, nabytego przez cudzoziemkę, na jej dziecko, na zasadach określonych w art. 9 ust. 3 ustawy.

#### 5. Cudzoziemcy.

W 1997 r. w sprawach cudzoziemców dominowały skargi na decyzje odnawiające wydania zezwolenia na stały pobyt w Polsce na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30 z późn. zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie prezentował stanowisko, iż decyzje wydawane w ramach przyznanego organom administracji publicznej uznania administracyjnego nie mogą mieć charakteru dowolnego. Organ orzekający, działając w granicach uznania administracyjnego, zanim podejmie rozstrzygnięcie i zadecyduje w jakim zakresie uczyni użytek ze swoich uprawnień, ma obowiązek wyjaśnić wnikliwie i wszechstronnie stan faktyczny sprawy, a przed wydaniem decyzji rozpatrzyć go, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony.

W sprawie sygn. akt V SA 2369/96, ze skargi cudzoziemki na decyzję b. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w przedmiocie odmowy wydania karty stałego pobytu, organy rozstrzygające stanowisko swoje uzasadniły faktem, iż skarżąca nie wykazała, że posiada środki zapewniające jej mieszkanie i utrzymanie. W ocenie organów, za takie środki nie mogły być uznane zwłaszcza świadczenia pobierane z ZUS przez osoby zapraszające cudzoziemkę, gdyż były

niewystarczające na pokrycie kosztów jej utrzymania. Uchylając decyzje organów obu instancji Sąd nie podzielił poglądu organów podnosząc, że nie tylko nie wzięły pod uwagę wydatkowania przez skarżącą znacznych środków na zakup zabudowanej nieruchomości w Nowej Wsi, stanowiącej aktualne miejsce zamieszkania jej wraz z dziećmi, a nadto siedzibę utworzonej spółki, ale nadto nie wypowiedziały się, dlaczego te środki nie mogły być brane pod uwagę przy ocenie spełnienia przez skarżącą kryteriów zamieszkania, a także utrzymania, określonych w § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych z dnia 1 października 1963 r. o szczegółowych zasadach i trybie postępowania w sprawach cudzoziemców (Dz.U. Nr 43, poz. 242 ze zm.). Zaskarżone decyzje zostały również wydane bez czekania na wynik istotnych dla sprawy postępowań w sprawach o wydanie opinii przez organy Policji oraz zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie przez skarżącą i jej syna nieruchomości położonej w Nowej Wsi. Rozstrzygnięcia w obu tych postępowaniach były dla skarżącej pozytywne.

Uchylając decyzje organów orzekających o odmowie wydania zezwolenia na stały pobyt w Polsce w sprawie V SA 1801/96, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że przepis § 14 ust. 2 cyt. wyżej rozporządzenia z dnia 1 października 1963 r., jak wynika to z jego brzmienia, a nadto z usytuowania go w rozdziale 4, „postępowanie w sprawach kart stałego pobytu” nie może być w żadnym razie rozumiany, jako nakładający bezwzględny obowiązek na cudzoziemca ubiegającego się o kartę stałego pobytu, objęcia tym wnioskiem również jego osób bliskich.

### Sprawy kombatanckie

1. W 1997 r. nadal zdecydowaną większość skarg w sprawach kombatanckich wniesiono na decyzje w przedmiocie pozabawienia uprawnień kombatanckich 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. Nr 17, poz. 75 z późn. zm.). Orzecznictwo w tym zakresie nie odbiegało od linii utrwalonej w latach poprzednich. Oznaczano to między innymi, że w przypadkach, gdy w toku postępowania weryfikacyjnego stwierdzono okoliczności wskazujące na prowadzenie działalności o jakiej mowa w art. 1 ust. 2, art. 2 i 4 ustawy kombatanckiej, Sąd stał na stanowisku, iż w ramach tego samego postępowania należało rozważyć możliwość przyznania uprawnień opartych na tych podstawach. Tak więc nadal prezentowany był pogląd zawarty w rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddalonej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 80/95, zawierającym tezę, iż w takiej sytuacji „organ (...) nie jest obowiązany do wyjaśnienia, czy istnieją przesłanki uzasadniające przyznanie takich uprawnień na podstawie art. 21 ust. 1”.

Mniej liczną grupę stanowiły sprawy z zakresu przyznawania (odmowy) uprawnień kombatanckich.

W związku z uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 1996 r. (OPS 4/96, ONSA. 2/1997 r., poz. 44) dotyczącą dopuszczalności wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję naczelnego organu administracji państwowej wydaną w pierwszej instancji, po wyczerpaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, znaczna część skarg była odrzucana, z uwagi na niewyczerpanie środków odwoławczych przed wniesieniem skargi (art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z

dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym w zw. z art. 127 § 3 Kpa).

W jednej z takich spraw (SA/Rz 1758/96) skarżący pouczony przez Sąd zwrócił się o ponowne rozpatrzenie sprawy do Kierownika Urzędu do Spraw Komitantów i Osób Represjonowanych, wnosząc o przywrócenie terminu do złożenia tego środka. Kierownik stwierdził niedopuszczalność takiego wniosku (w oparciu o art. 134 Kpa) wobec „ostateczności i prawomocności decyzji”, na którą skarga została przez Sąd odrzucona.

Sąd rozpoznając skargę na postanowienie w przedmiocie niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (SA/Rz 474/97), uchylił je wobec naruszenia art. 9 (zasada należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków oraz czuwania, by nie poniosły one szkody z powodu niezajomości prawa) oraz art. 112 Kpa, chroniącego strony przed skutkami błędnego pouczenia, między innymi co do prawa skargi do Sądu.

W 1997 r. uległ zasadniczej zmianie dotychczasowy stan prawny w sprawach uprawnień kombatanckich. W tym miejscu zaakcentować należy przede wszystkim niektóre istotne zmiany wprowadzone ustawą z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436), która weszła w życie z dniem 31 lipca 1997 r. Nowa regulacja art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia prezesa sądu wojewódzkiego lub, w przypadku przebywania w więzieniu bez wyroku, Szefa Urzędu Ochrony Państwa do potwierdzenia okoliczności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 (podlegania represjom wojennym i okresu powojennego w czasie pobytu w więzieniach polskich w okolicznościach wskazanych w tym przepisie).

W dotychczasowym stanie prawnym upoważnionym do wydawania decyzji w powyższym zakresie był Minister Sprawiedliwości, z upoważnienia

którego decyzje wydawał bądź prezes sądu wojewódzkiego, bądź prokurator wojewódzki. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niezmiennie prezentowany był pogląd, że zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. Minister Sprawiedliwości był organem wyjątkowo właściwym do wydawania decyzji potwierdzającej, bądź odnawiającej potwierdzenia okoliczności, że osoba podlegała represjom, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Wobec braku w obowiązującym stanie prawnym przepisu upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do przekazania upoważnienia z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy innym organom - Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji, jako wydanych z naruszeniem przepisów o właściwości - art. 156 § 1 pkt 1 Kpa (V SA 2224/96, V SA 1742/96, V SA 2228/96 i inne).

Omnawiana wyżej nowela z dnia 25 kwietnia 1997 r. do ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. wprowadziła też zmiany w zasadach orzekania o przyznawaniu i o pozbawianiu uprawnień (art. 21 ust. 2 i 3 i art. 25 ust. 2 i 4), które to zmiany podtytułowane zostały dotychczas utrwaloną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie TK z dnia 15 lutego 1994 r., sygn. akt K 15/93).

Istotną wątpliwością, jaka wystąpiła w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, było zagadnienie, czy art. 21 ust. 1 cyt. ustawy może stanowić podstawę prawną do wydania decyzji przez Kierownika Urzędu do Spraw Komitantów i Osób Represjonowanych o odmowie potwierdzenia uprawnień kombatanckich wcześniej nabytych na podstawie dotychczasowych przepisów. W tej kwestii skład orzekający w sprawie V SA 1799/95 w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym postanowieniem z dnia 27 stycznia 1997 r. wystąpił do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o skierowanie do wyjaśnienia przez skład siedmiu sędziów omawianego zagadnienia. W dniu 19 maja 1997 r. skład

siedmiu sędziów NSA podjął uchwałę (OPS 1/97) o następującej treści: „Przepis art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75 z późn. zm.) nie stanowi podstawy prawnej do wydania przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanek i Osób Represjonowanych decyzji o odmowie potwierdzenia uprawnień kombatanckich uzyskanych na podstawie dotychczasowych przepisów (uchwała opubl. w ONSA, z. 3/1997, poz. 106).

W 1997 r. wątpliwości budziła także na tle pozabawienia uprawnień kombatanckich kwestia, czy osobę zatrudnioną w Departamencie VI b. Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, do którego właściwości należały sprawy związane z szeroko pojętym więziennictwem, należy uznać za osobę zatrudnioną w strukturach bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a, czy też za funkcjonariusza służby więziennej w rozumieniu art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b powołanej ustawy o kombatanach?

W następstwie zgłoszenia tej wątpliwości prawnej, skierowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 27 września 1996 r., sygn. akt V SA 1587/94, podjęta została przez skład siedmiu sędziów uchwała, iż określenie „w służbie więziennej” użyte w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b ustawy o kombatanach nie obejmuje osób zatrudnionych w b. Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego, w tym również w jednostce organizacyjnej tego ministerstwa, do której należały sprawy związane z więziennictwem (OPS 15/96, ONSA z. 2/1997, poz. 55).

2. W 1997 r. pojawiła się nowa kategoria spraw wynikających z wydania przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanek i Osób Represjonowanych decyzji związanych ze stosowaniem 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). Aczkolwiek art. 4 ust. 1 wskazanej ustawy wyrażnie rozstrzyga zakres kompetencji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanek i Osób Represjonowanych, a art. 5 ust. 1 tejże ustawy wyrażnie wyłącza możliwość rozstrzygnięcia o wysokości świadczenia przez ten organ, zauważyć można tendencję organu do ograniczania ustaleń w zakresie okresu podlegania represjom do okresu dającego podstawę do przyznania przez organ rentowy świadczenia w maksymalnym rozmiarze. Przykładowo, w wyroku z dnia 4 września 1997 r., sygn. akt SA/Po 16/97, stwierdzono, że: „Skoro w decyzji określa się wymiar okresu pracy, to okres ten musi odpowiadać okresowi wynikającemu z zebranego w sprawie materiału dowodowego. Zatem twierdzenie (...), że szczegółowe ustalenie okresu pracy nie ma istotnego znaczenia, albowiem skazająca i tak otrzyma świadczenie w pełnej wysokości nie znajduje uzasadnienia”.

Znaczna część skarg obejmowała żądania wliczenia do okresów podlegania represjom okresów wybiegających poza granice określone w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. Jednoznaczne sformułowanie wskazywanych przepisów powodowało, że rozstrzygnięcie w tym zakresie nie nastęczało trudności.

### Ochrona zdrowia

Katalog spraw dotyczących ochrony zdrowia jest bardzo szeroki. Obejmuje zarówno sprawy bezpośrednio odnoszące się do życia i zdrowia człowieka, jak sprawy chorób zawodowych i zdrowia psychicznego, jak i związane pośrednio z tymi dobrami, a to sprawy zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, aptekarstwa oraz nadzoru sanitarnego.

