

**NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY**

**Informacja o działalności  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
w roku 2001**

Do użytku wewnętrznego

**Warszawa, kwiecień 2002 r.**

## SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE .....	4
I. WPLYW SKARG .....	6
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE .....	9
III. ORZECZNICTWO NSA .....	13
Działalność Izby Finansowej .....	13
Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej .....	23
Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych .....	37
Sprawy celne .....	91
Sprawy z zakresu cen .....	101
Sprawy z zakresu publicznego obrotu papierami wartościowymi ..	102
Sprawy z zakresu nadzoru bankowego .....	105
Sprawy dotyczące towarzystw i funduszy emerytalnych .....	107
Sprawy z zakresu działalności gospodarczej .....	108
Sprawy z zakresu działalności przemysłowej .....	113
Sprawy z zakresu rolnictwa .....	114
Sprawy z zakresu rolnictwa .....	116
Gospodarka nieruchomościami .....	124
Grunty warszawskie .....	125
Komunalizacja mienia .....	128
Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego .....	134
Sprawy z zakresu prawa budowlanego .....	140
Nabywanie uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć .....	147
Sprawy dotyczące stosunków służbowych i stosunków pracy .....	155
Sprawy mieszkaniowe .....	167
Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia .....	171
Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego .....	176
Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony .....	177
Pozwolenia na posiadanie broni .....	182
Sprawy kombatanckie .....	185
Sprawy z zakresu ochrony zdrowia .....	189
Pomoc społeczna .....	193
Świadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych przyznawanych w szczególnym trybie .....	194
Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych .....	197
Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów i cudzoziemców .....	198

Samorząd terytorialny .....	206
Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego .....	215
Spory kompetencyjne .....	217
Sprawy dotyczące udzielania informacji .....	219
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA .....	222
V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO .....	225
VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI ..	226
VII. PROBLEMATYKA KADROWA .....	231
VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA .....	232
IX. WNIOSKI .....	238

Załączniki: Tabele Nr 1 - 26

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

W roku 2001 Naczelny Sąd Administracyjny (dalej w skrócie NSA) działał w takiej samej strukturze organizacyjnej jak w latach 1999 - 2000.

NSA wykonywał działalność orzeczniczą w Warszawie - pięć wydziałów obejmujących swoją właściwością miejscową sprawy z zakresu działania organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) z województw mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego oraz sprawy z zakresu działania ministrów i innych centralnych organów administracji publicznej, z wyjątkiem dotyczących spraw z zakresu działania Prezesa Głównego Urzędu Ceł oraz Kierownika Urzędu do Spraw Komendantów i Osób Represjonowanych (część spośród tych spraw rozpatrywana jest także poza Warszawą w Ośrodkach Zamiejscowych NSA według siedziby organów administracji pierwszej instancji - sprawy celne oraz miejsca zamieszkania skarżących - sprawy kombatancie oraz w dziesięciu ośrodkach zamiejscowych (dalej w skrócie OZ) stosownie do właściwości miejscowej, określonej w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej (Dz.U. Nr 145, poz. 940). Są to według województw:

- OZ w Białymstoku (podlaskie),
- OZ w Gdańsku (kujawsko-pomorskie i pomorskie),
- OZ w Katowicach z siedzibą w Gliwicach (śląskie),
- OZ w Krakowie (małopolskie, świętokrzyskie),
- OZ w Lublinie (lubelskie),
- OZ w Łodzi (łódzkie),
- OZ w Poznaniu (lubuskie, wielkopolskie),

- OZ w Rzeszowie (podkarpackie),
- OZ w Szczecinie (zachodnio-pomorskie),
- OZ we Wrocławiu (dolnośląskie, opolskie).

Wśród terenowych organów administracji publicznej działa 49 samorządowych kolegiów odwoławczych (dalej w skrócie SKO), po kilka w jednym województwie, których właściwość miejscowa została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1999 r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. Nr 13, poz. 115).

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

Pod koniec 2001 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęły pierwsze sprawy z zakresu ustawy z dnia 30 marca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej (Dz.U. 2001 r. Nr 49, poz. 508), która wprowadziła drogę skargi do sądu administracyjnego na wiele decyzji wydawanych w tych sprawach przez organy Urzędu Patentowego.

Najbliższe lata to ostatni okres funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego w obecnym jednoinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce. Aktualnie, w wykonaniu art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, toczy się w Sejmie postępowanie ustawodawcze

dotyczące wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego na bazie projektów ustaw w tym przedmiocie, wniesionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

## I. WPŁYW SKARG

1. Rok 2001 to kolejny z rzędu rok bardzo dużego wzrostu wpływu skarg do NSA. Wpłynęło ich ogółem o 16,5% więcej niż w 2000 r. i o 37,9% więcej niż w 1999 r. Jest to wynikiem wzrostu wpływu skarg na akty i inne czynności administracyjne - o 17,4% więcej niż w 2000 r. i o 38,7% więcej niż w 1999 r. Wpływy skarg na bezczynność organów administracji utrzymują się natomiast na zbliżonym poziomie.

Średni miesięczny wpływ skarg ogółem w 2001 r. wyniósł 6.317 skarg, w tym na akty i inne czynności 6.090 skarg, a na bezczynność organów administracji 227 skarg.

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

W 2001 r., podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne - 58.274, tj. 76,9% ogólnej liczby skarg (w 1999 r. - 77,2%, w 2000 r. - 72,6%). Organizacje społeczne wniosły 859 skarg (w 1999 r. - 355, w 2000 r. - 216 skarg), prokuratorzy - 68 (w 1999 r. - 81, w 2000 r. - 50), Rzecznik Praw Obywatelskich - 8 skarg (w 1999 r. - 4, w 2000 r. - 7).

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

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

3. Najwięcej skarg na akty i czynności wpłynęło w następujących grupach

spraw: podatkowych, kombatanckich, budowlanych, celnych.

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

*Dane te ilustruje Tabela Nr 2.*

Największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności w stosunku do roku 2000 wystąpił w sprawach: kombatanckich, budowlanych, celnych, zagospodarowania przestrzennego oraz z zakresu bezrobocia. Znaczący wzrost tego rodzaju skarg wystąpił też w sprawach: podatkowych, wyłączeń nieruchomości, z zakresu stosunków pracy i służbowych oraz z zakresu dróg publicznych i ruchu drogowego. Wyraźnie wzrósł też wpływ skarg na akty i czynności w sprawach dotyczących oświaty i szkolnictwa wyższego, gospodarki nieruchomościami oraz zezwoleń na posiadanie broni. Widoczny był też wzrost wpływu skarg w sprawach z zakresu ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa i leśnictwa, dotyczących mienia przejętego z naruszeniem prawa, komunalizacji mienia oraz ustroju samorządu terytorialnego.

Największy ilościowy spadek wpływu skarg na akty i czynności wystąpił w sprawach dotyczących cudzoziemców, pomocy społecznej, mieszkaniowych oraz działalności gospodarczej.

W pozostałych grupach spraw wpływ skarg był zbliżony do poziomu z roku 2000.

*Powyższe dane liczbowe ilustruje Tabela Nr 2.*

4. Wpływ skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej w układzie wojewódzkim ilustruje Tabela Nr 8, w tym dotyczących

poszczególnych izb skarbowych oraz terenowych inspektorów kontroli skarbowej - *Tabela Nr 9*, natomiast w odniesieniu do poszczególnych SKO - *Tabela Nr 10*.

5. W 2001 r. wystąpił niewielki spadek w stosunku do roku 2000 wpływu skarg na bezczynność organów administracji i spadł też ich procentowy udział w ogólnym wpływie skarg do NSA.

*Ilustruje to Tabela Nr 1.*

Najwięcej skarg tego rodzaju wpłynęło w sprawach: budowlanych, oświaty i szkolnictwa wyższego, wywłaszczeniowych, podatkowych, kombatanckich, gospodarki nieruchomościami, pomocy społecznej, mienia przejętego z naruszeniem prawa, gospodarki wodnej, stosunków pracy i służbowych oraz zagospodarowania przestrzennego.

*Dane w powyższym zakresie zawiera Tabela Nr 4.*

6. W 2001 r. do Wydziałów w Warszawie wpłynęło łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 20.676 skarg, co stanowiło 27,3% ogólnego wpływu skarg do NSA. Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł łącznie (na akty i czynności oraz na bezczynność) 55.125 skarg, co stanowiło 72,7% ogólnego wpływu skarg do NSA.

*Dane w powyższym zakresie obejmuje Tabela Nr 3.*

7. Skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło w 2001 r. do Wydziałów w Warszawie 5.276, co stanowiło 15,2% ogólnego wpływu takich skarg do NSA, zaś do Ośrodków Zamiejscowych 29.538, tj. 84,8% ogólnego ich wpływu do NSA.

*Dane liczbowe w tym zakresie zawiera Tabela Nr 6.*

8. Skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

wpłynęło w 2001 r. do: Wydziałów w Warszawie 2.358, co stanowi 22% ich ogólnego wpływu do NSA, zaś do Ośrodków Zamiejscowych 8.337, tj. 78% ogólnego ich wpływu do NSA.

*Dane liczbowe w tym zakresie zawiera Tabela Nr 7.*

9. Skarg dotyczących lub związanych z uchwałodawczą działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego wpłynęło w 2001 r. do: Wydziałów w Warszawie 655, co stanowi 25,3% ich ogólnego wpływu do NSA, zaś do Ośrodków Zamiejscowych 1929, co stanowi 74,7% ich ogólnego wpływu do NSA.

*Dane w tym zakresie zawiera Tabela Nr 15.*

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

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

## II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 2001 r. zatartwionych zostało ogółem (na akty i czynności oraz na bezczynność) 58.222 skargi, tj. o 3.992 spraw więcej niż w 2000 r. Mimo to pozostałość zwiększyła się o 17.579 skarg. Na koniec 2001 r. pozostało do zatartwienia 87.671 skarg, w tym 49.372 skargi ponad 6 miesięcy od daty wpływu (56,3% pozostałości).

*Dane w tym zakresie obejmuje Tabela Nr 17.*

Wskaźnik pozostałości na koniec 2001 r. (pozostałość dzielona przez średni miesięczny wpływ skarg) wyniósł 13,9 miesięcznego wpływu wszystkich

skarg (w 2000 r. był lepszy - wynosił 12,9).

Na akty i czynności zatutowano 55.788 skarg (w 1999 r. - 47.056, w 2000 r. - 51.532 skargi). Na koniec 2001 r. pozostało ich do zatutowania 86.314 (na koniec 1999 r. - 58.293, na koniec 2000 r. - 69.023), co odpowiada 14,2 miesięcznego wpływu tych skarg (za lata 1999 i 2000 - 13,3). Wśród tej pozostałości znajduje się 48.902 skargi ponad 6 miesięcy od daty wpływu, co stanowi 56,7% pozostałości tych skarg (za 1999 r. - 32.500 - 58,3%, za 2000 r. - 40.044 - 58%).

Zatutowanych zostało 2.434 skargi na bezczynność organów (w 1999 r. - 2.137, w 2000 r. - 2.698). Pozostało ich na następny okres 1.357, co daje wskaźnik 6,0 miesięcznego ich wpływu w 2001 r. (za 1999 r. - 973 - 5,1 miesięcznego wpływu, za 2000 r. - 1.069 - 4,6 miesięcznego wpływu).

W 2001 r. na 1 sędziego (wg. pełnego etatu i odliczając wymiar urlopu wypoczynkowego) przypało średnio 222 sprawy zatutowane rocznie (w 1999 r. - 225 spraw, w 2000 r. - 233 sprawy), tj. 21 spraw miesięcznie (w 1999 r. - 21, w 2000 r. 22 sprawy). Jest to nadal znacznie ponad górną granicą możliwości miesięcznych zatowań w warunkach odpowiadających rodzajowi pracy sędziego NSA.