W 1997 r., podobnie jak w latach poprzednich, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przeważały sprawy chorób zawodowych, toczące się głównie ze skarg pracowników na decyzje odmawiające uznania ich schorzeń za zawodowe. Należy tu zauważyć, że niekorzystnym zjawiskiem utrzymującym się w tych sprawach od pewnego czasu jest stosunkowo częste uwzględnianie wnoszonych skarg, co wskazuje na wadliwość wydawanych decyzji. I tak wskazując przykładowo, w Wydziale I Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie na 31 merytorycznie rozpoznanych skarg, aż w 13 sprawach decyzje organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej zostały uchylone, jako niezgodne z prawem.

Przyczyną tego rodzaju orzeczeń było najczęściej, podobnie jak poprzednio, nieprzestrzeganie przez wskazane wyżej organy zasad postępowania określonych w § 7-10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. o chorobach zawodowych (Dz.U. Nr 65, poz. 294 ze zm.). Uchylenia polegały z reguły na nieprzeprowadzeniu - pomimo wniosku zainteresowanego - ponownego zbadania go przez właściwy instytut naukowo-badawczy w sytuacji, gdy kwestionował on orzeczenie lekarskie nie stwierdzające choroby zawodowej (np. wyroki wydane w sprawach sygn. akt I SA 996/96 i I SA 348/97).

Inną przyczyną, występującą wprawdzie znacznie rzadziej, ale prowadzącą do stwierdzenia nieważności decyzji było ustalenie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, obok istnienia choroby zawodowej, także zakładu pracy odpowiedzialnego za jej powstanie. Ustalenie takie, jak przyjęto w orzecznictwie sądowym rażąco narusza dyspozycję § 10 rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych, pozwalającą jedynie na ustalenie istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej (np. wyrok wydany w sprawie sygn. SA/Sz 719/97).

Interesujący problem, o dużej praktycznej doniosłości był przedmiotem rozważań Sądu w sprawie sygn. akt II SA/Wr 1467/96 (wyrok z dnia 17 listopada 1997 r.), w której inspektor sanitarny odmówił stwierdzenia

zawodowego uszkodzenia słuchu z tego powodu, że w środowisku pracy wnioskodawcy natężenie hałasu nie przekraczało dopuszczalnej normy 85 dB, określonej w części A1 ust. 1.2. załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1988 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. Nr 69, poz. 417 ze zm.).

Oceniając powyższą regulację w świetle przepisów rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych i wiedzy medycznej (wytyczne w sprawie przeprowadzenia i oceny wyników stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy - wydanie 1993 r. pod red. prof. dr hab. med. J. Induskiego), sąd uchylił decyzje organów obu instancji wyjaśniając, że powołanie się w decyzji o braku podstaw do stwierdzenia zawodowego uszkodzenia słuchu wyłącznie na najwyższą dopuszczalną normę hałasu w środowisku pracy i ustalenie, że dopiero jej przekroczenie uzasadnia stwierdzenie choroby zawodowej - pozostaje w sprzeczności z treścią § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych. Stanowisko to uznać należy za trafne.

Inne kategorie spraw z zakresu ochrony zdrowia były stosunkowo mało liczne. Zwracało jednak uwagę zjawisko, że coraz częściej zaskarżane były do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzje wydawane na podstawie ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym (Dz.U. Nr 105, poz. 452 ze zm.). Aczkolwiek problematyka spraw była zróżnicowana, to stosunkowo często dotyczyła ona odmowy udzielenia koncesji na prowadzenie apteki.

Na uwagę w tym przedmiocie zasługuje zwłaszcza orzeczenie i poglądy prawne wyrażone w sprawie sygn. akt I SA 1585/96 w odniesieniu do postępowania koncesyjnego. Sąd uchylił decyzje odmawiające wydania koncesji

na prowadzenie apteki ogólnodostępnej typu A ze względu na pozbawienie zainteresowanej strony możliwości uczestniczenia w postępowaniu. W tej bowiem sprawie organy koncesyjne zaniechały udostępnienia stronie opinii co do przydatności lokalu na urządzenie w nim apteki i umożliwienia dokonania jego zmian. Stanowisko to trafnie spotkało się z negatywną oceną Sądu.

Podobnie ocenione zostały postanowienia Naczelnej Rady Aptekarskiej i jednej z okręgowych rad aptekarskich, które pozostawiły bez rozpoznania wniosek zakładu farmaceutycznego o wydanie opinii w sprawie udzielenia koncesji na prowadzenie apteki typu A. Uchylając te postanowienia Sąd wyjaśnił, że żaden z przepisów, tak ustawy o środkach farmaceutycznych, jak i Kodeksu postępowania administracyjnego, nie daje podstaw do takiego zatarwienia wniosku.

Na znaczenie opinii samorządu aptekarskiego w sprawach koncesyjnych zwrócił Sąd uwagę w wyroku wydanym w sprawie sygn. akt I SA 643/96. Odmowę uchylenia koncesji na prowadzenie apteki podjęto w tej sprawie bez opinii samorządu aptekarskiego, przewidzianej w art. 33 ust. 4 pkt 5 ustawy o środkach farmaceutycznych. Uchylając zaskarżone decyzje Sąd przypomniał organom koncesyjnym, że obowiązek wydania opinii we wskazanym wyżej zakresie został nałożony na organy samorządu aptekarskiego regulacjami zawartymi w art. 7 ust. 2 pkt 7 i art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. Nr 41, poz. 179).

Kwestia sposobu, w jakim powinna nastąpić zmiana koncesji na prowadzenie apteki wystąpiła w sprawie sygn. akt I SA 1116/96. Stwierdzając nieważność decyzji o odmowie zmiany koncesji sąd wyjaśnił, że przepisy ustawy o środkach farmaceutycznych (art. 33 ust. 4 pkt 1 i art. 33 ust. 6) nie dają podstaw do zmiany lub odmowy zmiany koncesji. Jeżeli zachodzi potrzeba ustaleń innych niż pierwotne warunków koncesji na prowadzenie apteki lub

udzielenia jej innemu podmiotowi przy zachowaniu dotychczasowych warunków, to może to zostać dokonane w drodze wydania nowej koncesji.

W 1997 r. wpłynęło kilka skarg na uchwały Prezydium Naczelnej Rady Aptekarskiej odmawiające stwierdzenia prawa wykonywania zawodu aptekarza skargi zawierały różnorodne zarzuty, jednakże nie one były przedmiotem oceny Sądu. W toku ich badania okazało się, że podjęte w tej materii uchwały dotknięte były wadą nieważności, określoną w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. Podpisane zostały wyłącznie przez Prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej, zamiast przez wszystkich członków Prezydium biorących udział w podjęciu uchwały. Z tego względu Sąd stwierdził ich nieważność (wyroki wydane w sprawach sygn. akt I SA 513/97, I SA 138/97, I SA 144/97).

#### Sprawy mieszkaniowe

W okresie sprawozdawczym problematyka spraw mieszkaniowych sprowadzała się głównie do sporów związanych z dodatkami mieszkaniowymi, wśród których - z natury rzeczy - dominowały skargi na decyzje odmawiające przyznania dodatku.

Wzrastające koszty utrzymania budynków i mieszkań powodują wyjątkowo silne emocjonalne angażowanie się stron zainteresowanych otrzymaniem dodatku, co z kolei prowadzi do bezzasadnego zaskarżania prawidłowych decyzji organów administracyjnych. Należy przy okazji zauważyć, że samorządowe kolegia odwoławcze, orzekające w tej kategorii spraw w postępowaniu drugo-instancyjnym, dokładają szczególnej staranności przy rozpatrywaniu odwołań. Wydawane przez nie decyzje są w większości wypadków wszechstronnie uzasadnione, z powołaniem się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Z tych względów znaczna liczba skarg została oddalona.

Liczne sporne kwestie powstające w omawianym zakresie na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509) wyjaśniła dokonana - między innymi pod wpływem orzecznictwa sądowego - nowelizacja powyższej ustawy wprowadzona ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 111, poz. 723), która weszła w życie w dniu 24 października 1997 r. Szczególne znaczenie dla praktyki i orzecznictwa mają dwa jej uregulowania. Jedno dotyczy zwiększenia limitu powierzchni mieszkania, od którego zależy uzyskanie dodatku mieszkaniowego w sytuacji, gdy zajmuje go więcej niż 6 osób. Limit ten wynosił 70 m<sup>2</sup> zwiększa się o 5 m<sup>2</sup> dla każdej następnej osoby (art. 1 pkt 23 lit. a noweli). Drugie polega na określeniu daty, od której przyznaje się dodatek. Następuje to - na okres 6 miesięcy - licząc od pierwszego dnia miesiąca, w którym został złożony wniosek o jego przyznanie (art. 1 pkt 24 lit. a noweli).

Nie oznacza to, że orzecznictwo w sprawach dodatków mieszkaniowych stało się bezproblemowe. Nadal, jak wskazują przytoczone niżej orzeczenia, zachodziła potrzeba wyjaśnienia pewnych, wprawdzie szczegółowych kwestii, ale o dużym praktycznym znaczeniu, z których na szersze przedstawienie zasługują następujące:

Wątpliwości w orzecznictwie administracyjnym, a w konsekwencji jego rozbieżność, budziła sprawa, jaka powierzchnia lokalu faktycznie zajmowana przez najemcę, czy normatywna powierzchnia użytkowa, określona w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych powinna być uwzględniana przy obliczaniu wydatków na ogrzewanie mieszkania, w którym brak jest instalacji doprowadzającej energię cieplną dla celów grzewczych.

Odpowiadając na przedstawione w tym przedmiocie pytanie prawne jednego z samorządowych kolegiów odwoławczych, Naczelny Sąd

Administracyjny podjął w dniu 19 maja 1997 r. uchwałę sygn. akt OPK 34/97 o następującej treści:

W przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), normatywną powierzchnię użytkową lokalu w rozumieniu § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570) stanowi faktyczna powierzchnia użytkowa zajmowanego lokalu, która nie może przekraczać dla określonej liczby osób powierzchni, o jakiej mowa w art. 42 ust. 1 tej ustawy (opubl. ONSA 1997 r., nr 3, poz. 112).

Z uchwały wynika, że dla mieszkania o powierzchni użytkowej równej lub mniejszej od określonej w art. 42 ust. 1 ustawy (tj. normatywnej powierzchni użytkowej lokalu w przeliczeniu na członków gospodarstwa domowego) należy obliczyć równoważnik za brak w lokalu instalacji służącej do ogrzewania na całą faktycznie zajmowaną powierzchnię użytkową lokalu.

Wśród spraw poświęconych ocenie podstaw do otrzymania dodatku mieszkaniowego, a raczej braku tych podstaw, warto wymienić wyroki wydane w sprawach sygn. akt II SA/Gd 237/96 i II SA/Gd 1576/96. W pierwszej z nich Sąd podzielił stanowisko organu administracyjnego, że dodatek taki nie przysługuje osobie nie opłacającej czynszu za mieszkanie, a zatem osobie korzystającej z lokalu na podstawie umowy użyczenia.