2. W 2001 r. zatutowano na rozprawach 64,5% skarg wśród ogółu zatowań na akty i inne czynności oraz na bezczynność.

*Dane w tym zakresie zawiera Tabela Nr 17.*

Skarg na akty i czynności zatutowano na rozprawach 65,7% i na posiedzeniach niejawnych 34,3%. Przez wydanie wyroku zatutowanych zostało 33.501 takich skarg, tj. 60,1% ich zatowań. Nie wydano żadnego wyroku w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o NSA, tj. na posiedzeniu niejawnym. Wydane zostały natomiast w tej grupie skarg (na akty i czynności) cztery wyroki w trybie art. 39 ust. 1 ustawy o NSA - bez akt administracyjnych i odpowiedzi na

skargę. Tryb ten zastosowano w Wydziale IV w Warszawie (2 sprawy), w OZ w Lublinie i w Krakowie. Dwa spośród tych wyroków stały się prawomocne, zaś w dwóch pozostałych sprawach złożono sprzeciw.

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę na akty i czynności zatutowanych zostało 12.491 skarg, tj. 22,4% ogółu zatowań takich skarg. W inny sposób, w tym przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania przed NSA, zatutowanych zostało 9.796 skarg na akty i czynności, tj. 17,6% ogółu zatowań takich skarg.

*Dane liczbowe w omówionym wyżej zakresie obejmują Tabele Nr 18, 19 i 23.*

W sprawach skarg na bezczynność organów administracji zatutowanych zostało na rozprawach 38% a na posiedzeniach niejawnych 62% skarg tego rodzaju. Przez wydanie wyroku zatutowanych zostało 456 takich skarg, tj. 18,7% ich zatowań. W tej grupie skarg wydano w trybie art. 39 ust. 1 ustawy o NSA, tj. bez oczekiwania na akta administracyjne i odpowiedzi na skargę, siedem wyroków - trzy w Wydziale IV w Warszawie i cztery w OZ w Lublinie - tylko od jednego wyroku wniesiono sprzeciw.

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę na bezczynność zatutowanych zostało 997 skarg, tj. 41% ogółu zatowań takich skarg.

W inny sposób, w tym przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania przed NSA, zatutowanych zostało 981 skarg na bezczynność, tj. 40,3% ogółu zatowań takich skarg.

*Dane liczbowe w powyższym zakresie obejmują Tabele Nr 24, 25 i 26.*

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

Szczególnie rażące naruszenia tego terminu wystąpiły w następujących sprawach:

- IV SA 2177/98, IV SA 2431/98, IV SA 193/99, II SA 1091/99 - Ministerstwo Ochrony Środowiska - ok. 2 lat i powyżej,
- IV SA 380/99 - Rada Miejska w Piastowie - prawie 2 lata,
- IV SA 198/99 - Główny Urząd Nadzoru Budowlanego - powyżej 2 lat,
- IV SA 1022/99 - Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie - 1,5 roku,
- IV SA 886/00 - Mazowiecki Urząd Wojewódzki - prawie 1,5 roku,
- II SA/Gd 3158/00 - Starostwo Powiatowe w Wejcherowie - ponad 1 rok,
- II SA/Gd 3380/00 - Urząd Miasta Stargardu Gd. - prawie rok,
- II SA/Kr 2364/99, II SA/Kr 2162/99, II SA/Kr 1804/99 - Małopolski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie - ponad rok.

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

Ponadto według art. 39 ust. 1 ustawy o NSA w razie nienadania przez organ odpowiedzi na skargę i akt sprawy w powyższym terminie, Sąd może orzec w sprawie na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, gdy nie budzi on uzasadnionych wątpliwości w świetle ustaleń poczynionych przez Sąd w toku rozpoznania skargi.

W 2001 r. NSA w 11 sprawach zastosował art. 39 ust. 1 ustawy o NSA. Tryb ten zastosowano w Wydziale IV w Warszawie, w OZ w Lublinie i w OZ w Krakowie. Spośród tych wyroków osiem stało się prawomocnych a od trzech wniesiono sprzeciw.

Wskazać też należy, że składy orzekające NSA coraz częściej zaczynają wydawać postanowienia zobowiązujące organy administracji, opóźniające się w

wykonaniu obowiązku z art. 38 ust. 1 ustawy o NSA, do nadania akt sprawy z odpowiedzią na skargę w ostatecznym zakreślonym terminie, co otwiera możliwość orzeczenia na podstawie art. 56 ustawy o NSA grzywny określonej w art. 31 ust. 1 i 6 tej ustawy za niewykonanie powyższego obowiązku. W Wydziale II w Warszawie w sprawie II SAB 20/00 Sąd wydał postanowienie o ukaraniu organu grzywną w wys. 20 tys. zł.

4. W 2001 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 15.062 sprawach, co stanowi 40,1% spraw zatwierdzonych na rozprawach (w 1999 r. - 39,5%, w 2000 r. - 44,2%).

Prokuratorzy uczestniczyli w 472 rozprawach - 1,3% (w 1999 r. w 716 - 2,3%, w 2000 r. w 492 - 1,4%).

Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 3.617 sprawach - 9,6% (w 1999 r. w 3.211 - 10,5%, w 2000 r. w 2.888 - 8,3%).

Rady prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji, których działalność była zaskarżona, występowali w 5.708 sprawach - 15,2% (w 1999 r. w 4.174 - 13,6%, w 2000 r. w 3.704 - 10,7%).

Doradcy podatkowi, nie będący adwokatami ani radcami prawnymi, uczestniczyli w 546 sprawach - 1,5% (w 1999 r. w 343 - 1,1%, w 2000 r. w 508 - 1,5%).

### III. ORZECZNICTWO NSA

#### Działalność Izby Finansowej

W 2001 r. do Izby Finansowej wpłynęło 15 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 Naczelny Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

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

W 3 wypadkach z wnioskiem o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych wystąpiły składy orzekające Sądu w Poznaniu i Warszawie, w dwóch wypadkach składy orzekające OZ NSA w Łodzi i Szczecinie, a w jednym – składy orzekające OZ NSA w Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Rzeszowie i we Wrocławiu.

W 2001 r. skład siedmiu sędziów Izby Finansowej podjął 14 uchwał wyjaśniających zgłoszone wątpliwości prawne.

W 4 sprawach składy orzekające NSA zwróciły się do Prezesa Sądu z wnioskiem o ich rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Izby Finansowej z uwagi na występujące w nich istotne wątpliwości prawne (art. 49 ust. 1 ustawy o NSA). Skład siedmiu sędziów rozpoznał i rozstrzygnął te sprawy w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

W 2001 r. do Izby Finansowej wpłynęło 17 pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych. Skład pięciu sędziów Izby rozpoznał w tym okresie 18 pytań (w tym 2 pytania prawne zgłoszone w 2000 r.), podejmując 7 uchwał zawierających odpowiedzi na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne oraz 6 uchwał odmawiających udzielenia odpowiedzi. W 5 wypadkach zgłoszone pytania prawne rozpatrzono wspólnie z innymi pytaniami skierowanymi do Izby.

Skład siedmiu sędziów Izby wyjaśniając przedstawione mu wątpliwości prawne wypowiadał się z reguły w kwestiach o istotnym znaczeniu dla praktyki sądów i organów administracji publicznej. Ważnego niewątpliwie dla praktyki problemu dotyczyła uchwała z dnia 2 lipca 2001 r. sygn. FPS 1/01 (ONSA

2002, z. 1, poz. 1), wyjaśniająca istotę aktu Ministra Finansów w sprawie zwrotu nienależnej części subwencji ogólnej, wydane na podstawie art. 42 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.).

Wyjaśnienie tej kwestii miało ważne znaczenie, bowiem przepisy powołanej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. nie określiły w tym wypadku prawnej formy działania wspomnianego Ministra. W uchwale przyjęto, że wymieniony akt stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA, a więc podlegającą kontroli sądu administracyjnego. W uzasadnieniu uchwały podkreślono między innymi, że zwrot "zmieniające kwotę nienależnej gminie części subwencji ogólnej", użyty w art. 42 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. wskazuje na to, iż w przepisie tym chodzi o władcze rozstrzygnięcie Ministra Finansów. Wprawdzie formę działania organu administracji publicznej powinny określać przepisy prawa materialnego, jednakże nie oznacza to, że w tych sytuacjach, kiedy przepis prawny nie zawiera w tym względzie jednoznacznych postanowień, stosowanie tej formy prawnej jest co do zasady niedopuszczalne.

Jak wiadomo, z dniem 1 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959 ze zm.), która uchyliła ustawę z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.). Przepisy ustawy o opłacie skarbowej, a zwłaszcza jej art. 3 ust. 1 pkt 5 wymieniający czynności cywilnoprawne nie podlegające opłacie, należały do unormowań, które wywołały szczególnie dużo rozbieżności i kontrowersji, zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w literaturze prawa podatkowego. Pełne przedstawienie przyjmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć oraz zajmowanych stanowisk mogłoby stanowić przedmiot specjalnych badań. Uchylenie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej oraz związana z tym zmiana stanu prawnego w rozważanym

zakresie nie oznacza, iż orzecznictwo i poglądy, jakie pojawiły się w okresie obowiązywania tej ustawy utraciły w całości dotychczasowe znaczenie. Pamiętając więc o tym, że przepisy uchylonej ustawy o opłacie skarbowej przez pewien czas mogą mieć jeszcze zastosowanie (por. art. 14 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych) warto zwrócić uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r. sygn. FPS 3/01 (ONSA 2002, z. 1, poz. 3), w której wyjaśniono, że umowa pożyczki jest w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy o opłacie skarbowej „inną tego rodzaju umową” co umowy sprzedaży, dzierżawy, poddzierżawy, najmu i podnajmu. Stanowisko uchwały stanowi kontynuację i rozwinięcie wykładni przyjętej w dwóch wcześniejszych uchwałach NSA podjętych w dniu 27 listopada 2000 r., a mianowicie w uchwale o sygn. FPS 11/00 (ONSA 2001, z. 2, poz. 55) dotyczącej umowy sprzedaży obligacji i w uchwale o sygn. FPS 5/00 (ONSA 2001, z. 3, poz. 96) dotyczącej sprzedaży towarów używanych. Uchwała NSA z dnia 2 lipca 2001 r. sygn. FPS 2/01 oraz poprzedzające ją uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 27 listopada 2000 r. zawierają rozważania obejmujące niemal wszystkie podstawowe kwestie, które były przedmiotem wcześniejszych orzeczeń i wypowiedzi związanych ze zwolnieniem od opłaty skarbowej wymienionych czynności cywilnoprawnych.

W informacji o działalności Izby Finansowej w 1999 r. przytoczono między innymi uchwałę składu pięciu sędziów NSA z dnia 29 listopada 1999 r. sygn. FPK 3/99 (ONSA 2000, z. 2, poz. 59) dotyczącą problematyki związanej z opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości podziemnych wyrobisk górniczych. Przypomnijmy, że w uchwale tej wyjaśniono, iż „Podziemne wyrobisko górnicze podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości w świetle przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.)”. W 2001 r. problematyka związana z opodatkowaniem wspomnianych wyrobisk była ponownie

przedmiotem uchwały NSA. Z wnioskiem o jej wyjaśnienie w trybie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy o NSA wystąpił skład orzekający tego Sądu. Potrzebę podjęcia w tym przedmiocie uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA uzasadniono głównie tym, że wykładnia przyjęta w powołanej uchwale z dnia 29 listopada 1999 r. spotkała się z krytyką w literaturze prawa podatkowego i nie doprowadziła do ujednoczenia w tym zakresie orzecznictwa organów podatkowych. Skład siedmiu sędziów Izby, w uchwale z dnia 2 lipca 2001 r. sygn. FPS 2/01 (ONSA 2002, z. 1, poz. 2) odstąpił od stanowiska zajętego w uchwale z dnia 29 listopada 1999 r. sygn. FPK 3/99 i przyjął, że podziemne wyrobisko górnicze nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, gdyż nie stanowi żadnego z przedmiotów opodatkowania wymienionych w art. 3 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że przedmiot podatku od nieruchomości został określony w art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Powołany ostatnio przepis wyznacza wyczerpująco kategorie przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Według uchwały, podziemne wyrobisko górnicze nie jest objęte tym wyliczeniem, a zatem nie podlega wspomnianemu podatkowi.