W wyroku wydanym w drugiej sprawie Sąd uznał za trafny pogląd orzekającego w niej organu, że strona nie ma prawa do dodatku mieszkaniowego w sytuacji, gdy po zamianie lokali, zajmuje lokal mieszkalny na podstawie umowy cywilnoprawnej. W ocenie Sądu - w zakresie dodatków mieszkaniowych - nie wywiera skutku prawnego umowa stron zamiany mieszkań, stanowiąca, że wyrażają zgodę na zamianę przy zachowaniu prawa do czynszu regulowanego. O rodzaju placanego czynszu decydują przepisy, a nie wola stron.

Nowym zjawiskiem w sprawach dodatków mieszkaniowych były sprawy, w których w następstwie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, uchylano ostateczne decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego i orzekając o istocie sprawy korygowano jego wysokość, względnie odmawiano jego przyznania, zobowiązując jednocześnie strony - stosownie do art. 43 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - do zwrotu nienależnie pobranych kwot w podwójnej wysokości. Przyczyną wznowienia postępowania było z reguły nieujawnienie, w deklaracjach o dochodach, przez osoby ubiegające się o przyznanie dodatku - świadczeń pieniężnych uzyskiwanych z pomocy społecznej. Osoby te podnosiły w skargach, że ich zdaniem świadczenia z pomocy społecznej nie stanowiły dochodu, oraz że bez swej winy nie zamieściły ich w deklaracjach (brak informacji o potrzebie ich wskazania).

Oddalając skargi Sąd podkreślał, że deklaracje o dochodach zawierają wyczerpujące dane co do rodzaju i charakteru dochodów (świadczeń), jakie należy podać. Wskazywał również, że art. 43 ust. 4 ustawy nie uzależnia możliwości obciążenia strony obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranych kwot w podwójnej wysokości od wykazania, że nie ponosi ona winy w podaniu nieprawdziwych danych (wyroki wydane w sprawach sygn. akt II SA/Po 1630/96, II SA/Po 1130/96).

W orzecznictwie sądowym wyjaśniony został problem jakiego rodzaju decyzje powinien wydać organ administracyjny w sytuacji, gdy w czasie pobierania dodatku mieszkaniowego osoba, która go pobiera, utraciła warunki do jego otrzymywania.

W wyroku z dnia 19 czerwca 1997 r., sygn. akt II SA/Po 1692/96, Sąd uchylił decyzję cofającą skarżącemu przyznany dodatek mieszkaniowy i wyjaśnił, że w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie wprowadzono możliwości takiego rozstrzygnięcia. Nie

oznacza to, że utrata przez najemcę ustawowego warunku uzyskania dodatku mieszkaniowego nie wywołuje skutków prawnych. Zdarzenie to powinno zostać ocenione z punktu widzenia art. 162 § 1 pkt 1 Kpa, który pozwala na wygaszenie decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa, a wygaśnięcie decyzji leży w interesie społecznym.

### **Pomoc społeczna**

W sprawach o świadczenia z pomocy społecznej wyróżnić można trzy różnorodnej grupy. Jedną stanowią sprawy ze skarg osób znajdujących się w niedostatku z przyczyn losowych, ale poszukujących dróg wyjścia z tej sytuacji. Następną tworzą sprawy osób dotkniętych bezrobociem, które po utracie prawa do zasiłku znalazły się w trudnych warunkach materialnych. do trzeciej zaś należą sprawy osób, które znalazłszy się w niedostatku traktują korzystanie ze środków pomocy społecznej jako sposób rozwiązania problemów życiowych, czego elementem jest swego rodzaju procesowanie się o te środki.

Najczęściej skuteczne są skargi składane w sprawach zaliczanych do grupy pierwszej, ponieważ z reguły są one wnoszone w wypadku oczywistego naruszenia przepisów, głównie dotyczących niewyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych. Podobnie kształtuje się sytuacja w drugiej grupie, w której - co warto podkreślić - nierzadko zdarzają się wypadki uskarżania na niesprawiedliwość przez osoby, które ze względu na długi staż pracy zawodowej uważają, że nie zasłużyły na korzystanie z pomocy społecznej na podobieństwo jawnemu. W trzeciej grupie spraw dominują wielokrotnie powtarzające się skargi, formułowane często w agresywnym tonie roszczeniowym.

Sprawy o świadczenia z pomocy społecznej oceniane są przez składy orzekające zwykle dwukrotnie. spowodowane jest to zgłaszaniem przez skarżących, w każdej w zasadzie skardze, wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. wnioski takie - z istoty rzeczy - są uwzględniane. Wyducha to zbędnie czas trwania postępowania, sąd też wydaje się, że w omawianych sprawach uzasadnione byłoby generalne ustawowe zwolnienie osób ubiegających się o pomoc społeczną z obowiązku ponoszenia wpisu sądowego od skarg.

Niekorzystnym zjawiskiem utrudniającym pracę organom świadczącym pomoc społeczną i sądowi administracyjnemu, a także osobom zainteresowanym, są liczne i częste zmiany przepisów o pomocy społecznej. Przy okazji dodać tu należy, że stałym problemem zmian stanu prawnego w tej dziedzinie jest niewielka liczba przepisów przejściowych i nikły zakres ich regulacji.

W latach 1996-1997 ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 ze zm.) uległa kilkakrotnie nowelizacji. Ostatnie z nich dokonane zostały przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 661 ze zm.) oraz przepisami ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o zasadach rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 93, poz. 569).

Wprowadzone w tej drodze szerokie zmiany stanu prawnego dotyczyły zarówno powołania do życia nowych form pomocy społecznej (gwarantowany zasiłek okresowy dla bezrobotnych, renta socjalna), jak również - co istotniejsze - określenia nowych zasad ustalania kryterium dochodowego. W art. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 147, poz. 687) w miejsce kryterium określonego na poziomie najniższej emerytury na osobę w rodzinie, wprowadzono kwotowe określenie dochodu (z wyjątkiem renty socjalnej),

którego przekroczenie pozbawia prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Nowowprowadzone kryterium jest mniej korzystne od dotychczasowego, ponieważ prowadzi do pozbawienia wielu osób korzystających z pomocy społecznej prawa do dalszych świadczeń, a w razie zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji odnawiających ich przyznania, do oddalenia skarg, jako bezzasadnych (np. wyroki wydane w sprawach sygn. akt I SA 332/97 i I SA 356/97).

Nowela ustawy o pomocy społecznej wprowadzona ustawą z dnia 14 czerwca 1996 r. przyniosła również istotną zmianę regulacji w zakresie uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej osób, które nie mogły podjąć pracy z powodu inwalidztwa powstałego w okresie do 18 roku życia. Art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej nie wymagał, aby osoba ubiegająca się o zasiłek stała była całkowicie niezdolna do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed 18 rokiem życia. Przysługiwał on osobie, która nie mogła podjąć pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed 18 rokiem życia, także wówczas, gdy było to inwalidztwo III grupy.

Od dnia 14 września 1996 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r.) renta socjalna, która zastąpiła zasiłek stały, przysługiuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed 18 rokiem życia (np. wyrok z dnia 23 października 1997 r., sygn. akt II SA/Gd 1893/96). Po wejściu w życie tej regulacji organy orzekające w sprawach świadczeń z pomocy społecznej podjęły pod koniec 1996 r. szereg decyzji stwierdzających - na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa - wygasnięcie decyzji uprzednio wydanych w oparciu o art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej w stosunku do osób, które uzyskiwały zasiłek stały będąc inwalidami III grupy. Stwierdzono nimi wygasnięcie decyzji o przyznaniu zasiłku stałego z mocą

wstępną, bo od dnia wejścia w życie powołanej wyżej ustawy z 14 czerwca 1996 r.

Stanowisko to spotkało się z negatywną oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 23 lipca 1997 r., sygn. akt I SA 229/97 wyjaśnił, że decyzje wydane w trybie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa mają charakter konstytutywny, co powoduje, iż nie można stwierdzić ich wygasnięcia z datą wcześniejszą niż data decyzji wygaszającej.

Dostrzegając komplikacje, jakie na tym tle powstawały w praktyce administracyjnej, ustawodawca we wspomnianej ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. wprowadził nową regulację stanowiącą, że właściwy organ może zmienić lub uchylić decyzję administracyjną na niekorzyść strony bez jej zgody - między innymi - w przypadku zmiany przepisów prawa lub jeżeli nastąpiły zmiany w sytuacji dochodowej lub osobistej osób otrzymujących świadczenie (art. 43 ust. 2a o pomocy społecznej).

### Samorząd terytorialny

Jak w poprzednich latach, problematyka ta obejmuje 3 kategorie skarg: a) organów nadzoru na uchwały organów gmin (art. 93 ustawy o samorządzie terytorialnym); b) skargi gmin na rozstrzygnięcia organów nadzoru (art. 98 ust. 1 tej ustawy); c) skargi podmiotów nie administracyjnych na uchwały organów gmin (art. 101 cytowanej ustawy) lub na zaniechania tych organów w zakresie określonym w art. 101a tej ustawy.

Porównując dane statystyczne z roku 1997 r. z danymi z lat poprzednich (1994-1996), można zaryzykować wniosek, że dość wyraźnie zaznacza się tendencja malejąca w odniesieniu do skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin, ponieważ w 1997 r. zanotowano dalszy spadek liczby takich

skarg z 80 (w 1996 r.) do 74, a trzeba przypomnieć, że w roku 1995 było takich skarg 96. Nadal jednak ten rodzaj skarg cechuje wysoka skuteczność ponieważ na 89 spraw rozpoznanych w 1997 r. (wpływ. 74, pozostałość z 1996 r. - 68, pozostało na 1998 r. do rozpoznania 53) tylko 10 skarg oddalono. Wprawdzie statystyka wykazuje także aż 9 skarg odrzuconych, wartość tę jednak trzeba traktować bardzo krytycznie, ponieważ pozostaje ona w związku z rozbieżnością w orzecznictwie NSA na tle stosowania art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, o czym mowa niżej. Na podstawie tych danych jednak nie można ustalić, czy niewielka liczba skarg jest skutkiem poprawy jakości przepisów gminnych, czy też operatywnego korzystania z rozstrzygnięć nadzorczych. Dalsze dane zdają się sugerować trafność tego drugiego wniosku.

Z kolei bardzo niską skuteczność skarg widać w grupie skarg organów gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze. Tego rodzaju skarg wpłynęło 214, co wskazuje na ustalanie się wpływu na podobnym poziomie (1994 r. - 229, 1995 r. - 226 i tylko w 1996 r. - 185). Rozpoznano 214 skarg (z 1996 r. pozostało 97 i tyle samo pozostało na 1998 r.), z czego aż 57 odrzucono i 82 oddalono. Również i tu może występować pewne zniekształcenie danych statystycznych o odrzuceniu skarg z powodu różnej interpretacji kwestii ich dopuszczalności (o czym niżej), tym niemniej liczba skarg nie uwzględnionych jest w tej kategorii pokażna i ma swe uzasadnienie w zjawiskach omówionych w dalszej części informacji. Trzeba jednak ocenić jako zjawisko niepokojące to, że zaledwie 75 na 214 rozpoznanych skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze okazało się skutecznymi!

Interesujących informacji dostarczają dane o skargach osób fizycznych i podmiotów nieadministracyjnych na uchwały organów gmin /art. 101 ustawy samorządowej/. W 1997 r. wpłynęło 1100 takich skarg, co oznacza, że utrzymuje się stąty ich wzrost (1994 r. - 317, 1995 r. - 765, 1996 r. - 852). W 1997 r. rozpoznano ich 993, z czego odrzucono 498, a oddalono 242 (przyczyna

odrzućcenia pozostaje nadal głównie brak wezwania do usunięcia naruszenia prawa). Liczba skarg odrzuconych stanowiła zatem równo 50% rozpoznanych i nieco ponad 45% wpływu skarg tej kategorii. Dane te potwierdzają wnioski z lat poprzednich, że częstości wykorzystywania tej drogi prawnej nie towarzyszy wiedza o jej celu (25% skarg oddalonych jako bezzasadne) i sposobie korzystania (50% skarg odrzuconych jako niedopuszczalne).

Analizując problematykę omówionych tu 3 kategorii skarg, warto sobie uzmysłowić, jak przedstawiają się one na tle ogółu skarg wpływających do sądu. Łącznie skarg takich w 1997 r. wpłynęło 1388, co stanowi prawie 2,4 % ogólnego wpływu. Jeśli jednak uwzględnić pewną nietypowość wpływu w 1997 r. (prawie 11 tys. skarg wpłynęło w ostatnich dniach roku w sprawach papierów wartościowych, czego nie notowano w latach poprzednich), okaże się, że bliższy prawdzie jest stosunek wyrażający się wartością, prawie 3,0 % wpływu. Trzeba jednak pamiętać, że nie chodzi tu o skargi na decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych, lecz o skargi na akty (uchwały) z reguły ogólne, najczęściej będące przepisami gminnymi, to zaś prowadzi do wniosku, że tych pozornie niewielkich wartości nie powinno się bagatelizować.

Dokonując przeglądu orzecznictwa z 1997 r., trzeba na pierwszym miejscu wskazać na problem, który doprowadził do znacznej rozbieżności w interpretacji warunków dopuszczalności skarg zarówno gmin na wszystkie nadzorcze, jak i organów nadzoru na uchwały organów gmin. Jak wiadomo, przy tego rodzaju skargach ustawa o samorządzie terytorialnym, określająca w rozdziale 10 nadzór nad działalnością komunalną, nie ustanowiła żadnych warunków dla dopuszczalności skarg wojewody (art. 93 ust. 1), natomiast przy regulowaniu skarg organów gmin wskazała, że stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 98 ust. 4). Takie uregulowania prawne nie budziły wątpliwości pod rządami przepisów działu VI Kpa. Jednakże od wejścia

w życie ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym, szczególnie jednak w 1997 r., pojawiła się tendencja do poddawania obu omawianych rodzajów skarg reżimowi art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. Na tym właśnie tle doszło do wyraźnej rozbieżności orzecznictwa, przesądzonej dopiero w uchwałach Sądu Najwyższego sygn. III ZP 43/97 z 15 stycznia 1998 r., wydanej na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Jeśli chodzi o ważniejsze problemy pojawiające się przy badaniu legalności uchwał organów samorządu terytorialnego, to na pierwszym miejscu trzeba nadal wymienić przekonanie o własnej omnipotencji tych organów i skłonność do woluntaryzmu.

Jako przykłady tego można podać, że mimo wyraźnego pod tym względem orzecznictwa NSA w poprzednich latach nadal utrzymuje się tendencja do prób powoływania organów gmin nie przewidzianych w ustawie o samorządzie terytorialnym, a więc wbrew prawu. Na przykład rada jednego z miast zamierzała powołać „Młodzieżową Radę Miasta” (SA/Rz 139/97), w innym mieście zamierzano powołać „Kolegium Rady Miejskiej” (II SA/Po 1775/96), z kolei jedna z gmin powołała „prezydium rady gminy” (SA/Sz 817/96), podejmowane były także próby tworzenia „kolegiów samorządów osiedlowych” którym zamierzano przekazać niektóre uprawnienia rady i urzędu gminy. Jako przykład tendencji przeciwniej, ale w równym stopniu sprzecznej z prawem, można podać uchwałę przewidującą rezygnację z utworzenia stanowiska zastępcy wójta (burmistrza) - SA/Sz 734/96.

Jakkolwiek ustawa o samorządzie terytorialnym przewiduje podejmowanie przez rady gmin uchwał w sprawach tylko herbu gminy (art. 18 ust. 2 pkt 13) były przypadki wykorzystywania tego przepisu dla ustanawiania flag gmin (II SA/Po 1775/96 i SA/Rz 1529/96), a jedna z rad gmin zamierzała ustanowić „medal Stanisława Staszica” wbrew przepisom ustaw o orderach i odznaczeniach, a nawet o odznakach i mundurach.

Działania bez upoważnienia ustawowego lub wbrew przepisom prawa przejawiały się w bardzo różnorodnych okolicznościach. Na przykład jedna z rad gmin przyznała radnemu nagrodę pieniężną za wkład pracy związany z organizacją spółki gminnej; a przewodniczącemu rady - za szczególny wkład pracy na tym stanowisku. Sąd w wyrokach sygn. akt II SA/Wr 698/97 i II SA/Wr 1109/97 wyraził pogląd, że obie funkcje nie są regulowane przepisami prawa pracy, a więc nie mogą podlegać przepisom o nagrodach pieniężnych, a rada gminy nie może na gruncie prawa budżetowego przewidywać w swym budżecie wydatków na takie nagrody.

Zupełnie nowe przejawy naruszenia prawa wystąpiły w sprawach mieszkaniowych. Pojawiły się mianowicie uchwały wprowadzające kaucje za mieszkania, czego nie przewiduje ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (II SA/Ld 1524/97 i II SA/Po 362/97), a w kilku sprawach rady gmin dokonały zmiany własności do przyznawania dodatków mieszkaniowych, traktując te dodatki jak świadczenia z pomocy społecznej (SA/Ka 2816/95, II SA/Ka 636/97).

Przejawem szczególnie jaskrawego naruszenia prawa może być uchwała rady jednego z miast, zatwierdzająca regulamin prowadzenia działalności gospodarczej w lokalach mieszkalnych stanowiących zasoby komunalne miasta. W tym regulaminie nakładano na mieszkańców nie przewidziane ustawami obowiązki dotyczące podejmowania, rejestracji i prowadzenia działalności gospodarczej; regulowano zmianę sposobu użytkowania lokalu, wkraczając w przepisy prawa budowlanego i innych ustaw oraz kodeksu cywilnego (SA/Ka 1570/96).

Analiza orzecznictwa dostarcza także podstaw do twierdzenia, że rady gmin wykazują skłonność do nieujawniania swej działalności. Na przykład często wprowadzano tajność głosowania w sprawach dotyczących budżetu i absolutorium (II SA 644/97, I SA/Po 922/97, II SA/Lu 55/97), co Sąd traktował

jako naruszenie ustawowej zasady jawności gospodarki finansowej gmin. Próbowano ukrywać przed prasą wysokość wynagrodzeń członków zarządu gminy (II SA/Wr 929/97), a także nie udostępniano zbioru przepisów gminnych (II SA/Ld 1048-1049/96).

Warto także wskazać na przejawy błędnego pojmowania celów i przepisów ustaw. W szczególności dotyczy to ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Z jednej strony błędnie traktowano gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jako przepisy gminne (II SA/Wr 534/97 i II SA/Wr 535/97), z drugiej zaś strony zwiększano znacząco liczbę punktów sprzedaży (II SA/Gd 585/96).

Omówione wyżej przykłady były przez Sąd oceniane jako przejawy oczywistej patologii funkcjonowania organów samorządu terytorialnego. Jakkolwiek przykładów przeciwnych, o wartościach pozytywnych, analiza orzecznictwa dostarcza wyrażnie mniej, są one również ważne dla ukształtowania obrazu tego samorządu. Warto tu wymienić problem, jaki wystąpił w sprawie SA/Rz 1382/96. Chodziło mianowicie o kwestię dopuszczalności wstrzymania wykonania zaskarżonej uchwały. Sąd w tej kwestii orzekł, że w wypadku skargi złożonej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym nie jest dopuszczalne orzekanie przez Sąd o wstrzymaniu wykonania uchwały (art. 40 ust. 1 ze zm. z art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy o NSA), a także nie można przyjąć, że wstrzymanie wykonania uchwały następuje z mocy ustawy na zasadzie art. 40 ust. 2 tej ustawy. Z kolei w sprawie II SA/Ld 429/97 Sąd nie uwzględnił skargi, stwierdzając, że odmowa przeprowadzenia referendum z powodu niewłaściwej redakcji pytań, ich niezupełności i treści sugerującej racjonalność tylko jednego wariantu nie narusza prawa.

Wydaje się, że pewne wnioski wypływające z tych informacji mogą być przydatne w procesie tworzenia prawa o samorządzie terytorialnym innych szczebli niż gminy.

#### IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIEŹLE ORZECZNICTWA NSA

1. Naczelny Sąd Administracyjny w 1997 r. rozstrzygnął wyrokiem ogółem 22.901 skarg na różnego rodzaju akty i inne czynności administracyjne (w 1995 r. - 20.489, w 1996 r. - 21.627), z czego uwzględnili 8.310 skarg, tj. 36,3% (w 1995 r. - 7.664, tj. 37,4%, w 1996 r. - 7.839, tj. 36,2%). Oddalonych zostało 14.588 skarg, co stanowi 63,7% skarg rozstrzygniętych wyrokiem (w 1995 r. - 12.825, tj. 62,6%, w 1996 r. - 13.788, tj. 63,8%). Wśród powyższej liczby 22.901 skarg rozstrzygniętych wyrokiem, 20.207 skarg dotyczyło aktów i czynności organów administracji rządowej. W tej grupie skarg uwzględnionych zostało 7.507, tj. 37,1% (w 1996 r. - 6.934, tj. 37,2%). Spośród tych 20.207 skarg na działalność administracji rządowej, 13.575 dotyczyło aktów i czynności terenowych organów administracji rządowej, z czego uwzględnionych zostało 4.974 skargi, tj. 36,6% oraz 6.632 skargi na akty i czynności naczelnych i centralnych organów administracji, z czego uwzględnionych zostało 2.533 skargi, tj. 38,1% (w 1996 r. odpowiednio: 36,5% oraz 38,3%).