Problematyki podatku od nieruchomości dotyczy pośrednio również uchwała z dnia 12 listopada 2001 r. sygn. FPS 11/01 (ONSA 2002, z. 2, poz. 57). Przedstawione w tej sprawie do wyjaśnienia istotne wątpliwości prawne odnosiły się do charakteru działalności Narodowego Banku Polskiego i sprowadzały się do tego, czy stanowi ona działalność gospodarczą. Łączyły się więc w istocie ze statusem prawnofinansowym Narodowego Banku Polskiego, a w szczególności z tym, czy Bank ten był zakładem budżetowym i czy jego gospodarka finansowa była regulowana kolejno postanowieniami art. 16 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.), a od 1 stycznia 1999 r. przepisami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o

finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Potrzeba wyjaśnienia powyższych wątpliwości wystąpiła w sprawie, w której organy podatkowe przyjeły, że Narodowy Bank Polski prowadzi działalność gospodarczą i w związku z tym uznały, że nieruchomości Narodowego Banku Polskiego podlega opodatkowaniu według stawek podatkowych określonych dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W powołanej uchwale z dnia 12 listopada 2001 r. skład siedmiu sędziów nie podzielił stanowiska organów podatkowych i wyjaśnił, że Narodowy Bank Polski nie jest zakładem budżetowym, w związku z czym określenia: „działalność gospodarcza” o jakiej mowa w art. 16 ust. 12 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe oraz „odpłatne wykonywanie wyodrębnionych zadań i pokrywanie kosztów swojej działalności z przychodów własnych”, użyte w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie odnoszą się do tego Banku.

W uchwale z dnia 5 listopada 2001 r. sygn. FPPS 7/01 (ONSA 2002, z. 2, poz. 56) NSA wyjaśnił zakres zwolnienia podatkowego wynikającego z art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.). W sprawie, w której wystąpiły przedstawione wątpliwości prawne chodziło o stosowanie wspomnianego zwolnienia w zakresie podatku od nieruchomości. Pojawił się mianowicie problem, czy zwolnienie od podatku wynikające z art. 31 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. odnosi się do każdej nieruchomości należącej do podmiotu prowadzącego zakład pracy chronionej, czy też jedynie do tej nieruchomości, która wchodzi w skład tego zakładu. W powołanej uchwale z dnia 5 listopada 2001 r. wyjaśniono, że podmiot (pracodawca) prowadzący zakład pracy chronionej jest zwolniony od podatku od nieruchomości na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1998 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o

zatrudnieniu osób niepełnosprawnych tylko w stosunku do przedmiotu opodatkowania (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych), wchodzącego w skład tego zakładu, zgodnie z decyzją uprawnionego organu o przyznaniu statusu zakładu pracy chronionej.

W uchwale z dnia 29 września 2001 r. sygn. FPPS 10/01 (ONSA 2002, z. 2, poz. 54) dokonano wykładni art. 19 ust. 3a ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.). Dotyczyła ona ważnego w praktyce problemu, a mianowicie tego, czy organ podatkowy wydając w 1995 r. na podstawie art. 10 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. decyzję określającą zobowiązanie podatkowe (lub kwotę zwrotu różnicy) za dany miesiąc był obowiązany uwzględnić podatek naliczony z faktury podlegającej prawidłowo rozliczeniu w tym miesiącu, a ujętej wadliwie przez podatnika w rozliczeniu za miesiąc wcześniejszy. Uchwala udzieliła na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej, a więc uznała, iż w przedstawionej sytuacji organ podatkowy był obowiązany uwzględnić podatek naliczony z faktury podlegającej prawidłowo rozliczeniu w tym okresie, a ujętej przez podatnika wadliwie w rozliczeniu za okres wcześniejszy. Identyfikacyjny pogląd prawny wyraził skład siedmiu sędziów w uchwale z dnia 19 listopada 2001 r. sygn. FPPS 12/01 (dotychczas nie publik.) wyjaśniającej tę kwestię na tle stanu prawnego obowiązującego w 1998 i 1999 roku.

Pozostałe uchwały składu siedmiu sędziów Izby Finansowej odnosiły się także do ważnych zagadnień prawnych. Dotyczyły one m.in. niedopuszczalności dokonywania – w ciężar kosztów uzyskania przychodów działalności prowadzonej w formie spółki cywilnej – odpisów amortyzacji środków trwałych, których współwłaścicielami (współużytkownikami wieczystymi) w częściach udziałowych są wspólnicy tej spółki, wykładni art. 25 ust. 3 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od

towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz uprawnienia organów podatkowych do oceny umów cywilnoprawnych.

Jak wspomniano na wstępie, w czterech wypadkach skład siedmiu sędziów Izby Finansowej rozpoznał i rozstrzygnął sprawę, w których wystąpiły istotne wątpliwości prawne. Wątpliwości te, z uwagi na ich charakter oraz ściśły związek z dokonanymi w tych sprawach ustaleniami faktycznymi, rzeczywiście wymagały rozważenia na tle tych okoliczności. W tej więc sytuacji sięgnięcie przez skład orzekający NSA do procedury przewidzianej w art. 49 ust. 1 ustawy o NSA było w pełni uzasadnione.

Rozpoznanie wspomnianych spraw pozwoliło składowi siedmiu sędziów na zajęcie stanowiska w ważnych kwestiach prawnych. W sprawie o sygn. FSA 1 - 2/01 (wyrok z dnia 29 października 2001 r. - ONSA 2002, z. 2, poz. 48) między innymi wyjaśniono, że wkłady niepieniężne (aporty) wnoszone przez wspólników do spółek kapitałowych na podstawie przepisów Kodeksu handlowego nie są objęte dyspozycją art. 2 ust. 3 pkt 5 lit. a) ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Podkreślenia wymaga, że w kwestii tej w orzecznictwie NSA zarysowała się dość wyraźna rozbieżność. W sprawie o sygn. FSA 3/01 (wyrok z dnia 19 listopada 2001 r. - ONSA 2002, z. 2, poz. 49), skład siedmiu sędziów korzystając z uprawnień wynikających z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP odmówił zastosowania § 1 pkt 12 w związku z § 67 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 156, poz. 1024 ze zm.). W uzasadnieniu wyroku w związku z tym wyjaśniono, że odmowa sądu administracyjnego zastosowania aktu wykonawczego ze względu na jego niezgodność z ustawą, stanowi ocenę prawną, o której mowa w art. 30 ustawy o NSA.

Wspomniano już, że w 2001 r. skład pięciu sędziów Izby rozpoznał 18 pytań prawnych zgłoszonych przez samorządowe kolegia odwoławcze i podjął 7 uchwał zawierających odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienia prawne. Większość wymienionych ostatnio uchwał obejmowała wątpliwości prawne, które wystąpiły na tle tych przepisów ustawy z dni 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.), które regulują podatek od nieruchomości. Problematyki tej dotyczyła uchwała z dnia 25 czerwca 2001 r. sygn. FPK 4/00 (ONSA 2001, z. 4, poz. 164), przyjmująca, że posiadacz lokalu niewyodrębnionego prawnie, będącego częścią nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Z kolei w uchwale z dnia 12 listopada 2000 r. sygn. FPK 11/01 (ONSA 2002, z. 2, poz. 67), wyjaśniono, że niepubliczny zakład opieki zdrowotnej udzielający w latach 1999 - 2000 świadczeń zdrowotnych oraz realizujący cele i zadania określone w art. 1 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91 poz. 408 ze zm.) miał obowiązek uiszczania podatku od nieruchomości według stawek określonych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 6 powołanej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli jego działalność odpowiadała pojęciu działalności usługowej, o jakiej mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

Podobnie jak w latach poprzednich, przedmiotem uchwał podjętych w 2001 roku były kwestie prawne, które wystąpiły w związku ze stosowaniem zwolnienia od podatku rolnego, przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.). Problematyki tej dotyczyła uchwała z dnia 4 czerwca 2001 r. sygn. FPK 6/01 (ONSA 2001, z. 4, poz. 161), w której wskazano, że jeżeli małżonkowie w drodze umowy zawartej na podstawie art. 47 § 1 Kodeksu rodzinnego i

opiekunczego wyłączyli wspólność majątkową i każdemu z nich przysługuje odrębny tytuł prawny do gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o podatku rolnym, to powierzenia 100 ha, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, odnosi się do gospodarstw każdego z małżonków oddzielnie, a nie do sumy powierzchni tych gospodarstw.

Podjmowanie uchwał wyjaśniających istotne wątpliwości prawne przedstawiane przez składy orzekające NSA oraz zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych nie wyczerpywało wszystkich form działania Izby Finansowej w 2001 r. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym oraz ich przychylny były także przedmiotem narady sędziów Izby Finansowej, która odbyła się w dniu 23 października 2001 r. Przedmiotem dyskusji na wspomnianej naradzie było opracowanie Sędziego NSA S. Babiarza pt. „Instytucja prawna następstwa prawnego w prawie podatkowym” i Sędziów NSA. J. Chromickiego i H. Wojtachnio pt. „Akty kończące postępowanie celne w sprawach administracyjnych”. Przedstawione referaty zawierały wszechstronną analizę wybranych tematów i stanowiły dobrą podstawę do wymiany poglądów między innymi w kwestiach, w których w orzecznictwie NSA wystąpiły rozbieżności.

W Izbie Finansowej działa Zespół powołany do wstępnej kwalifikacji orzeczeń NSA do ogłoszenia w zbiorze urzędowym. W skład Zespołu wchodzi sędziowie Izby, powoływani na okres sześciu miesięcy. W 2001 r. Zespół odbył 9 posiedzeń. Przedmiotem oceny były 194 orzeczenia NSA; 80 orzeczeń przedstawiono Prezesowi NSA z wnioskiem o skierowanie do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

#### **Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej**

W 2001 r. składy orzekające NSA wystąpiły w 14 sprawach o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA oraz w 9 sprawach o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

Uwzględniając sprawy, które wpyły i nie zostały zatwierdzone w 2000 r., skład siedmiu sędziów podjął uchwały w 16 sprawach, w 6 sprawach zostały wydane wyroki w składzie siedmiu sędziów, a w 2 sprawach rozstrzygnięto spory kompetencyjne postanowieniem.

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

Zagadnienia kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie skargi na ostateczne rozstrzygnięcie Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu dotyczyła uchwała z dnia 3 grudnia 2001 r., OPS 3/01 (dotychczas niepublikowana). Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, iż na ostateczne rozstrzygnięcie Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (takie stanowisko zostało wcześniej wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1998 r., III ZP 44/97 – OSN:APUS z 1998 r., Nr 16, poz. 472). NSA podkreślił, że wyjaśnienie wątpliwości prawnej przedstawianej przez skład orzekający wymaga odwołania się do treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

przez właściwy, niezależny, niezawisły i bezstronny sąd. Przepis ten przyznaje każdemu prawo do sądu wskazując jednocześnie, że jego sprawa powinna być rozpatrzona przez właściwy sąd. Z art. 177 Konstytucji RP wynika, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Dla oceny, który sąd jest właściwy w sprawach indywidualnych zasadnicze znaczenie ma art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje "w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej." Według art. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA, Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej, na zasadach określonych w tej ustawie. Zdaniem Sądu nie budzi wątpliwości, że zarówno porozumienie między rządami Polski i Niemiec zawarte w dniu 16 października 1991 r., które nie zostało ratyfikowane, jak i późniejsze akty dotyczące przyznawania przez Fundację pomocy finansowej z tytułu doznanych przesładowań nazistowskich, nie spełniają kryteriów pozwalających na zaliczenie ich do źródeł powszechnie obowiązującego prawa polskiego. Na podstawie tych źródeł pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie a Fundacją nie powstaje zatem stosunek administracyjnoprawny, co w konsekwencji oznacza, że Fundacja nie działa jako organ administracji publicznej powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Należy zaznaczyć, iż w podjętej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny nie odniósł się do kwestii właściwości sądu powszechnego w sprawach dotyczących rozstrzygnięć Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 1 ustawy o NSA, sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej i nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia o właściwości sądów powszechnych.

W uchwale z dnia 3 grudnia 2001 r., OPS 11/01 (dotychczas

niepublikowana) wątpliwość prawną dotyczyła kwestii terminu zastrzeżonego do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich, przewidzianego w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego /Dz.U. 1997, Nr 142, poz. 950 ze zm./ . Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w powiększonym składzie, przewidziany w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego termin zastrzeżony do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich nie dotyczy sytuacji, gdy weryfikowany kombatan, który uzyskał uprawnienia kombatanckie, jako "uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej", zgłasza w postępowaniu weryfikacyjnym, prowadzonym także po dniu 31 grudnia 1998 r., iż zachodzą okoliczności uzasadniające po jego stronie tytuł do uprawnień kombatanckich określony w tej ustawie. Według Sądu strona ma prawo do niewadliwie prowadzonego postępowania administracyjnego i prawidłowego stosowania prawa pozytywnego, a także do honorowania jej praw podmiotowych (uprawnienie do zgłoszenia w postępowaniu weryfikacyjnym dowodów wskazujących na posiadane uprawnienia). Postępowanie organu administracyjnego, niezgodne z ciążącymi na nim powinnościami oraz skutki tych nieprawidłowości i ich negatywne konsekwencje nie mogą obarczać strony.

Skład siedmiu sędziów NSA w sprawach OPS 15/00 oraz OPS 16/00 - obie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego zostały wydane dnia 5 marca 2001 r., (ONSA 2001, Nr 3, poz. 98 oraz ONSA 2001, Nr 3, poz. 99), opierając się na wykładni językowej art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA uznał, iż orzeczenie dyscyplinarne organu niepaństwowej szkoły wyższej wydane zarówno przez organ uprawniony, jak i nieuprawniony nie może być przedmiotem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z cytowanym już art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA, nie jest bowiem właściwy w sprawach dyscyplinarnych, chyba że ustawa stanowi inaczej. Skład rozstrzygający wątpliwość prawną wskazał, iż ani ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), ani żadna inna ustawa nie zawierają przepisu poddającego orzecznictwo dyscyplinarne organów szkół wyższych właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy na marginesie zauważyć, iż Naczelny Sąd Administracyjny podzielił tu stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwałach składu siedmiu sędziów z dnia 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, że orzeczenie dyscyplinarne organu niepaństwowej szkoły wyższej może być zaskarżone przez ukaranego studenta jedynie do sądu powszechnego.

W uchwale z dnia 24 września 2001 r., OPS 6/01 (ONSA 2002, Nr 1, poz. 7) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, iż przeprowadzenie okresowego badania technicznego pojazdu przez uprawnionego diagnostę, o którym mowa w art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) jest obowiązkiem wynikającym z mocy ustawy, którego niedopełnienie nie uzasadnia uchylania decyzji o rejestracji pojazdu w trybie art. 162 par. 2 Kpa. Skład siedmiu sędziów uznał bowiem, iż zatrzymany, w przypadku braku poddania pojazdu badaniem stanu technicznego, dowód rejestracyjny nie przestaje być dokumentem potwierdzającym istnienie decyzji o rejestracji pojazdu, a jedynie nie może być używany w obrocie, co powoduje jedynie ten skutek, że pojazd nie może uczestniczyć w ruchu. W tej sytuacji nie można przyjąć, iż obowiązek dopełnienia okresowego badania technicznego pojazdu przez uprawnionego diagnostę jest obowiązkiem wynikającym z mocy decyzji administracyjnej o rejestracji pojazdu. Dopuszczalność zastosowania art. 162 Kpa jest uzależniona od tego czy w decyzji administracyjnej dokonana jest indywidualizacja

dopełnienia określonych czynności. W omawianej sprawie brak takiego rozwiązania w decyzji uniemożliwił zastosowanie konstrukcji prawnej z art. 162 Kpa - zlecenie nie może bowiem wynikać z przepisów prawa. Należy więc zaznaczyć, iż przepis art. 162 par. 2 Kpa warunkuje uchylenie decyzji jedynie w razie nie wykonania zlecenia zamieszczonego w treści samej decyzji.

Pojęcia sprawy administracyjnej dotyczyła uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2001 r., OPS 8/01 (ONSA 2002, Nr 1, poz. 9). Zdaniem Sądu rozstrzyganie o tym, czy okres pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym podlega zaliczeniu do stażu służby żołnierza zawodowego, od którego zależy wysokość nagrody jubileuszowej żołnierza (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy - Dz.U. 1992, Nr 5, poz. 18 ze zm.) oraz do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego (art. 12 ust. 2 powołanej ustawy) nie jest przedmiotem odrębnej sprawy administracyjnej zatwierdzonej w drodze decyzji administracyjnej. Na marginesie powyższej sprawy NSA zauważył, iż gdyby przyjąć, że poszczególne elementy sprawy administracyjnej o ustalenie wysokości określonego świadczenia pieniężnego są odrębnymi sprawami administracyjnymi, to rozstrzygnięcie sprawy podstawowej następowaloby praktycznie w terminach bardzo odległych od zasad określonych w tym zakresie w kodeksie postępowania administracyjnego. Związany z tym „nadmiar” środków ochrony prawnej przysługujący obywatelowi byłby dla niego wręcz niekorzystny. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ustalenie stażu służbowego żołnierza zawodowego, zarówno dla potrzeb nagrody jubileuszowej, jak i wysługi lat, jest po prostu istotnym elementem, postępowania wyjaśniającego i dowodowego w sprawie o przyznanie określonego świadczenia pieniężnego i nie stanowi w związku z tym przedmiotu odrębnej sprawy administracyjnej. Osoba niezadowolona z treści zaświadczenia stwierdzającego okresy pracy w

indywidualnym gospodarstwie rolnym (art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy - Dz.U. Nr 54, poz. 310) może skutecznie skorzystać w tym zakresie z zażalenia (art. 219 Kpa) oraz z ewentualnej skargi do NSA.

Zagadnienia strony postępowania w sprawie o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczyła uchwała sądu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2001 r., OPS 1/01 (ONSA 2001, Nr 4, poz. 146). Według NSA właściciel nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona została pod inwestycję liniową (art. 46 ust. 1 a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym - Dz.U. 1999, Nr 15, poz. 139 ze zm.) jest stroną postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji, niezależnie od tego, kto jest wnioskodawcą wydania takiej decyzji. Na pozycję właściciela jako strony postępowania nie ma wpływu brzmienie przepisu art. 46 ust. 1 a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącego, że właściciela (czy użytkownika wieczystego) nieruchomości informuje się o wydaniu decyzji, a więc przepisu, który zamiaast kodeksowej zasady, iż należy doręczyć decyzję, wprowadza uproszczenie polegające na tym, że taką osobę w tych sprawach informuje się, że decyzja została wydana. W omawianej uchwale jednoznacznie uznano, iż jeżeli sprawa administracyjna jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej i podlega rozpoznaniu w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, to z przepisu znoszącego wymóg doręczenia decyzji określonemu podmiotowi nie można wyprawadzać wniosku, że tym samym podmiot ten nie może posiadać przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym. Uproszczenie sposobu doręczenia decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji liniowych nie oznacza bowiem zmiany unormowania z art. 46 ust. 1 ustawy o

zagospodarowaniu przestrzennym, a tym bardziej zmiany podstawowego w tej mierze przepisu art. 28 Kpa.

Zagadnienia odsetek od dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie przez funkcjonariusza służby więziennej zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe dotyczyła uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2001 r., OPS 17/00 (ONSA 2001, Nr 3, poz. 100). Wątpliwości sądu orzekającego zawierały się w dwóch pytaniach: po pierwsze - czy do rozpoznania powyższej sprawy właściwe są organy administracji publicznej oraz po drugie - czy funkcjonariuszowi służby więziennej w ogóle przysługują odsetki od nieterminowo wypłaconego wynagrodzenia za zadania zlecone wykraczające poza obowiązki służbowe? Sąd siedmiu sędziów wyjaśniając przedstawioną wątpliwość prawną uznał, iż sprawa o odsetki od dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie przez funkcjonariusza służby więziennej zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe (art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o służbie więziennej - Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) nie jest sprawą administracyjną, której rozpoznanie należy do właściwości organów administracji publicznej. Na drugie pytanie odmówiono udzielenia odpowiedzi, ponieważ zdaniem sądu siedmiu sędziów stanowisko zaprezentowane odnośnie pytania pierwszego czyniło zbędnym udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie. Należy zaznaczyć, iż w powyższej sprawie NSA podzielił pogląd Trybunału Konstytucyjnego (uchwała z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94 - OTK 1995 Nr 1 poz. 19), który uznał, że w tego typu sprawach przedmiotem wykładni nie są podstawowe administracyjno-prawne elementy stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, lecz skutki prawne wynikające z nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego w postaci uposażenia zasadniczego i dodatków do uposażenia o charakterze stałym. Nieteterminowość stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym. Dla dochodzenia roszczeń z tego tytułu

droga sądowo-administracyjna nie byłaby wystarczająca, bowiem sąd administracyjny sprawuje kontrolę o charakterze zasadniczo kasacyjnym i nie dysponuje w zasadzie środkami pozwalającymi na realizację roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Uznanie w drodze wykładni, że w takich sprawach zachodzi właściwość NSA, pozbawiałoby uprawnionych rzeczywiście (materiałnej) ochrony sądowej. Konstytucyjna zasada prawa do sądu nakazuje więc przyjęcie wykładni odmiennej i uznanie tu właściwości sądów powszechnych.

W uchwale z dnia 19 grudnia 2001 r., OPS 12/01 (dotychczas niepublikowana) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił wątpliwość - czy w stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz.U. Nr 97 poz. 1063) prezes sądu okręgowego był organem właściwym do rozpoznania odwołań od wydanego przez siebie jako organu pierwszej instancji aktu nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela? Nawijając do dotychczasowego orzecznictwa (por. wyroki NSA z dnia 9 maja 2001 r., II SA 467/01 i II SA 3161/00 oraz z dnia 16 marca 2001 r., II SA 119/01) w omawianej uchwale przyjęto, iż sprawa o nadanie nauczycielowi stopnia awansu zawodowego nie jest dochodzeniem roszczenia ze stosunku pracy i podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny na skutek skargi na decyzję administracyjną. Skład rozstrzygający wątpliwość prawną zwrócił ponadto uwagę, iż powierzenie przez Ministra Sprawiedliwości - w drodze zarządzenia - prezesowi sądu bezpośredniego nadzoru nad ośrodkiem diagnostyczno-konsultacyjnym, nie może oznaczać, iż prezes tego sądu stał się "organem prowadzącym" ośrodek w rozumieniu art. 9b ust. 4 pkt 2 i ust. 7 pkt 1 Karty Nauczyciela. Minister Sprawiedliwości, powierzone mu przez ustawodawcę zadania, realizuje bowiem osobiście albo za pomocą podporządkowanych mu

organów i osób. W myśl art. 35 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) minister właściwy do spraw sprawiedliwości i podporządkowane mu organy sprawują nadzór pedagogiczny nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich, ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi oraz nad szkołami w tych zakładach i schroniskach, a także nad szkołami przy zakładach karnych, z wyjątkiem nadzoru nad nauczaniem przedmiotów ogólnokształcących. W świetle tego ostatniego przepisu organem sprawującym nadzór pedagogiczny nad ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi jest Minister Sprawiedliwości, który nadzór ten może wykonywać za pośrednictwem podporządkowanych mu organów. Z przytoczonych względów skład siedmiu sędziów doszedł do wniosku, że prezes sądu okręgowego nie był organem prowadzącym ośrodek diagnostyczno-konsultacyjny, ani też organem sprawującym nadzór pedagogiczny nad tym ośrodkiem. Prowadzi to do konkluzji, że prezes sądu okręgowego nie jest organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 9 ust. 7 pkt 2 Karta Nauczyciela, także wówczas gdyby przyjęć że może wydać decyzję z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości jako organu prowadzącego szkołę w pierwszej instancji. Zdaniem NSA sprzeczne z istotą postępowania administracyjnego byłoby upoważnienie prezesa sądu okręgowego przez Ministra Sprawiedliwości zarówno do wydania w jego imieniu decyzji pierwszoinstancyjnej (jako organ prowadzący szkołę), jak i decyzji wydanej w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy - art. 127 par. 1 Kpa (jako organ sprawujący nadzór pedagogiczny).

Wyrok składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., OSA 7/01 (ONSA 2002, Nr 2, poz. 51) dotyczył kwestii dopuszczalności uchylecia lub zmiany decyzji, ustalającej rodzaj i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o

ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1994, Nr 49, poz. 196 ze zm.), z mocą wsteczną, to jest nie od daty wydania nowej decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń, lecz od daty wejścia w życie ustawy albo przepisów wykonawczych, zmieniających normy dotyczące ochrony powietrza. Naczelny Sąd Administracyjny w poszerzony składzie uznał, iż dopóki w obrocie prawnym jest pierwsza decyzja o dopuszczalnej emisji, to jej ustalenia są wiążące do czasu wydania kolejnej decyzji o dopuszczalnej emisji. Nadanie więc tej kolejnej decyzji mocy ze skutkiem wstecznym oznaczałoby objęcie jej rozstrzygnięciem okresu, w którym obowiązywała i wywoływała określone skutki prawne pierwsza decyzja emisyjna. Należy mieć na uwadze również i to, że decyzja o dopuszczalnej emisji podlega wykonaniu (jest wykonywana) w toku bieżącej działalności jednostki organizacyjnej, a więc co do okresu poprzedzającego jej zmianę została wykonana.