Wskaznik skuteczności skarg (odsetek skarg uwzględnionych) na akty i czynności naczelnych i centralnych organów według resortów, uwzględniając rozstrzygnięcia wyrokiem co najmniej 10 skarg z danego resortu, ukształtował się w 1997 r. następująco (rozpoznane w 1997 r. skargi dotyczyły aktów i czynności organów naczelnych i centralnych działających zarówno w poprzedniej strukturze organizacyjnej sprzed reformy, jak i po reformie - poniższy wykaz uwzględnia obecny stan organizacyjny po reformie - i dlatego nie zawiera odniesienia porównawczego do lat poprzednich): Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki - 00,0%, Komenda Główna Policji - 11,3%, Komenda Główna Straży

Granicznej - 15,0%, Narodowy Bank Polski - 20,0%, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - 26,6%, Ministerstwo Finansów - 27,7%, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 28,7%, Ministerstwo Łączności - 29,4%, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej - 33,3%, Główny Urząd Geodezji i Kartografii - 33,3%, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych - 33,8%, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 35,3%, Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego - 35,4%, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska - 36,6%, Ministerstwo Ochrony Środowiska - 39,8%, Krajowy Urząd Pracy - 39,8%, Ministerstwo Gospodarki - 40,7%, Krajowa Komisja Uważszeniowa - 41,1%, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - 42,5%, Główny Inspektorat Sanitarny - 43,5%, Ministerstwo Kultury i Sztuki - 43,7%, Ministerstwo Sprawiedliwości - 48,0%, Główny Urząd Cei - 48,5%, Ministerstwo Obrony Narodowej - 50,8%, Komenda Główna Straży Pożarnych - 61,5%.

Spośród 22.901 skarg rozstrzygniętych wyrokiem, 2.694 skargi dotyczyło aktów i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, z czego uwzględniono 806 skarg, tj. 29,9% (w 1996 r. - 31,5%).

Ponadto wśród skarg na akty rozstrzygniętych wyrokami było 578 skarg związanych z działalnością uchwalodawczą organów samorządu terytorialnego. Z tej liczby: 402 to skargi na uchwały wniesione w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie terytorialnym - uwzględniono ich 160, tj. 39,8% (w 1996 r. - 28,8%); 50 to skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin - uwzględniono 34, tj. 77,3% (w 1996 r. - 62,0%); 132 to skargi organów gmin na rozstrzygnięcia organów nadzorczych - uwzględniono 50, tj. 37,9% (w 1996 r. - 40,4%).

Wskaznik skuteczności skarg na bezczynność organów administracji, liczony według załatwień na rozprawach, wyniósł 21,9% (w 1995 r. - 39,8%, w 1996 r. - 28,3%). Na ogólną liczbę 547 załatwionych na rozprawach skarg tego

rodzaju uwzględnionych zostało 120 skarg, oddalonych, - 94, a odrzuconych i zaklatwionych w inny sposób (w szczególności przez umorzenie postępowania) - 333. Na posiedzeniach niejawnych odrzucono 542 i zaklatwiono w inny sposób (w szczególności przez umorzenie postępowania) - 364 skargi tego rodzaju (łącznie 906).

2. W 1997 r. nastąpił dalszy wzrost stosowania przez organy administracji autokontroli zaskarżonych decyzji - dopuszczalność uwzględnienia skargi w całości przez organ administracji we własnym zakresie w trybie określonym w art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W tym trybie organy administracji uwzględniły 1.501 skarg wniesionych do NSA, co stanowi 2,5% ogółu skarg wniesionych do NSA na działania i bezczynność organów administracji. Uwzględnienie skargi w całości w tym trybie powoduje umorzenie postępowania sądowego przez NSA, jako bezprzedmiotowego.

Dalszy wzrost zaklatwiania skarg w tym trybie (w 1995 r. odnotowano zaledwie 90 takich zaklatwień, co stanowiło minimalny odsetek wniesionych skarg - 0,22%, w 1996 r. - 1.061 - 2,3%), należy ocenić ze wszech miar pozytywnie.

Ten tryb zaklatwiania skarg wniesionych do NSA odpowiada ogólnym zasadom ustawowym, że zanim dojdzie do orzekania przez Sąd, zostać powinny wyczerpane wszystkie przewidziane prawem środki prawne skorygowania wadliwych działań lub przerwania bezczynności organów administracji w postępowaniu przed tymi organami. W związku z tym środek prawny autokontroli przewidziany w art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym powinien być nadal coraz szerzej wykorzystywany przez organy administracji, oczywiście zgodnie z prawem. Trzeba bowiem mieć także na uwadze, że działanie organu administracji podjęte na podstawie powołanego art. 38 ust. 2 ustawy o NSA podlega także zaskarżeniu do NSA.

3. Uwzględnianie skarg przez NSA - uchylanie lub stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych bądź stwierdzenie wydania ich z naruszeniem prawa - następowało z powodu istotnych naruszeń prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego. Analiza wydanych przez NSA orzeczeń wskazuje, że przyczyny tych naruszeń są od wielu lat w zasadzie niezmiennie:

Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego prowadziło do braku możliwości dokonania przez NSA oceny zgodności z przepisami prawa materialnego zaskarżonego aktu i w konsekwencji do uwzględnienia skargi. Podobnie jak w latach poprzednich polegało ono najczęściej na:

- naruszeniu obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności przez: niezawiadomienie wszystkich stron o wszczęciu postępowania lub o toczącym się postępowaniu, niezawiadomienie stron o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin, niezapewnienie stronom przed wydaniem decyzji możliwości zapoznania się z zbranym w sprawie materiałem dowodowym i ustosunkowania się do tego materiału;
- niewyjaśnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy, niekompletnym zebraniu materiału dowodowego niezbędnego do prawidłowego rozpatrzenia sprawy, niewyjaśnieniu zarzutów podnoszonych przez strony w toku postępowania, nieprzeprowadzeniu dowodu z przesłuchania stron;
- pomijaniu niektórych istotnych okoliczności i istniejących dowodów, powierzchownej ocenie zebranego materiału dowodowego, niewyjaśnieniu sprzeczności istniejących w materiale dowodowym, niestosunkowaniu się do zarzutów i argumentów stron i przekraczaniu granic swobodnej oceny dowodów;
- naruszeniu zasady informowania stron, określonej w art. 9 Kpa, zwłaszcza nieudzielaniu im wyjaśnień o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy oraz

wskazaniach o ich uprawnieniach i obowiązkach związanych z toczącym się postępowaniem;

- lakonicznym, powierzehowym, nieodpowiadającym wymaganiom określonym w art. 107 § 3 Kpa uzasadnieniu decyzji, zwłaszcza wydawanych w ramach uznania administracyjnego, w szczególności przez nieomawianie wszystkich dowodów zebranych w sprawie i niewskazywanie, którym dowodom odmówiono wiarygodności i dalszego;

- naruszeniu art. 30 ustawy o Naczelnyim Sądzie Administracyjnym co do związania w danej sprawie, przy jej ponownym rozpatrywaniu, oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu Sądu wydanym w tej sprawie.

W zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały: błędna interpretacja przepisów, przyjmowanie niewłaściwej podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz przekraczanie granic uznania administracyjnego.

## V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. W roku 1997 NSA w ramach uprawnień określonych w art. 32 ustawy o Naczelnyim Sądzie Administracyjnym dokonał 9 zawiadomień sygnalizacyjnych o stwierdzonych w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeniach prawa. Sygnalizacje te dotyczyły między innymi takich kwestii, jak: naruszenie zasady równości wobec prawa przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, rozpatrzenie odwołania strony przez organ II instancji dopiero po 7 latach i 6 miesiącach od daty jego otrzymania, niedoręczanie stronie przez organ I instancji decyzji mimo upływu 3 lat od jej wydania.

W ramach pozaoorzecznicznej działalności wielu sędziów NSA, jak co roku, prowadziło zajęcia szkoleniowe w różnych formach dla pracowników

administracji rządowej, samorządowej, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, przewodniczących sejmików samorządowych, przewodniczących rad gmin i członków zarządów gmin, radców prawnych urzędów gmin, pracowników organów podatkowych i inspektorów kontroli skarbowej, doradców podatkowych, pracowników urzędów celnych, nadzoru budowlanego, członków rad nadzorczych NFL, pracowników urzędów pracy, pracowników ośrodków pomocy społecznej, urzędów stanu cywilnego.

Sędziowie NSA uczestniczyli w naradach i konferencjach problemowych, organizowanych m.in. przez Instytut Spraw Publicznych, Izby Skarbowe, Urzędy Celne, Ministerstwo Finansów, Urzędy Wojewódzkie, Krajowy Urząd Pracy i Wojewódzki Urząd Pracy, Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnych - Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego w Katowicach, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Okręgowe Izby Radców Prawnych, Stowarzyszenie Urzędników Stanu Cywilnego. Tematami szkoleń, narad i konferencji były m.in. wybrane zagadnienia: postępowania administracyjnego, sądowej ochrony praw i wolności, w tym w orzecznictwie NSA, kontroli sądowej działań organów administracji, postępowania przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym, prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, zobowiązań podatkowych i podatków, postępowania podatkowego, gospodarki gruntami, wywłaszczania nieruchomości, z zakresu prawa geologicznego i górniczego, dodatków mieszkaniowych, z zakresu pomocy społecznej, zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ewidencji ludności, z ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, z zakresu działalności gospodarczej, z zakresu egzekucji administracyjnej, z zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Ponadto 30 sędziów NSA prowadziło stale lub okresowe zajęcia dydaktyczne z zakresu prawa na wyższych uczelniach.

## VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

1. Współdziałanie z Sądem Najwyższym polegało przede wszystkim na rozpoznawaniu przez ten sąd rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA.

W 1997 r. wniesionych zostało do Sądu Najwyższego 130 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA. Stanowi to 0,4% liczby spraw zakończonych w 1997 r. wyrokami i postanowieniami ze skarg na działania i bezczynność organów administracji. Minister Sprawiedliwości wniósł 59 rewizji nadzwyczajnych, Prokurator Generalny - 7, I Prezes Sądu Najwyższego - 28, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - 26, Rzecznik Praw Obywatelskich - 10.

W 1997 r. skład orzekający NSA przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne budzące wątpliwości w 1 sprawie.

2. Prezes NSA skierował w 1997 r. do Trybunału Konstytucyjnego 1 wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy. Wniosek ten dotyczył wykładni art. 5, art. 91 ust. 3, art. 79 ust. 3 i art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 77 ust. 2 tej Ordynacji w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i został skierowany na skutek wystąpienia Państwowej Komisji Wyborczej do Prezesa NSA. Uchwala Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie wydana została w dniu 30 kwietnia 1997 r., sygn. akt W.1/97.

Skład siedmiu sędziów Izby Finansowej NSA, w toku rozpoznawania sprawy przekazanej mu w trybie art. 49 ust. 1 i 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisu § 44 ust. 1 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z art. 50 pkt 1 ustawy z dnia 8

stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Trybunał Konstytucyjny orzekł w tej sprawie wyrokiem z dnia 5 stycznia 1998 r., sygn. akt P.2/97.

Ponadto zwykły skład orzekający NSA zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi dotyczącym zgodności art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie NSA z dnia 17 października 1997 r., sygn. akt IV SA 1724/96). Pytanie to zostało przesłane do Trybunału Konstytucyjnego przy piśmie NSA z dnia 5 lutego 1998 r. i otrzymano bieg w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. akt P.2/98.

3. W 1997 r. NSA utrzymywał współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Umożliwił im pełny wgląd do orzeczeń NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych. W 1997 r. NSA zamówił u przedstawicieli nauki 34 głosy. W tymże roku wpłynęło 34 głosy. Do końca 1997 r. opublikowanych zostało 28 głos. Głównym miejscem publikacji głos (z wyrokami) pozostaje miesięcznik „Orzecznictwo Sądów Polskich”.

4. Współpraca z zagranicą.

W 1997 r. delegacja NSA uczestniczyła w posiedzeniu Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych, które odbyło się w Portugalii.