W postanowieniu z dnia 5 marca 2001 r. OSA 1/01 (ONSA 2001, Nr 3, poz. 95) oraz w postanowieniu z dnia 10 grudnia 2001 r. OSA 6/01 (dotychczas niepublikowane) skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygał spory o własności między organami administracji publicznej.

W pierwszej z tych spraw NSA uznał, iż do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 22, poz. 268) w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej należących do własności jednostek samorządu terytorialnego organem wyższego stopnia był wojewoda. Zdaniem składu rozstrzygającego spór o własność celem zmian dokonanych ustawą z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, było przyjęcie unormowania, według którego określone sprawy z zakresu administracji rządowej należące do własności jednostek samorządu terytorialnego będą objęte własnością wojewody jako

organu wyższego stopnia, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, czy chodzi tu o funkcje organu odwoławczego, czy organu nadzoru. Oznacza to, że w sprawach o których mowa w art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2000, Nr 46, poz. 543) wojewoda jest organem wyższego stopnia.

W drugim z omawianych postanowień skład powiększony wyraził pogląd, iż wojewoda nie może uznać się za organ niewłasnościowy do rozpoznania sprawy o stwierdzenie nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali przez państwową osobę prawną na podstawie art. 200 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2000, Nr 46, poz. 543 ze zm.), jeżeli nie toczy się postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia tych gruntów na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 30 poz. 191 ze zm.).

W uzasadnieniach powyższych postanowień poddano obszernej analizie samo pojęcie sporu o własność między organami administracji publicznej. Składy orzekające w omawianych sprawach zgodnie podkreśliły, iż mimo, że przepisy prawne nie definiują sporu o własność, to cechy tej instytucji prawnej są już ukształtowane przez doktrynę i orzecznictwo. Zdaniem Sądu istotą sporu o własność jest to, że dwa organy mają rozbieżne zapatrywania na kwestię swojej własności, a nie to, jakie są motywy tych zapatrywań. Spór polega więc na powstaniu takiej sytuacji prawnej, w której co do zakresu działania organów występuje rozbieżność poglądów, która powinna być usunięta w wyniku podjętych w tym kierunku środków prawnych. Dla powstania sporu w sensie formalnym wystarczy zatem taka właśnie rozbieżność poglądów i wniesienie środka prawnego, uruchamiającego postępowanie w sprawie sporu.

Samorządowe kolegia odwoławcze w 2001 r. wystąpiły z pytaniami prawnymi w 26 sprawach. Uwzględniając pytania prawne pozostałe z 2000 r., skład pięciu sędziów NSA podjął uchwały o udzieleniu odpowiedzi na pytania prawne w 22 sprawach, natomiast odmówił udzielenia odpowiedzi w 3 sprawach (w 1 sprawie odmówiono odpowiedzi na pierwsze pytanie, a udzielono odpowiedź na drugie pytanie).

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

W sprawie OPK 19/01 pytanie prawne dotyczyło kwestii, czy wspólnota mieszkaniowa, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali posiada zdolność do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony zgodnie z art. 29 z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego. Skład pięciu sędziów rozstrzygając to pytanie w uchwale z dnia 26 listopada 2001 r. (dotychczas niepublikowana) wyraził pogląd, iż jeżeli prawo materialne daje określönemu podmiotowi podstawę do wykazania w danym postępowaniu swojego interesu prawnego lub obowiązku, to przesądza to o jego pozycji prawnej jako strony tego postępowania. W konsekwencji należy stwierdzić, że wspólnota mieszkaniowa posiada przymiot strony w rozumieniu art. 28 i art. 29 Kpa, w sprawie o zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości wspólnej na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1994, Nr 49, poz. 196 ze zm.) w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2001, Nr 100, poz. 1085). Zdaniem Sądu wykładnia art. 29 Kpa, nie może prowadzić do sytuacji, w której wspólnota mieszkaniowa nie mogłaby

brać udziału w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym, w którym mogłaby zapasć decyzja normująca jej prawa i obowiązki.

W uchwale z dnia 15 października 2001 r. OPK 17/01 (ONSA 2002, Nr 2, poz. 62) Naczelny Sąd Administracyjny odnawiając udzielenia odpowiedzi zaznaczył, że Sąd udzielając odpowiedzi na pytanie prawne SKO nie może w zasadniczy sposób modyfikować pytania w oparciu o jego uzasadnienie. Dotyczy to także sytuacji, gdy uzasadnienie wskazuje wprawdzie na istnienie określonego zagadnienia prawnego, ale zagadnienie to nie zostało w sposób dostateczny wyrażone w samym pytaniu prawnym.

Natomiast w sprawie OPK 25/00 - uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2001 r. (ONSA 2001, Nr 4, poz. 152) - powodem odmowy odpowiedzi na pytanie samorządowego kolegium odwoławczego było naruszenie formalnych wymogów pytań prawnych. Sąd jednoznacznie stwierdził, iż ocena prawidłowości procesu legislacyjnego nie mieści się w pojęciu wątpliwości prawnych podlegających wyjaśnieniu przy rozpatrywaniu pytań prawnych przedstawianych przez samorządowe kolegia odwoławcze.

W uchwale z dnia 9 kwietnia 2001 r., OPK 7/01 (ONSA 2001, Nr 4, poz. 156) skład pięciu sędziów odmawiając odpowiedzi na jedno z dwóch zadanych przez samorządowe kolegium odwoławcze pytań prawnych podkreślił, iż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że wyjaśnienie treści przepisów prawnych w trybie art. 22 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz art. 18 ust. 2 i art. 50 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) nie może wkraczać w zagadnienia dotyczące rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Należy przy tym zaznaczyć, iż rozstrzygnięcie sprawy, pomimo wystąpienia z pytaniami prawnym do sądu administracyjnego, należy nadal do kolegium. Z tego względu odpowiedź na pytanie prawne ma zawsze charakter ogólny, odnoszący się do

wyjaśnienia przepisów prawnych, a nie do stanu faktycznego sprawy.

Problemu formy prawnej uzgodnienia w sprawie zmian w rozkładzie jazdy, w myśl par. 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 września 2000 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy, trybu ich uzgadniania i koordynacji oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych (Dz.U. Nr 82, poz. 933) dotyczyła uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2001 r. OPK 8/01 (ONSA 2001, Nr 4, poz. 157). Skład pięciu sędziów uznał w tej uchwale, iż do uzgodnienia zmian w rozkładzie jazdy przez właściwe organy prowadzące koordynację zmian rozkładów jazdy w transporcie samochodowym, o którym mowa w par. 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy, trybu ich uzgadniania i koordynacji oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych, w zakresie nie powodującym konieczności zmiany zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi, nie stosuje się przepisu art. 106 Kpa. Uzgodnienie zmian w rozkładzie jazdy nie następuje również w formie pisma organu informującego przedsiębiorcę o sposobie załatwienia sprawy. Zdaniem Sądu treścią stanowiska organu zajętego w następstwie wniosku przedsiębiorcy o zmianę rozkładu jazdy w transporcie samochodowym, jest rozstrzygnięcie w sposób władczy i jednostronny o istocie tej sprawy przez uzgodnienie bądź odmowę uzgodnienia zmian w rozkładzie jazdy. Wobec tego, że uprawnienie przedsiębiorcy, o którym mowa w par. 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 września 2000 r., nie powstaje z mocy prawa, konkretyzacja tej normy winna być dokonana w formie przewidzianej dla władczej ingerencji organu w sferę praw jednostki, a zatem w drodze decyzji administracyjnej.

Uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z

dnia 10 grudnia 2001 r. (OPK 21/01) dotyczyła daty wykreślenia w trybie art. 88i w związku z art. 88e ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) wpisu do ewidencji działalności gospodarczej jednostek organizacyjnych, które w dniu 1 stycznia 2001r. nie są przedsiębiorcami w sytuacji, gdy osoby fizyczne wykonujące do dnia 31 grudnia 2000 r. działalność gospodarczą jako wspólnicy spółek cywilnych nie dostosowały do dnia 31 marca 2001 r. formy wykonywanej działalności do wymogów tej ustawy. Zdaniem Sądu wykreślenie wpisu w ewidencji działalności gospodarczej spółki cywilnej w omawianym przypadku następuje z dniem, w którym decyzja administracyjna o wykreśleniu stała się ostateczna.

Przedmiotem działalności Izby było także wstępne kwalifikowanie orzeczeń NSA do publikacji w zbiorze urzędowym oraz konferencje sędziów Izby, których przedmiotem były szeroko rozumiane zagadnienia z zakresu prawa własności przemysłowej oraz wybrane problemy dotyczące własności organów administracji publicznej, a także problemy wynikające z orzecznictwa sądowego w sprawach weryfikacji kombatanów. Konferencje sędziów Izby dotyczyły ponadto kwestii uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym oraz wybranych zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego.

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

Sprawy dotyczące zobowiązań podatkowych oraz innych świadczeń pieniężnych miały w 2001 r. - podobnie jak w latach ubiegłych - znaczący udział w ogólnym wpływie spraw wnoszonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Udział ten wyniósł 28,0%.

Utrzymywała się także wzrostowa tendencja wpływu spraw podatkowych. O ile w 1999 r. spraw tych wpłynęło 18 102, to w 2000 r. już 19 838, a w 2001 r. 20 471.

Ich tematyka była bardzo różnorodna, co wynika z przedstawionych niżej zagadnień, omówionych przy poszczególnych rodzajach podatków i opłat.

Badając zgodność z prawem wydanych aktów administracyjnych Naczelný Sąd Administracyjny zmierzał z jednej strony do ochrony słusznych interesów podatnika, a z drugiej do zapewnienia Skarbowi Państwa należnych wpływów finansowych.

Przechodząc do poszczególnych rodzajów podatków i opłat, stwierdzić należy, co następuje:

Podatek od towarów i usług

W sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych dominującą pozycję stanowią nadal skargi kwestionujące wymiar podatku od towarów i usług. Znaczna liczba skarg na decyzje podatkowe wydawane w tej grupie spraw spowodowana jest m.in. - o czym sygnalizowano już w Informacji o działalności NSA za 2000 r. - występującymi nadal znacznymi trudnościami w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.). Wynikają one przede wszystkim z wielokrotnej nowelizacji tej ustawy oraz znacznej liczby wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, co utrudnia niejednokrotnie podatnikom zorientowanie się w aktualnym stanie prawnym dotyczącym podatku od towarów i usług. W konsekwencji tego stanu rzeczy podatnicy, zobowiązani do samodzielnego obliczenia podatku od towarów i usług, popełniają błędy przy jego obliczaniu, co kwestionowane jest przez organy podatkowe w formie decyzji podatkowych, które z kolei zaskarżane są do NSA.

Dodać należy, że przedstawione trudności stosowania powołanej wyżej ustawy wywołują niekiedy rozbieżności zarówno w orzecznictwie organów podatkowych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Problemy prawne wywołujące rozbieżności w orzecznictwie NSA usuwane były w drodze uchwał powiększonych składów NSA oraz w czasie narad sędziowskich organizowanych w poszczególnych ośrodkach zamiejscowych NSA. Niektóre z nich, mające zasięg ogólnokrajowy, dotyczące ważnego dla praktyki orzeczniczej zagadnienia następstwa prawnego w prawie podatkowym omówione zostały w czasie konferencji sędziów NSA, która odbyła się w październiku 2001 r.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiło wiele zagadnień prawnych związanych z prawidłowym stosowaniem ustawy o podatku od towarów i usług. Omówienia wymagają jednak w szczególności te spośród nich, które miały doniosłe znaczenie społeczne i dotyczyły większej liczby spraw.