Ponadto Prezes NSA był gościem President du Conseil d'Etat d'Egypte - odpowiednika NSA w Egipcie.

Członkowie kierownictwa NSA przyjęli w siedzibie Sądu delegacje: sędziów z Czech, Rzecznika Praw Obywatelskich z Argentyny, Trybunału Konstytucyjnego z Niemiec, Trybunału Konstytucyjnego z Węgier, Sądu

Najwyższego Słowenii, sędziów z Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Ukrainy, Ministerstwa Sprawiedliwości z Niemiec.

Sędziowie Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach kontynuowali kontakty z sędziami Trybunału Administracyjnego w Amiens we Francji. Nawiazali też kontakty z sędziami Trybunału Administracyjnego w Grenoble - wizytę w OZ NSA w Katowicach złożył prezydent tego Trybunału, a następnie z rewizyją w Trybunale Administracyjnym w Grenoble przebywali dwaj sędziowie OZ NSA w Katowicach.

Ośrodek Zamiejscowy NSA w Poznaniu nawiązał też kontakty z sądami administracyjnymi Brandenburgii i Dolnej Saksonii. Prezes tego Ośrodka gościł grupę 23 prawników z Dolnej Saksonii. Pięciu sędziów tego Ośrodka przebywało w Brandenburgii, gdzie zapoznali się z działalnością Sądu Administracyjnego I i II instancji we Frankfurcie i Poczdamie. Dziewięciu sędziów NSA z ośrodka poznańskiego przebywało w Hanowerze, Lineburgu i Celle (Dolna Saksonia), gdzie zapoznali się z działalnością sądów finansowych, administracyjnych i socjalnych. Prezes OZ NSA w Poznaniu podejmował na terenie województwa gorzowskiego prezydentów sądów z Frankfurtu i Cottbus, którzy zapoznawali się z funkcjonowaniem Terminalu w Świecku oraz przejechał granicznego w Kostrzynie. W spotkaniu tym uczestniczył również Prezes OZ NSA w Szczecinie.

Poszczególni sędziowie NSA uczestniczyli w konferencjach i seminariach dotyczących ingerencji europejskiej, w szczególności w zakresie rozstrzygnięcia sporów w Unii Europejskiej.

## VII. PROBLEMATYKA KADROWA

Na koniec roku 1997 obsada sędziowska wyniosła 211 sędziów, wobec 182 na koniec 1996 r. W niepełnym wymiarze czasu pracy zatrudnionych jest w NSA 12 sędziów (profesorowie prawa, mający pełne zatrudnienie na wyższych uczelniach i w instytucjach naukowo-badawczych). W ciągu 1997 r. powołanych zostało 36 nowych sędziów NSA (w 1995 r. - 21, w 1996 r. - 13), natomiast odeszło 8 sędziów (w 1995 r. - 6, w 1996 r. - 4), w tym 4 na emeryturę, 2 zrezygnowało ze stanowiska sędziego, 2 sędziów zmarło. W Ministerstwie Sprawiedliwości pracowało 3 sędziów NSA.

Spośród 211 sędziów na koniec 1997 r. zatrudnionych było w Warszawie 70 sędziów (w 1995 r. - 54, w 1996 r. - 58), a w Ośrodkach Zamiejscowych ogółem 141 sędziów (w 1995 r. - 118, w 1996 r. - 124), z tego w Białymstoku - 10 (w 1995 r. i 1996 r. - 8), w Gdańsku - 17 (w 1995 r. i 1996 r. - 16), w Katowicach - 17 (w 1995 r. - 11, w 1996 r. - 17), w Krakowie - 16 (w 1995 r. i 1996 r. - 16), w Lublinie - 14 (w 1995 r. - 10, w 1996 r. - 11), w Łodzi - 16 (w 1995 r. - 12, w 1996 r. - 13), w Poznaniu - 15 (w 1995 r. i 1996 r. - 16), w Rzeszowie - 10 (w 1995 r. i 1996 r. - 9), w Szczecinie - 10 (w 1995 r. - 7, w 1996 r. - 8), we Wrocławiu - 16 (w 1995 r. - 13, w 1996 r. - 14).

Liczba pracowników administracji i obsługi zwiększyła się do 349 osób (wobec 326 na koniec 1996 r.), w tym 291 pracowników administracyjnych oraz 58 pracowników pomocniczych i obsługi. Wszyscy pracownicy wykazują się dobrym przygotowaniem zawodowym i spełniają warunki wymagane na pełnionych przez nich stanowiskach.

## VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA.

1. W 1997 r. prowadzone były prace remontowe i remontowo-adaptacyjne w siedzibach NSA w zależności od potrzeb i możliwości finansowych.

Spośród wykonanych robót wymienić należy następujące:

W budynku NSA w Warszawie zakończono modernizację sal rozpraw, kotłarni przy salach wraz ze stropami podwieszonymi i zmianą oświetlenia. Wykonano remont i modernizację oświetlenia w pokojach biurowych odzyskanych po Radzie Ochrony Pracy Kancelarii Sejmu. Wykonano remont pomieszczenia przeznaczanego dla potrzeb Policji Sądowej, sali konferencyjnej przy gabinecie prezesa, sali jadalnej i zaplecza bufetu, sanitariatów pracowniczych i ogólnych. Wykonano modernizację instalacji i urządzeń wężła ciepłego. Zainstalowano klimatyzator w pomieszczeniu centrali telefonicznej.

W OZ w Lublinie zakończono prace remontowo-adaptacyjne związane z przystosowaniem części pomieszczeń dla potrzeb Sądu.

W OZ w Łodzi zakończono prace remontowe związane z renowacją zabytkowej elewacji budynku frontowego.

W OZ w Białymstoku wykonano instalację antynapadową i antywłamaniową oraz częściową klimatyzację.

Do końca 1997 r. pomyślnie zakończone zostały starania o przydzielenie Sądowi w zarząd w Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach innego budynku.

Natomiast nadal bardzo trudne warunki lokalowe, bez możliwości ich poprawy w ramach obecnie posiadanych pomieszczeń, występują w Ośrodkach Zamiejscowych w Gdańsku, Krakowie i Wrocławiu.

2. W 1997 r. przeprowadzono, zapoczątkowany w 1996 r. zaproszeniem dziewięciu firm, przetarg w trybie „negocjacji z zachowaniem konkurencji” na

dostawę dla NSA sprzętu komputerowego (serwery i stacje robocze) oraz wykonanie sieci logicznych w 9 Ośrodkach Zamiejscowych.

W wyniku rozstrzygnięcia przetargu, wyłoniono dwóch dostawców:

- firma COMP S.A. - dostawa serwerów,

- firma Intertrading System Technology Mazowsze Sp. z o.o. - dostawa sprzętu komputerowego (stacje robocze) wykonanie sieci logicznych w 9 Ośrodkach Zamiejscowych.

Z firmami tymi zostały zawarte stosowne umowy z uwzględnieniem terminów realizacji dostaw na lata 1997-1998.

Realizując zadania określone w zawartych umowach w 1997 r. zostały wykonane sieci logiczne w Ośrodkach Zamiejscowych w: Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu i Rzeszowie. Do tych Ośrodków został dostarczony i zainstalowany sprzęt komputerowy (serwery i stacje robocze). Ponadto sprzęt komputerowy został dostarczony do Ośrodka w Szczecinie i NSA w Warszawie.

Termin realizacji dostaw dla Ośrodków w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie i we Wrocławiu określono w umowach na 1998 r.

W 1997 r. wykonane zostały następujące prace związane z wprowadzeniem do użytkowania oprogramowania: System Obsługi Naczelnego Sądu Administracyjnego - SONSA:

- odebrano wersję eksploatacyjną systemu dla NSA w Warszawie i pilotazowego w Ośrodku Zamiejscowym w Szczecinie,

- zainstalowano wersję eksploatacyjną i przekazano ją do wstępnego użytkowania w warunkach rzeczywistych w Ośrodkach w: Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie,

- opracowywano i wprowadzano na bieżąco zmiany do oprogramowania na podstawie uwag zgłaszanych przez użytkowników,

- opracowano wykazy dla stosowania jednolitego nazewnictwa dla: symboli spraw i przedmiotu spraw oraz rozstrzygnięć i zarządzeń.

Równoległe prowadzono dalsze prace związane z własną bazą orzeczeń zrealizowaną przez Biuro Orzecznictwa w 1995 r. Wprowadzono przeszło 1500 nowych orzeczeń, dokonano uzupełnień orzeczeń będących już w bazie o informacje dotyczące miejsca ich publikacji, glos, komentarzy itp.

Na dzień 31 grudnia 1997 r. baza zawierała 11.628 orzeczeń (w 1996 r. - 10.114), w tym:

- 2.084 orzeczeń opublikowanych w zbiorze urzędowym ONSA za lata 1981-1997 (w 1996 r. - 1997),
  - 3.793 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych (w 1996 r. - 3.292),
  - 4.708 orzeczeń tezowych nie publikowanych, skierowanych do kartoteki ogólnodostępnej (w 1996 r. - 3.914),
  - 1.043 orzeczeń dostępnych do użytku wewnętrznego (w 1996 r. - 911).
- Baza 11.628 orzeczeń składa się z orzeczeń:
- 9.907 NSA (w 1996 r. - 8.618), w tym:
    - 4.836 z Wydziałów w Warszawie (w 1996 r. - 4.374),
    - 81 z OZ w Białymstoku (w 1996 r. - 47),
    - 742 z OZ w Gdańsku (w 1996 r. - 651),
    - 548 z OZ w Katowicach (w 1996 r. - 468),
    - 692 z OZ w Krakowie (w 1996 r. - 602),
    - 383 z OZ w Lublinie (w 1996 r. - 319),
    - 299 z OZ w Łodzi (w 1996 r. - 196),
    - 706 z OZ w Poznaniu (w 1996 r. - 605),
    - 99 z OZ w Rzeszowie (w 1996 r. - 45),
    - 89 z OZ w Szczecinie (w 1996 r. - 38),
  - 1.432 z OZ we Wrocławiu (w 1996 r. - 1.273),
  - 1.316 Sądu Najwyższego (w 1996 r. - 1.157),
  - 405 Trybunału Konstytucyjnego (w 1996 r. - 339).

Ponadto NSA dysponuje bazami:

- Rejestr Aktów Prawnych (dostarczany z Kancelarii Sejmu),
- baza ORZECZ z orzeczeniami Sądu Najwyższego w zakresie prawa cywilnego, karnego itp., opracowana przez Spółkę „Marka”,
- LSOFIT - bibliografia wydawnictw prawniczych z lat 1982-1997, opracowana przez PAN.

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa NSA znajdująca się w Bibliotece NSA w Warszawie wzbogaciła się w 1997 r. o około 2.400 kartotek i na koniec roku zawierała przeszło 17 tys. kartotek.

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

Wydatki wyniosły ogółem 41.645.980 zł, z tego wydatki inwestycyjne - 2.119.738 zł. oraz wydatki bieżące - 39.526.241 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne - 32.615.690 zł.

Wynagrodzenia i pochodne stanowiły 82,5% wydatków bieżących, a 78,3% wydatków ogólnych.

## IX. WNIOSKI

1. Rok 1997 był drugim rokiem stosowania w praktyce orzecznictwej NSA ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która weszła w życie z dniem 1 października 1995 r.

W 1997 r. składy orzekające NSA korzystały z nowych środków prawnoprocesowych, określonych w art. 49 ustawy o NSA, służących rozstrzygnięciu istotnych wątpliwości prawnych występujących w poszczególnych sprawach rozpoznawanych przez NSA.

Doświadczenia orzecznictwa z tym związane wskazują, że w szczególności

wystąpienia, o których mowa w art. 49 ust. 2 ustawy, o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, izbę lub połączone izby, spełniają bardzo ważną rolę w wypracowywaniu kierunków wykładni prawa i jednolitości stosowania prawa w orzecznictwie NSA, a tym samym w orzecznictwie i praktyce działania organów administracji publicznej.

Doświadczenia orzecznicze z roku 1997 potwierdzają też, że nadal ważną rolę w wypracowywaniu jednolitości stosowania prawa przez organy samorządu terytorialnego i przez NSA w sprawach indywidualnych należących do zadań własnych gmin spełnia instytucja pytań prawnych przedstawianych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozpoznania przez samorządowe kolegia odwoławcze, o których mowa w art. 18 ust. 2 ustawy o NSA w zw. z art. 22 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

2. Dbalność o wysoki poziom orzecznictwa NSA oraz dążenie do usuwania rozbieżności powstających w orzecznictwie w toku stosowania prawa, wymaga w szczególności:

- systematycznego organizowania przez prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów narad sędziowskich omawiających bieżące orzecznictwo oraz bieżące przekazywanie prezesowi właściwej Izby NSA informacji o wynikach tych narad, a także inicjowanie w razie potrzeby wniesienia przez Prezesa NSA rewizji nadzwyczajnej;
- przedstawiania przez sędziów - członków poszczególńych składów orzekających wniosków co do kierowania określonych orzeczeń do publikacji w zbiorze urzędowym NSA;
- sprawnego i szybkiego doręczania odpisów orzeczeń uczestnikom postępowania oraz przesyłania ich do Biura Orzecznictwa NSA tak, aby następowało to w terminie nie dłuższym niż 2-3 miesiące od daty ogłoszenia (wydania) orzeczenia; trzeba mieć przy tym na uwadze, że odpisy orzeczeń należy doręczać uczestnikom postępowania za potwierdzeniem odbioru;

- okresowego zwoływania narad specjalistycznych sędziów w ramach Izby NSA dla omówienia wątpliwości interpretacyjnych oraz ujawniających się rozbieżności w orzecznictwie NSA;

- korzystania przez składy orzekające NSA ze środków prawnoprocesowych określonych w art. 49 ustawy o NSA w sprawach, w których występują istotne wątpliwości prawne, zwłaszcza w razie ujawnionych rozbieżności w orzecznictwie i utrzymującej się różnicy poglądów prawnych;

- współdziałania z Trybunałem Konstytucyjnym, zwłaszcza poprzez występowanie z pytaniami prawnymi oraz wnioskami w przedmiocie zgodności prawa;

- współdziałania z Sądem Najwyższym, zwłaszcza poprzez wykorzystywanie uprawnień Prezesa NSA do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych;

- bezwzględnego przesyłania do Biura Orzecznictwa NSA odpisów postanowień, zawierających pytania prawne przedstawiane Trybunałowi Konstytucyjnemu lub Sądowi Najwyższemu.

3. Podnoszeniu poziomowi orzecznictwa administracyjnego i innych działań administracji publicznej podlegających kontroli sądowej służyć powinno także:

- utrzymywanie współdziałania NSA z organami administracji publicznej, zwłaszcza poprzez wystąpienia sygnałacyjne, o których mowa w art. 32 ustawy o NSA (odpisy wystąpień składów orzekających oraz odpowiedzi na te wystąpienia należy na bieżąco przysyłać do Biura Orzecznictwa NSA);
- udział sędziów w konferencjach, naradach, seminariach i szkoleniach organizowanych przez te organy.

4. Działania służące zapewnieniu wysokiego poziomu orzecznictwa powinny obejmować również utrzymywanie współpracy NSA z przedstawicielami nauki prawa, zwłaszcza poprzez inicjowanie głosowania poszczególńych orzeczeń oraz zapewnienie pełnego dostępu do orzecznictwa NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych.

5. Systematyczny, coroczny wzrost wpływu skarg do NSA i zwiększające się zaległości, mimo wzrostu ilości spraw załatwianych przez NSA, wskazują na potrzebę dalszego zwiększenia liczby etatów sędziowskich z uwagi na wymagania zarówno co do sprawności postępowania sądowego jak i merytorycznej jakości orzecznictwa. Dotychczasowe obciążenie sędziów NSA ilością spraw załatwianych przez nich wyklucza możliwość zwiększenia tego obciążenia.

6. Potrzeby co do jakości i jednolitości orzecznictwa NSA wymagają sprawnego i szybkiego obiegu informacji wewnętrznej, który może zostać usprawniony przez wykonanie pełnej komputeryzacji NSA, łączącej ze sobą wszystkie jednostki organizacyjne Sądu.

7. Dalszej stałej poprawy wymagają warunki lokalowe NSA, które mają istotne znaczenie dla podnoszenia efektywności pracy Sądu, w tym zwłaszcza sprawności postępowania sądowego - należy mieć na uwadze, że stały wzrost wpływu spraw i związana z tym konieczność zwiększania liczby sędziów wymaga większej ilości pomieszczeń, w tym zwłaszcza sal rozpraw.

W efekcie systematycznych kilkuletnich działań inwestycyjnych i remontowo-adaptacyjnych, w bardzo dobrych i dobrych warunkach lokalowych działają obecnie Ośrodki Zamiejscowe w: Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie.

Natomiast w bardzo słabych i trudnych warunkach lokalowych, niemalże uniemożliwiających właściwe funkcjonowanie Sądu, działają nadal Ośrodki Zamiejscowe w Katowicach z siedzibą w Gliwicach, Wrocławiu, Gdańsku i Krakowie. Tylko uzyskanie dodatkowych powierzchni użytkowych, co w zasadzie oznacza w praktyce uzyskanie innych, większych budynków, może spowodować poprawę warunków funkcjonowania tych Ośrodków

#### Zamiejscowych NSA.

W ciągu 1997 r. tylko w Katowicach pomyślnie zakończyły się starania o przekazanie na potrzeby NSA większego budynku, co umożliwi w roku 1998 rozpoczęcie prac adaptacyjno-remontowych. Zachodzą także podstawy do pozytywnego prognozowania, że w ciągu roku 1998 nastąpi istotna poprawa warunków dla Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, dzięki stanowisku Zarządu Miasta Wrocławia w tym przedmiocie. Niestety brak jest nadal takich prognoz w odniesieniu do Ośrodka Zamiejscowego NSA w Gdańsku.

W budynku w Warszawie niezbędne jest także udostępnienie na potrzeby NSA wszystkich pomieszczeń znajdujących się w tym budynku - część z nich nadal zajmują agendy Kancelarii Sejmu.

**T a b e l a N r 1.**  
**Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie**  
**w latach 1995 - 1997.**

R o k	Pozo- stało z poprzed- niego okresu	W p ł y n ę ł o s k a r g					Z a ł a t w i o n o s k a r g					Pozo- stało na rok następny
		Ogółem	w t y m				Ogółem	w t y m				
			na akty i inne czynności		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			I.b.	%	I.b.	%		I.b.	%	I.b.	%	
1995	20.627	41.165 <sup>1)</sup>	40.166	97,6	999	2,4	33.030	22.007	66,6	11.023	33,4	28.762
1996	28.762	45.838	44.340	96,7	1.498	3,3	38.600	23.739	61,5	14.861	38,5	36.000
1997	36.000	59.765	58.195	97,4	1.570	2,6	42.776	26.050	60,9	16.726	39,1	52.989

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

**T a b e l a N r 2.**  
**Wpływ skarg<sup>1)</sup> na akty i inne czynności w zależności od organu,**  
**który wydał akt w latach 1995 - 1997.**

Rok	Wpływ skarg na akty i inne czynności organów						
	Ogółem	w t y m					
		terenowych rządowych		samorządu terytorialnego zadania własne		naczelnym i centralnym	
		I.b.	%	I.b.	%	I.b.	%
1995	40.166	27.541 <sup>2)</sup>	68,6	*	*	12.625	31,4
1996	44.340	25.711	58,0	5.436	12,2	13.193	29,8
1997	58.195	39.696	68,2	7.468	12,8	11.031	19,0

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,6 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

2) W roku 1995 wykazywano łączny wpływ skarg na akty organów terenowych rządowych i organów samorządu terytorialnego zadania własne.

**T a b e l a N r 3.**  
**Załatwienie wyrokiem na rozprawach i na posiedzeniach niejawnych skarg<sup>1)</sup>**  
**na akty i inne czynności w latach 1995 - 1997.**

Rok	Załatwiono						
	Ogółem	w t y m					
		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		w inny sposób	
		l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
1995	21.756 <sup>2)</sup>	7.664	35,2	12.825	59,0	1.267	5,8
1996	21.627	7.839	36,2	13.788	63,8	*	*
1997	22.901	8.313	36,3	14.588	63,7	*	*

- 1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących załatwienia skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,6 % wpływu /por. tabela Nr 1/.
- 2) W roku 1995 wykazywano sprawy załatwione na rozprawach wyrokiem oraz w inny sposób.

**T a b e l a N r 4**  
**Skargi na akty administracyjne i inne czynności według**  
**rodzajów spraw w latach 1995 - 1997.**

L.p.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ			Uwzględniono na rozprawie w %
			l.b.	% ogółu wpływu		
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	1995	3.837	9,6	39,5	
		1996	4.740	10,7	37,4	
		1997	5.696	9,8	31,6	
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1995	325	0,8	30,6	
		1996	271	0,6	42,7	
		1997	229	0,4	28,7	
		1995	635	1,5	26,1	
3	Drugi publiczny, komunikacja, łączność i transport /603/	1996	574	1,3	24,0	
		1997	796	1,4	21,5	
4	Drugi, koleje, lotnictwo cywilne, spedycja, żegluga /603/ (*)	1995	414	1,0	28,7	
		1996	421	0,9	32,8	
		1997	819	1,4	24,4	
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	1995	1.489	3,7	25,5	
		1996	1.494	3,4	24,7	
		1997	1.541	2,6	25,8	
		1995	304	0,8	32,8	
6	Geologia, geodezja i kartografia /606/	1996	81	0,2	25,0	
		1997	62	0,1	26,7	
7	Górnictwo /606/ (*)	1995	3.605	9,0	26,4	
	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz gospodarka gruntami w tym też Skarbu Państwa /607/	1996	1.204	2,7	33,5	
		1997	1.231	2,1	29,9	
		1995	103	0,3	9,4	
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa, górnictwo /608/	1996	23	0,1	40,9	
		1997	8	0,0	50,0	
		1995	252	0,6	27,1	
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1996	218	0,5	38,1	
		1997	502	0,9	43,9	
		1995	315	0,8	24,0	
10	Komunalizacja mienia /610/	1996	289	0,7	26,2	
		1997	239	0,4	32,3	
		1995	11.532	28,7	35,3	
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umarzanie należności /611/	1996	12.842	29,0	35,9	
		1997	14.789	25,4	35,1	