1. Liczne kontrowersje i spore emocje społeczne wywołał problem odliczenia podatku od towarów i usług z tytułu zakupu samochodu ciężarowego - przerobionego z samochodu osobowego - na podstawie wpisu w dowodzie rejestracyjnym. Taka praktyka orzecznicza organów podatkowych utrwaliła się w wyniku dwóch pism Ministra Finansów z sierpnia i listopada 1995 r., w których wyrażono pogląd, że decydującym kryterium zaliczenia samochodu do samochodów osobowych bądź ciężarowych jest kwalifikacja ustalona w dowodzie rejestracyjnym samochodu przez właściwy wydział komunikacji. Odmienny pogląd w powyższej sprawie wyraził Naczelný Sąd Administracyjny m. in. w uchwale z dnia 23 października 2000 r. (OPK 17/00) oraz w późniejszych wyrokach, a w tym również w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r. (SA/Rz. 1119/99). W orzeczeniach tych przyjęto, że warunkiem dokonania zmiany w dowodzie rejestracyjnym rodzaju i przeznaczenia samochodu (z

samochodu osobowego na samochód ciężarowy) jest dołączenie nowego świadectwa homologacji na określony typ pojazdu. Stanowisko to podzielił również Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 9 listopada 2001 r. (III RN 194/01) stwierdził, że skoro - stosownie do dyspozycji art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT - obniżenie kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego „nie stosuje się do nabywanych przez podatnika samochodów osobowych”, to dla oceny prawnej, czy podatek nabył samochód osobowy, czy też samochód ciężarowy, rozstrzygające znaczenie ma treść świadectwa homologacyjnego tego pojazdu. Nadmienić należy, że uwzględnienie powyższego poglądu w orzecznictwie organów podatkowych wymagać będzie rozważenia sytuacji prawnej podatników, którzy działając w zaufaniu do organów administracji publicznej - nabyli przed dniem 1 stycznia 2001 r. samochód osobowy przerobiony na samochód ciężarowy, co zostało stwierdzone odpowiednim wpisem w dowodzie rejestracyjnym i odliczyli z tytułu zakupu podatek VAT.

2. Sporną i wywołującą rozbieżności w orzecznictwie sądowym była wykładnia art. 14a ust. 7 pkt 1 ustawy o VAT. W większości wyroków prezentowano pogląd, że wyłączenie możliwości całkowitego lub częściowego zwrotu wpłaconej kwoty VAT nie dotyczy tylko podatników, którzy sprzedają wyroby akcyzowe, wymienione w załączniku nr 6 w poz. 6, 9, 11 i 20, a jednocześnie nie są podatnikami podatku akcyzowego. Wyrażano jednak również pogląd odmienny, a mianowicie, że wprowadzony do art. 14a ust. 7 pkt 1 w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2000 r. odnosi się zarówno do podatników podatku akcyzowego, jak i innych podatników sprzedających wyroby akcyzowe. Mając na uwadze społeczną doniosłość powyższej rozbieżności poglądów składów orzekających NSA - prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zalecił przeprowadzenie ogólnokrajowej dyskusji sędziowskiej, której celem było ujednoczenie stanowisk w tej kwestii. Dyskusja ta wykazała, że stan prawny w tym przedmiocie utrudnia jednolitość wykładni.

Jednakże w jej efekcie istotne wątpliwości prawne związane ze stosowaniem art. 14a ust. 7 pkt 1 ustawy o VAT będą wyjaśnione przez skład siedmiu sędziów NSA, gdyż jeden ze składów orzekających wystąpił na mocy art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z pytaniami prawnymi dotyczącymi wykładni tego przepisu.

3. Przedmiotem sporów i rozbieżnych poglądów była również wykładnia art. 21 ust. 6 ustawy. Różnice poglądów dotyczyły przede wszystkim prawnej formy aktu przedłużającego termin zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym. Wprawdzie w większości prezentowano stanowisko, że tego rodzaju rozstrzygnięcie powinno przybierać formę decyzji, gdyż wkracza w sferę ustawowych uprawnień podatkownika do otrzymania w ściśle określonym czasie kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, to jednak wyrażano również pogląd, iż właściwą formą prawną przedłużenia terminu w tego rodzaju sprawach jest postanowienie (wyrok z 28 września 2001 r., SA/Ld 1107-1108/99).

Powyższe wątpliwości prawne będą również przedmiotem rozpoznania składu siedmiu sędziów NSA w związku z pytaniem prawnym wniesionym w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

4. Kolejnym zagadnieniem wywołującym liczne kontrowersje zarówno w orzecznictwie organów podatkowych, jak i sądowym jest stosowanie art. 33 ust. 1 ustawy. Powyższy przepis dotyczy tzw. dobrowolnego opodatkowania się lub dobrowolnego zwiększenia podatku należnego. W zakresie wykładni powyższego przepisu w orzecznictwie sądowym zarysowały się dwa odmiennie poglądy. Według jednego z nich art. 33 ust. 1 przewiduje szczególny obowiązek zapłaty VAT w wyniku samego wystawienia (wprowadzenia do obrotu) faktury VAT z wykazaną kwotą podatku bez względu na to, czy w rzeczywistości wystąpił obrót, stanowiący podstawę opodatkowania. Zdaniem zwolenników tego poglądu, celem omawianego przepisu było zapobieżenie możliwym

przykładom wystawiania tzw. pustych faktur, nie dokumentujących rzeczywistego obrotu. W konsekwencji więc obowiązek podatkowy powstający na podstawie art. 33 ust. 1 jest swoistą sankcją zapobiegającą takim przypadkom.

Zdaniem zwolenników poglądu odmiennego natomiast, przepis art. 33 ust. 1 ma zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy faktura VAT dokumentuje rzeczywistą transakcję sprzedaży (opodatkowanej, zwolnionej od podatku albo nie podlegającej opodatkowaniu). W konsekwencji tego stanowiska, wystawienie faktury VAT, która nie dokumentuje rzeczywistej sprzedaży - nie powoduje obowiązku zapłaty podatku wykazanego w tej fakturze.

Powyższy, istotny dla orzecznictwa podatkowego problem prawny będzie również wyjaśniony przez skład siedmiu sędziów NSA w związku z pytaniami prawnym wniesionym na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA.

W minionym roku składy orzekające NSA wyraziły wątpliwości co do konstytucyjności niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

1. I tak w jednej ze spraw, Sąd powołując się na art. 217 Konstytucji, w którym sformułowano zasadę wyłączności ustawowej w zakresie nakładania podatków i innych danin publicznych, a ponadto określenia podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych - wyraził wątpliwość, czy art. 35 ust. 4 ustawy o VAT upoważniający Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia przypadków, gdy podatkami akcyzy są osoby lub jednostki inne niż producent lub importer wyrobów akcyzowych oraz § 16 wydanego na podstawie powyższego upoważnienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 2, poz. 3 ze zm.), który nakłada akcyzę na podmioty sprzedające gaz płynny służący do napędu pojazdów samochodowych - są zgodne z Konstytucją. Powyższa wątpliwość co do konstytucyjności obu wymienionych

wyżej przepisów została przedstawiona do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu na podstawie art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

2. W kolejnym pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, Sąd wyraził wątpliwość co do zgodności art. 6 ust. 10 ustawy o VAT oraz § 6 ust. 1 pkt 2 lit.d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 109, poz. 1245 ze zm.) z art. 92 i 217 Konstytucji.

Uzasadniając swe wątpliwości w przedmiocie konstytucyjności powyższych przepisów Sąd - powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego - wyraził pogląd, że wyliczenie w art. 217 Konstytucji spraw z zakresu prawa daninowego zastrzeżonych dla ustawy nie ma charakteru wyczerpującego. Z uwagi na to, że treść tego przepisu „należy rozpatrywać w szerszym kontekście problematyki podatkowoprawnej oraz konstytucyjnej zasady zupełności ustawowej”, należy dojść do wniosku, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego, a w tym również moment powstania obowiązku podatkowego, którego art. 217 Konstytucji nie wymienia, powinny być regulowane bezpośrednio w ustawie. Cedowanie więc przez ustawodawcę materii ustawowej (określenia momentu powstania obowiązku podatkowego) na Ministra Finansów, co nastąpiło w art. 6 ust. 10 ustawy o VAT, a następnie określenie momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu świadczenia usług budowlanych i budowlano-montażowych w § 6 ust. 1 pkt 2 lit.d powołanego wyżej rozporządzenia wykonawczego z 1999 r. - budzi istotne wątpliwości.

Spośród wielu rozpoznawanych przez NSA skarg dotyczących podatku od towarów i usług na szczególną uwagę zasługują te sprawy, w których

sformulowano poglądy prawne ujednolicające stosowanie poszczególnych przepisów ustawy o VAT:

1. § 54 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 154, poz. 797 z późn. zm.), podobnie jak odpowiedni przepis rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 156, poz. 1024 z późn. zm.), nie określał terminu obniżenia podatku należnego, lecz wprowadzał warunki tego obniżenia (wyrok z 24 stycznia 2001 r. III SA 3003/99).
2. § 66 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 154, poz. 797 z późn. zm.) nie stanowi konkretyzacji art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.). Czym innym jest świadczenie usług bezpośrednio związanych z eksportem towarów (§ 58 cyt. rozporządzenia), a czym innym wykonywanie czynności bezpośrednio związanych z organizacją eksportu (§ 66 rozporządzenia). Do czynności związanych z organizacją eksportu nie można stosować wymogu dokumentowania zawartego w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy, bowiem odnosi się on do usług bezpośrednio związanych z eksportem towarów, o których mowa w § 58 rozporządzenia (wyrok z 18 stycznia 2001 r. I SA/Ld 2237/98).
3. Do chwili, gdy w obrocie prawnym pozostaje decyzja administracyjna w postaci dowodu rejestracyjnego, kwalifikująca sporny samochód w momencie jego nabycia przez podatnika jako ciężarowo-osobowy o dopuszczalnej ładowności powyżej 500 kg, organy podatkowe nie mogą w stosunku do tegoż podatnika wywodzić skutków prawnych z powołaniem się na przepis

art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.), ograniczającej możliwość odliczenia podatku naliczonego w przypadku nabycia samochodów osobowych oraz innych o dopuszczalnej ładowności poniżej 500 kg (wyrok z 26 kwietnia 2001 r. I SA/Wr 2110/00).

4. W sytuacji, gdy podatnik nieuprawniony do obliczania podatku należnego według struktury zakupów na zasadach przewidzianych w art. 30 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.), stosuje te zasady i w związku z tym nie ewidencjonuje sprzedaży w sposób umożliwiający wyodrębnienie wielkości sprzedaży opodatkowanych różnymi stawkami podatkowymi, brak jest podstaw do opodatkowania całej sprzedaży stawką 22% (wyrok z 8 marca 2001 r. I SA/Ld 2604/98).
5. Opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług według stawki 7%, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm. - w brzmieniu obowiązującym w 1998 r.) - podlega odrębny przedmiot opodatkowania w postaci sprzedaży robót budowlano-montażowych lub remontów, ze wszystkimi elementami składającymi się na kompleksowy zakres tych robót lub remontów, określony w umowie, bez względu na sposób fakturowania zastosowany przez podatnika, polegający na odrębnym fakturowaniu wykonanej dokumentacji, dostaw materiałów i urządzeń oraz robocizny (wyrok z 26 kwietnia 2001 r. I SA/Ka 419/00).
6. Spełnienie obowiązku, nałożonego na pracodawcę normą prawną, polegającego na wydaniu towaru pracownikowi, nie ma charakteru obrotu cywilnoprawnego opartego na autonomii woli stron, a zatem pozostaje poza zakresem przedmiotowym opodatkowania podatkiem od towarów i usług określonym w art. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i

usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.) (wyrok z 2 czerwca 2001 r. I SA/Wr 1805/97).

7. Pkt 2 obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 1995 r. w sprawie ogłoszenia załączników do ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z uwzględnieniem nomenklatury wynikającej z Klasyfikacji Wyrobów i Usług w zakresie usług (Dz.U. Nr 44, poz. 231) nie mieści się w granicach ustawowych, które stanowiły podstawę do ogłoszenia tego aktu (wyrok z 9 marca 2001 r. III SA 191/00).

8. Wybór przez stronę możliwości przewidzianych w art. 213 lub 220 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.) musi być konsekwentny, gdyż skorzystanie przez stronę z jednego z wymienionych środków procesowych uniemożliwia, w tym samym czasie, skorzystanie ze środka drugiego (wyrok z 27 lipca 2001 r. III SA 1236 - 1237/00).

9. Nie każdy zagraniczny podmiot, który zarejestrował się dla potrzeb podatku od towarów i usług w Polsce może być uznany za podatnika tego podatku. Dopiero spełnienie wszystkich przesłanek określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 8 stycznia 1995 r. powoduje, że podmiot taki zyskuje status podatnika VAT (wyrok z 12 września 2001 r. III SA 1890/00).

10. Brak tytułu prawnego do nieruchomości uniemożliwia uznanie dokonanych przez podatnika zakupów inwestycyjnych związanych z inwestycjami prowadzonymi w związku z tą nieruchomością jako zakupów inwestycyjnych, od których przysługiwać może podatnikowi zwrot podatku naliczonego (wyrok z 10 kwietnia 2001 r. III SA 2996/99).

11. Wprawdzie podatek od towarów i usług naliczony jest za okresy miesięczne, to jednak konstrukcja tego podatku powoduje, iż każde rozliczenie miesięczne może mieć wpływ na rozliczenie miesięcy następnych. Nie zawsze zatem wyższy wymiar podatku dokonany przez organ odwoławczy

za konkretny miesiąc może być traktowany jako uchybienie zakazowi reformationis in peius, mające wpływ na wynik sprawy (wyrok z 31 lipca 2001 r. III SA 627/00).

Składy orzekające NSA, rozpoznając poszczególne skargi kwestionujące wymiar podatku od towarów i usług, ustosunkowywały się niejednokrotnie do nowych oraz istotnych z punktu widzenia prawidłowego stosowania ustawy o VAT zagadnień prawnych. A oto niektóre z nich:

1. Spór dotyczył zasad opodatkowania VAT usług factoringu niewłaściwego. Strona skarżąca stała na stanowisku, że tego rodzaju usługi świadczone przez bank miały charakter usług finansowych korzystających ze zwolnienia od podatku od towarów i usług. Organy podatkowe uznały natomiast, że usługi te mieszczą się w podkategorii KWiU 74.84.12 „Usługi świadczone przez agencje inkasa”, które nie korzystały ze zwolnienia od podatku na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy i były opodatkowane stawką 22%.

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę, stwierdził, iż organy podatkowe w sposób prawidłowy uznały, że tego rodzaju usługi podlegają opodatkowaniu stawką 22%. Sąd wyjaśnił, iż w ramach umowy factoringu właściciel (przedsiębiorca) przelewa swoje wierzytelności na factora, którym najczęściej jest bank, a w zamian za to uzyskuje od niego kwotę pieniężną odpowiadającą rozmiarom wierzytelności pomniejszoną o prowizję factora. W teorii i praktyce wyróżnia się factoring właściwy (pehny) oraz factoring niewłaściwy (niepehny). W następstwie factoringu właściwego dochodzi do definitywnego przeniesienia wierzytelności z przedsiębiorcy na factora, co oznacza, że w przypadku ewentualnej niesięgłości wierzytelności od dłużnika, factor nie może żądać od przedsiębiorcy wypłaconej mu kwoty w drodze regresu. W przypadku natomiast umowy factoringu niewłaściwego

factor nie nabywa wierzytelności definitywnie (nieodwołalnie), w przypadku bowiem niewypłacalności dłużnika wierzytelność będąca przedmiotem factoringu powraca od factora do przedsiębiorcy. Oznacza to, że w przypadku factoringu właściwego ryzyko niewypłacalności dłużnika obciąża factora, a przy factoringu niewłaściwym ryzyko to ciąży na przedsiębiorcy. Sąd podkreślił jednoznacznie, że wbrew stanowisku strony skarżącej, dla oceny zakresu opodatkowania czynności decydujące znaczenie ma charakter przedmiotowy wykonywanej czynności, a nie podmiot, który taką czynność realizuje. Bez znaczenia zatem dla rozstrzygnięcia spornego zagadnienia pozostawało to, że usługi factoringu niewłaściwego świadczone były przez bank, gdyż zakres przedmiotowy czynności realizowanych przez bank obejmuje zarówno czynności finansowe, zwolnione od VAT, jak również czynności nie mające charakteru czynności finansowych, które podlegają opodatkowaniu. Do tych ostatnich zaliczyć należy m.in. świadczone przez bank usługi factoringu niewłaściwego (wyrok z 17 maja 2001 r. I SA/Wr 2887/99).

2. Przedmiotem skargi była decyzja Izby Skarbowej, którą utrzymano w mocy decyzje w sprawie określenia kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym za marzec 1998 r. oraz ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego. Według organów podatkowych, skarżąca spółka w okresie rozliczeniowym nieprawidłowo stosowała stawkę podatku 0% w związku z refakturowaniem usług transportowych związanych z eksportem towaru na rzecz podmiotu zagranicznego, a świadczonych przez uprawnionego przewoźnika, ponieważ nie spełniała wymogów określonych w § 60 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 156, poz. 1024) do stosowania tej stawki. Opodatkowanie usług transportowych stawką podatku w wysokości 22% wynika z tego, że spółka jako eksporter towarów nie świadczyła usług

transportowych własnym transportem, lecz korzystała z usług uprawnionego przewoźnika, dlatego też nie miała prawa, przy wystawianiu faktur dla kontrahenta zagranicznego za usługi transportowe, do stosowania stawki podatku w wysokości 0%.

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę, nie zgodził się ze stroną skarzącą, że organy podatkowe wadliwie zastosowały stawkę 22%, a nie 0%, do tej części usług transportowej, która realizowana była poza granicami kraju, gdyż w tym zakresie usługa ta miała charakter eksportu usług w rozumieniu tego przepisu. Podkreślił, iż strona skarżąca pominęła, że stosownie do art. 18 ust. 3 ustawy o VAT w eksporcie usług stosuje się stawkę 0% pod warunkiem prowadzenia przez podatnika ewidencji określonej w art. 27 ust. 4 ustawy. Oznacza to, że warunek, o którym mowa w tym przepisie polega na wyodrębnieniu w ramach prowadzonej ewidencji, określonej w art. 27 ust. 4 ustawy, czynności mających charakter eksportu usług (towarów), co w konsekwencji pozwala podatnikowi do tak wyodrębnionej sprzedaży stosować stawkę podatku 0%. Brak wyszczególnienia w prowadzonej przez podatnika ewidencji, w jakiej części (wartości) usługi transportowe miały charakter usługi transportu międzynarodowego realizowanej na terenie kraju (stawka 22%), a w jakiej charakter eksportu usług realizowanego poza granicami państwowymi Polski powodował, że strona skarżąca nie spełniała warunku, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy, uprawniającego ją do stosowania do ostatniej części tej usługi - stawki 0%. Podkreślił przy tym, że przywilej stosowania stawki podatku 0% przewidziany w art. 18 ust. 3 ustawy o VAT przyznany został jedynie podatnikowi, który spełnia warunek wyodrębniania w ramach prowadzonej ewidencji określonej w art. 27 ust. 4 ustawy, sprzedaży mającej charakter eksportu towarów i usług, w rozumieniu tej ustawy.

Sąd nie podzielił także zarzutu strony skarżącej, iż realizowane na jej rzecz przez kontrahenta niemieckiego usługi nie stanowiły w świetle art. 4 pkt 5

ustawy „importu usług”. W tym zakresie stwierdził, że w przypadku gdy usługa podmiotu zagranicznego na rzecz polskiego podatnika realizowana jest w części na terytorium Polski, a w części za granicą, podatnik nie chcąc, aby usługa ta w całości uznana została za mającą charakter importu usług, musi zadbać o określenie w umowie zawartej z zagranicznym kontrahentem, jakiego rodzaju czynności realizowane w ramach tej usługi będą wykonywane poza terytorium Polski (z określeniem ich wartości), a jakie na terytorium Polski. Jedynie takie wyodrębnienie pozwoli podatnikowi na opodatkowywanie - jako importu usług - tylko tej części (wartości) usługi zagranicznego zleceniodawcy, która realizowana jest przez niego na terenie Polski, z jednoczesnym pozostawieniem jako - nie podlegającej podatkowi - usługi, która została zrealizowana poza granicami Polski. Skoro w rozpoznawanej sprawie strona skarżąca nie dokonała takiego wyróżnienia, to organy podatkowe trafnie uznały, że całość usługi usługodawcy niemieckiego winna być opodatkowana jako import usług. Brak dbałości o własny interes podatnika nie może powodować rezygnacji Skarbu Państwa z opodatkowania tego rodzaju usług, które niewątpliwie - w nieokreślonej jednak przez strony części - jako realizowane na terytorium Polski, za których należność jest przekazywana za granicę, mają charakter importu usług (wyrok z 31 października 2001 r. I SA/WI 32/99).

3. Sąd uchylił zaskarżone decyzje określające wysokość podatku od towarów i usług należnego w związku z przekazaniem pracownikom węgla w ramach deputatu. W ocenie organów podatkowych nieodprowadzenie takiego podatku stanowiło naruszenie przepisu art. 2 ust. 3 pkt 2 ustawy o VAT. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wyraził pogląd, że co do zasady każde przekazanie towarów bądź świadczenie usług na potrzeby osobiste pracowników i byłych pracowników, w tym również oparte na tytule prawnym, podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Zwrócił jednak zarazem uwagę na treść art. 7 ustawy o podatku od towarów i usług, regulującego

zwolnienia przedmiotowe od tego podatku. Dokonując jego wykładni Sąd szczególnie wiele miejsca poświęcił przychodom, o których mowa w art. 12 ust. 1-6 i art. 13 pkt 2-8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.) - wymienionym w art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku od towarów i usług. Sąd podkreślił, że w punkcie tym określono zwolnienie w stosunku do niektórych przychodów wymienionych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, a przychody w świetle uregulowań zawartych w art. 2 ustawy o podatku od towarów i usług nie stanowią w ogóle przedmiotu opodatkowania podatkiem VAT. Taka redakcja omawianego art. 7 ust. 1 pkt 6 wskazuje, zdaniem Sądu, na ewidentny błąd legislacyjny i czyni konieczne ustalenie, które z czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług podlegają zwolnieniu. Oczywiście bowiem jest, iż tylko czynności opodatkowane mogą korzystać ze zwolnienia od VAT. Sąd stwierdził, że udzielenie odpowiedzi na takie pytanie wymaga zastosowania wykładni systemowej i celowościowej. Doprowadziła ona do sformułowania poglądu, iż zwolnienie od podatku od towarów i usług w art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku od towarów i usług dotyczy czynności polegających na przekazaniu towarów lub świadczeniu usług osobom fizycznym na potrzeby osobiste, jeżeli efektem tego przekazania jest uzyskanie przez osobę fizyczną przychodów, o których mowa w art. 12 ust. 1-6 i art. 13 pkt 2-8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (wyrok z 23 lipca 2001 r. I SA/Ka 1097-1109/00).

4. Sąd oddalając skargę, zgodził się co prawda ze stroną skarżącą, że przepis § 73 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 156, poz. 1024 ze zm.) przewiduje zwolnienie od VAT wkładów niepieniężnych (aportów) wnoszonych do spółek prawa handlowego i cywilnego, jednakże zwrócił zarazem uwagę, że w

rozpatrywanej sprawie dokonana została odprawa celną środka trwałego (import towarów), który stanowił aport do skarżącej spółki. W związku z tym Sąd podzielił ocenę organów podatkowych, że wystąpiły dwie czynności, tj. import towarów oraz wniesienie wkładu niepieniężnego do spółki prawa handlowego. Zasadnie też, na podstawie art. 190 § 1 pkt 34 kodeksu celnego, dyrektor urzędu celnego zwolnił wprawdzie powyższy towar z cła, lecz prawidłowo pobrał zarazem podatek od towarów i usług, ponieważ zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług import towarów podlega opodatkowaniu tym podatkiem. W konkluzji uzasadnienia Sąd wyraził pogląd, że import przedmiotów wkładu niepieniężnego, będących towarami w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług, w celu wniesienia do spółki kapitałowej przez wspólnika (akcjonariusza) zagranicznego, podlega opodatkowaniu jako towar importowany do kraju, zgodnie z jej art. 2 ust. 2, ponieważ przepis art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, zwalniający od podatku od towarów i usług import towarów zwolnionych od cła na podstawie art. 190 § 1 pkt 1 - 33, 36, 38 - 40 oraz § 2 i § 3 kodeksu celnego, nie odnosi się do art. 190 § 1 pkt 34 kodeksu celnego zwalniającego od cła import środków trwałych będących przedmiotem wkładu niepieniężnego wspólnika (akcjonariusza) zagranicznego (wyrok z 5 marca 2001 r. I SA/Ka 2270/99).