1	2	3	4	5	6
1	Sprawy dewizowe /612/	1995	7		80,0
12	Geodezja i kartografia /612/ (*)	1996	279	0,5	27,3
		1997	286	0,6	34,9
13	Ochrona przyrody /613/	1995	404	1,0	41,8
		1996	648	1,5	38,2
		1997	463	0,8	35,7
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo rozwojowa, archiwa /614/	1995	249	0,6	64,2
		1996	215	0,5	45,3
		1997	243	0,4	34,5
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	1995	930	2,3	29,7
		1996	1.666	3,8	30,5
		1997	2.286	3,8	36,2
16	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo, weterynaria (...) /616/	1995	693	1,7	17,0
		1996	716	1,6	23,1
		1997	479	0,8	28,0
17	Uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć /617/	1995	140	0,3	37,9
		1996	121	0,3	29,8
		1997	114	0,2	33,3
18	Wywłaszczenia nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1995	1.068	2,7	40,1
		1996	1.039	2,3	34,9
		1997	968	1,7	36,2
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1995	5.054	12,6	39,5
		1996	929	2,1	9,6
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	1997	1.079	1,9	14,6
		1995	1.640	4,1	28,8
		1996	975	2,2	32,8
21	Prywatyzacja mienia /621/	1997	956	1,6	31,4
		1995	4		100,0
		1996	1.324	3,0	21,1
22	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/ (*)	1997	1.577	2,7	30,6
		1995	15		
		1996	62	0,1	60,0
23	Instytucje ubezpieczeniowe, działalność ubezpieczeniowa, bankowość, sprawy dewizowe /622/	1997	65	0,1	20,0
		1995	9		90,9
		1996	3	0,0	75,0
24	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1997	7	0,0	
		1995	344	0,9	34,0
		1996	367	0,8	31,5
25	Powszechny obowiązek obrony /624/	1997	567	1,0	27,8
		1995	101	0,3	30,0
		1996	50	0,1	25,0
26	łącność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/ (*)	1997	70	0,1	14,8
		1995	123	0,3	39,7
		1996	171	0,4	33,9
26	Cudzoziemcy, azyl /625/	1997	121	0,2	34,8
		1995			
		1996			
26	Ustrój samorządu terytorialnego referendum gminne /626/	1997			
		1995			
		1996			

1	2	3	4	5	6
1	Nabywanie nieruchomości	1995	16		50,0
27	Cudzoziemcy, azyl, nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców /627/ (*)	1996	165	0,4	56,3
		1997	143	0,2	39,0
		1995	3		66,7
28	Status Kościołów i związków wyznaniowych /628/	1996	9	0,0	
		1997	9	0,0	66,7
		1995	97	0,2	26,7
29	Zwrot mienia /629/	1996	231	0,5	36,8
		1997	176	0,3	41,3
		1995	5.894	14,7	57,1
30	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/ (*)	1996	7.347	16,6	50,0
		1997	5.086	8,7	43,7
		1995	193	0,5	24,3
31	Zażwolenia na posiadanie broni /631/	1996	200	0,5	23,6
		1997	209	0,4	24,3
		1995	*	*	*
32	Pomoc społeczna /632/ (**)	1996	1.156	2,6	22,5
		1997	2.316	4,0	22,3
		1995	*	*	*
33	Bezrobocie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/ (**)	1996	2.404	5,4	28,6
		1997	2.227	3,8	28,3
		1995	*	*	*
34	Kombatancki /634/ (***)	1996	1.216	2,7	34,0
		1997	1.137	2,0	27,5
		1995	*	*	*
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/ (***)	1996	16	0,0	
		1997	1	0,0	23,1
		1995	*	*	*
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/ (***)	1996	14	0,0	
		1997	34	0,1	23,1
		1995	*	*	*
37	Papierły wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/ (***)	1996	4	0,0	
		1997	10.963	18,8	
		1995	371	0,9	51,9
38	Inne nie objęte symbolami 601 - 631 /632/	1996	856	1,9	29,1
		1997	751	1,3	36,5
		1995	40.166	100	35,2
38	Inne nie objęte symbolami 601 - 644 /645/ (*)	1996	44.340	100	33,6
		1997	53.195	100	32,6
		1995			
38	R A Z E M N S A	1996			
		1997			
		1995			

T a b e l a N r 5

Skargi na akty administracyjne i inne czynności terenowych organów II instancji  
/samorządowych i rządowych/ według województw w latach 1995 - 1997.

Lp. Województwo	Rok	Wpływ		Lwzgiędniono na rozprawie w %
		l.b.	% ogółu wpływów	
1	1995	1.931	7,0	37,6
	1996	1.971	6,3	36,6
1 St. Warszawskie	1997	13.463	28,5	36,6
	1995	206	0,7	49,1
2 Białkopodlaskie	1996	219	0,7	43,7
	1997	187	0,4	53,4
3 Białostockie	1995	729	2,6	25,7
	1996	691	2,2	30,4
4 Białskie	1997	829	1,8	23,1
	1995	799	2,9	34,0
5 Bydgoskie	1996	908	2,9	35,6
	1997	915	1,9	43,2
6 Chełmskie	1995	712	2,6	36,8
	1996	784	2,5	38,4
7 Ciechanowskie	1997	788	1,7	31,6
	1995	245	0,9	35,2
8 Częstochowskie	1996	184	0,6	54,1
	1997	270	0,6	39,3
9 Elbląskie	1995	278	1,0	35,7
	1996	298	1,0	29,4
9 Elbląskie	1997	357	0,8	32,9
	1995	550	2,0	26,9
9 Elbląskie	1996	792	2,5	27,6
	1997	884	1,9	39,3
9 Elbląskie	1995	326	1,2	33,5
	1996	401	1,3	44,8
1997	431	0,9	43,5	

1	2	3	4	5	6
10	Gdańskie	1995	1.100	4,0	39,1
		1996	1.676	5,4	41,4
		1997	1.819	3,9	41,9
11	Gorzowskie	1995	620	2,3	31,6
		1996	324	1,0	25,7
		1997	401	0,9	23,9
12	Jeleniogórskie	1995	456	1,7	34,2
		1996	537	1,7	39,7
		1997	653	1,4	29,8
13	Kaliszkie	1995	412	1,5	42,5
		1996	568	1,8	43,8
		1997	635	1,3	25,3
14	Katowickie	1995	1.257	4,6	20,8
		1996	1.664	5,3	30,6
		1997	2.168	4,6	34,1
15	Kielceckie	1995	703	2,6	23,9
		1996	971	3,1	30,2
		1997	1.296	2,7	29,6
16	Koninckie	1995	204	0,7	28,3
		1996	242	0,8	35,1
		1997	309	0,7	19,0
17	Koszalińskie	1995	653	2,4	21,7
		1996	490	1,6	24,9
		1997	777	1,6	24,9
18	Krakowskie	1995	1.154	4,2	29,4
		1996	1.183	3,8	31,5
		1997	1.278	2,7	35,4
19	Krośnińskie	1995	323	1,2	35,3
		1996	394	1,3	42,1
		1997	462	1,0	38,8
20	Legnickie	1995	435	1,6	27,9
		1996	440	1,4	26,3
		1997	714	1,5	27,3
21	Leszczyńskie	1995	188	0,7	37,0
		1996	166	0,5	38,2
		1997	250	0,5	22,4
22	Lubelskie	1995	871	3,2	36,3
		1996	900	2,9	39,3
		1997	1.035	2,2	41,7

1	2	3	4	5	6
23	Łomżyńskie	1995	307	1,1	18,3
		1996	317	1,0	30,3
		1997	335	0,7	27,1
24	Łódzkie	1995	976	3,5	37,9
		1996	1.248	4,0	39,4
		1997	1.239	2,6	40,2
25	Nowosądeckie	1995	425	1,5	33,3
		1996	637	2,0	34,0
		1997	704	1,5	42,5
26	Olsztyńskie	1995	562	2,0	26,3
		1996	678	2,2	40,8
		1997	723	1,5	29,3
27	Opolskie	1995	595	2,2	29,1
		1996	684	2,2	25,8
		1997	875	1,9	32,5
28	Ostrołęckie	1995	223	0,8	34,1
		1996	264	0,8	34,8
		1997	305	0,6	30,5
29	Pileckie	1995	277	1,0	33,3
		1996	443	1,4	36,7
		1997	420	0,9	28,0
30	Piotrkowskie	1995	635	2,3	43,7
		1996	791	2,5	55,2
		1997	732	1,6	51,9
31	Płockie	1995	329	1,2	34,3
		1996	405	1,3	46,7
		1997	441	0,9	45,3
33	Poznańskie	1995	1.070	3,9	35,6
		1996	1.091	3,5	32,6
		1997	1.137	2,4	35,1
33	Przemyskie	1995	302	1,1	36,1
		1996	293	0,9	48,6
		1997	368	0,8	36,3
34	Radomskie	1995	588	2,1	30,1
		1996	768	2,5	41,1
		1997	894	1,9	51,7
35	Rzeszowskie	1995	607	2,2	31,1
		1996	742	2,4	37,0
		1997	626	1,3	37,3

1	2	3	4	5	6
36	Siedleckie	1995	426	1,5	36,6
		1996	434	1,4	32,9
		1997	489	1,0	38,2
37	Sieradzkie	1995	195	0,7	25,5
		1996	222	0,7	25,9
		1997	426	0,9	59,3
38	Skiermiewickie	1995	363	1,3	31,7
		1996	338	1,1	35,7
		1997	369	0,8	33,9
39	Slupskie	1995	347	1,3	39,7
		1996	452	1,5	32,4
		1997	417	0,9	52,0
40	Suwalskie	1995	420	1,5	18,5
		1996	393	1,3	25,7
		1997	463	1,0	22,9
41	Szczecińskie	1995	1,280	4,6	27,4
		1996	955	3,1	24,1
		1997	1,255	2,7	28,5
42	Tarnobrzskie	1995	283	1,0	36,1
		1996	374	1,2	42,1
		1997	479	1,0	45,0
43	Tarnowskie	1995	369	1,3	31,1
		1996	422	1,4	39,0
		1997	538	1,1	30,5
44	Toruńskie	1995	426	1,5	33,3
		1996	449	1,4	38,7
		1997	580	1,2	33,5
45	Wątrzyzyskie	1995	487	1,8	28,7
		1996	579	1,9	30,9
		1997	663	1,4	33,7
46	Włocławskie	1995	341	1,2	35,7
		1996	314	1,0	34,8
		1997	390	0,8	40,9
47	Wrocławskie	1995	936	3,4	30,9
		1996*	1,139	3,7	29,3
		1997	1,185	2,5	37,7
48	Zamojskie	1995	317	1,2	28,4
		1996	350	1,1	37,6
		1997	440	0,9	32,1
49	Zielonogórskie	1995	303	1,1	31,6
		1996	562	1,8	41,7
		1997	750	1,6	29,5
50	RAZEM NSA	1995	27,541	100	31,9
		1996	31,147	100	35,3
		1997	47,164	100	35,5