5. Sąd wyraził pogląd, że obowiązek należytego dokumentowania operacji gospodarczych, mających istotne znaczenie dla opodatkowania podatkiem VAT ciąży na podatniku, w związku z czym, jeżeli strona wywodzi, iż oryginalny faktur zakupu zostały jej skradzione, jej rzeczą było uzyskanie od sprzedawcy duplikatów faktur, o których mowa w § 36 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 133, poz. 688 ze zm.) - (wyrok z 23 stycznia 2001 r. I SA/Ld 2254/98).

6. W przypadku śmierci jednego z dwóch wspólników spółki cywilnej, umowa spółki ulega rozwiązaniu z mocy prawa, co powoduje powstanie obowiązku podatkowego z chwilą określonej w art. 6a ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług, tj. w dniu, w którym powinien być sporządzony spis towarów z natury, nie później jednak, niż 30 dnia od dnia rozwiązania umowy spółki lub zaprzestania wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu. Powołanie się organów podatkowych na powstanie obowiązku podatkowego w terminie, o którym mowa w art. 6a ust. 5 pkt 2 ustawy jest niewłaściwe, gdyż termin ten dotyczy innego obowiązku podatkników, tj. zawiadomienia organu podatkowego o dokonanych w spisie z natury i innych danych związanych z tym obowiązkiem i termin ten ma znaczenie wyłącznie porządkowe (wyrok z 6 marca 2001 r. I SA/Ld 83/00).

7. Sąd uznał, że w sytuacji, gdy podatnik nieuprawniony do obliczania podatku należnego według struktury zakupu na zasadach przewidzianych w art. 30 ustawy, stosuje powyższe zasady i w związku z tym nie ewidencjonuje sprzedaży w sposób umożliwiający wyodrębnienie wielkości sprzedaży, opodatkowanych różnymi stawkami podatku VAT, brak jest dostatecznych podstaw do opodatkowania całej sprzedaży stawką 22%. W takim przypadku organ podatkowy powinien na podstawie art. 23 § 1 Ordynacji podatkowej dokonać w drodze oszacowania podziału obrotu na części opodatkowane poszczególnymi stawkami podatkowymi (wyrok z 8 marca 2001 r. I SA/Ld 2604/98).

8. Sąd uznał, że wspólnota mieszkaniowa, utworzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o najmie lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388 ze zm.), zajmująca się zarządzaniem nieruchomością, w której znajdują się wyłącznie lokale użytkowe, nie korzysta z ustawowego zwolnienia od podatku VAT i w przypadku przekroczenia kwoty obrotu 80.000 zł. jest obowiązana do

dokonania zgłoszenia rejestracyjnego oraz odpowiedniego rozliczenia się w zakresie tego podatku (wyrok z 19 września 2001 r. I SA/Ld 967-969/99).

9. Sąd wyraził pogląd, że z ustawowej definicji umowy spedycji (art. 794 § 1 Kc), a także z uregulowania zawartego w § 59 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów..., uznającego za usługi transportu międzynarodowego również związane z nim pośrednictwo i usługi spedycji międzynarodowej wynika, że nie jest zasadne stanowisko organów podatkowych, iż spedytor musi sam (własnym transportem) wykonywać usługi transportu międzynarodowego, aby skorzystać z uprzywilejowanej stawki podatku VAT (wyrok z 11 lipca 2001 r. I SA/Ld 1062-1063/99).

10. Wiele skarg dotyczyło decyzji organów podatkowych, w których podstawę prawną stanowił przepis art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT.

I tak np. Sąd uchylając zaskarżone decyzje wskazał, że dla oceny możliwości dokonania odliczenia podatku naliczonego przy zakupie towarów lub usług niezbędne jest ustalenie, czy poniesione wydatki mogą być uznane za koszty uzyskania przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym. W rozpoznawanej sprawie skarżąca spółka zaliczyła do kosztów uzyskania przychodów wydatki z tytułu czynszu dzierżawnego, zaś organy podatkowe zakwestionowały prawidłowość owego zaliczenia z uwagi na to, że umowa dzierżawy została zawarta między stronami powiązanyymi w sposób określony w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.) i dlatego nie wywarła skutków podatkowych. Sąd uznał to uzasadnienie za niewystarczające i wyjaśnił, że stosując ten przepis o wyjątkowym charakterze, organ podatkowy winien w sposób jasny i nie budzący wątpliwości wskazać przesłanki upoważniające go do odstąpienia od ogólnych zasad opodatkowania. Z treści omawianego przepisu wynika, że reguluje on cztery odrębne stany

prawnopodatkowe uprawniające organ podatkowy do ustalenia dochodu podatnika w innej wysokości niż wykazana w zeznaniu podatkowym. Organy podatkowe nie wskazały, który z tych stanów wystąpił, uniemożliwiając tym samym Sądowi ocenę prawidłowości ustalonego stanu faktycznego w odniesieniu do stanu prawnego mającego zastosowanie w sprawie (SA/Rz 1848/99).

11. Na tle stosowania art. 20 ust. 2 ustawy, Sąd wyraził pogląd, że wyłączone jest prawo podatnika do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony wykazany w fakturach dokumentujących zapłatę wynagrodzenia za usługi pośrednictwa przy zawieraniu umów pożyczek oraz kupna-sprzedaży akcji i obligacji. Podkreślił, że uprawnienie do obniżenia podatku istnieje tylko w stosunku do czynności podlegających ustawie. Jeśli dana czynność jest wyłączona spod działania ustawy, to podatnik nie może być ani obciążony obowiązkiem przewidzianym przez ustawę, ani korzystać z uprawnień w niej przewidzianych (SA/Rz 1589/99).

12. Spór między stronami dotyczył kwestii opodatkowania lub zwolnienia od podatku składnika czynszu otrzymywanego przez spółdzielnię mieszkaniową za wynajmem lokali użytkowych. Spółdzielnia wyodrębniła m.in. pożyczkę: „spłata kredytu bankowego” oraz „spłata odsetek od kredytu” i nie naliczała podatku od towarów i usług od tych składników czynszu traktując je jako zwolnione z podatku. Organy podatkowe uznały takie stanowisko za naruszające przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, ponieważ ich zdaniem wydatki spółdzielni z tytułu spłaty kredytów powinny stanowić element kalkulacyjny kosztów, zwiększający wysokość czynszu i podlegać opodatkowaniu stawką 22%. Sąd skargi oddalił i wyjaśnił, że podstawą opodatkowania jest obrót (art. 15 ust. 1), który stanowi kwotę należną z tytułu sprzedaży towarów (świadczenia usług), pomniejszoną o podatek od towarów i usług. Kwota należna, to całe świadczenie od nabywcy, a w przypadku umowy najmu - kwota

czynszu pomniejszona o podatek. Zaliczenie wykonywanych czynności do odpowiedniej branży zgodnie z zasadami statystycznymi KWITU zależy od końcowego efektu działalności. Dlatego czynności pomocnicze w stosunku do czynności głównej, jako niesklasyfikowane odrębnie i nie mogące mieć odrębnego od czynności głównej symbolu, nie mogą być sprzedawane jako wydzielony element kosztów czynności głównej. Sąd podkreślił możliwość odsprzedaży elementów kosztów (usług pomocniczych - usług obcych) z zastosowaniem do nich właściwej dla nich stawki przy usługach najmu, takich jak: usługi telekomunikacyjne, dostawa energii cieplnej, elektrycznej lub gazowej, dostawa wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, czy wywóz śmieci - pod warunkiem, że umowa o świadczenie usługi najmu zawiera wyłączenie tych usług do odrębnego rozliczenia. Są to bowiem czynności pomocnicze, świadczenia dodatkowe i poniesienie za nie, oprócz czynszu, odpłatności umożliwia korzystanie z lokalu zgodnie z treścią umowy najmu. Kredyt bankowy i odsetki od kredytu nie posiadają takich cech, a dodatkowe wydatki związane z ich spłatą nie były ponoszone na podstawie faktur zakupu, zatem nie mogło być mowy o ich refakturowaniu. Jedynie wliczenie ich w kwotę czynszu mogło doprowadzić do przeniesienia na najemcę (SA/Rz 1247/99).

13. Uprawnienie do obniżenia kwoty podatku należnego o podatek naliczony, wynikające z art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o VAT nie może być wprowadzone z faktu otrzymania faktury odpowiadającej wymogom ustawy w oderwaniu od czynności, którą powinna dokumentować. Nie można zgodzić się z poglądem, że o wykonaniu usługi świadczy ustne uzgodnienie warunków umowy o świadczenie usług w sytuacji, gdy ustawa wiąże obowiązek podatkowy po stronie wykonawcy usługi z wykonaniem usługi i wystawieniem faktury stwierdzającej to wykonanie, a uprawnienie nabywcy usługi do obniżenia podatku z faktem otrzymania faktury dokumentującej wykonanie

usługi. W sprawie brak było jakiegokolwiek dowodów potwierdzających, że usługi były faktycznie świadczone (I SA/Gd 2509/98).

14. Wykładnia art. 6a ust. 1 ustawy o VAT wyklucza uznanie, iż opodatkowaniu podlegają środki trwałe w postaci inwestycji w obcych środkach trwałych, stanowią one bowiem części składowe cudzej nieruchomości i tym samym nie mogą być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, ani też stanowić odrębnego przedmiotu własności (art. 46 § 1, art. 47 § 1 i art. 191 K.c.). W art. 6a ust. 1 ustawy o VAT jest mowa o towarach mających wartość handlową i których sprzedaż jest dopuszczalna w świetle prawa cywilnego. Za takim rozumieniem tego przepisu przemawia również treść art. 6a ust. 8 i art. 15 ust. 3 ustawy o VAT, bowiem wartość towarów podlegających opodatkowaniu określa się według cen rynkowych. Wartość nakładu bądź ulpszenia określić zaś można jedynie w relacji między właścicielem nieruchomości a czyniącym nakład bądź ulpszenie (I SA/Lu 656/00).

15. Pogląd, że przepisami art. 19 ust. 1 i 20 ust. 2 ustawy o VAT nie są objęte czynności nie podlegające temu podatkowi, jest uzasadniony tym, że wystąpienie konkretnego zobowiązania podatkowego (kwoty zwrotu różnicy podatku lub kwoty zwrotu podatku naliczonego) wynika z uprzedniego istnienia obowiązku podatkowego. W przypadku zatem, gdy dana czynność nie była objęta obowiązkiem podatkowym, tzn. gdy w stosunku do danej czynności nie powstał obowiązek podatkowy z chwilą określoną w art. 6 ustawy, to nie mogło również powstać zobowiązanie podatkowe (kwota zwrotu różnicy podatku lub kwota zwrotu podatku naliczonego), a zatem bezprzedmiotowe - z tego punktu widzenia - jest rozważanie kwestii, czy czynność nie podlegająca podatkowi od towarów i usług jest objęta hipotezą przepisu art. 19 ust. 1 lub przepisu art. 20 ust. 2 ustawy albo jaki jest wzajemny stosunek obu tych przepisów (I SA/Gd 332/00).

16. Warunki jakie musi spełnić sprzedawca dla zastosowania stawki podatku 0% do sprzedaży towarów, od których dokonano zwrotu podatku pod różnym, zawarte są w art. 21d ust. 1 i 2 ustawy o VAT. Dla oceny spełnienia wymogów istotna jest treść pisemnej informacji, o której mowa w art. 21b ust. 4 pkt 1 i 4 ustawy o VAT. Jeżeli sprzedawca dokonuje sprzedaży towarów i zwrotu podatku VAT pod różnym w tym samym miejscu, to warunek określony w art. 21b ust. 4 pkt 4 ustawy o VAT uznaje się za spełniony, gdy w informacji skierowanej do urzędu skarbowego wskazany jest adres tego miejsca. Formalne braki w posiadanych przez sprzedawcę dokumentach potwierdzających wywóz towarów przez pod różnego poza państwową granicę RP, nie wywołują żadnych skutków podatkowych, a to wobec treści art. 21c ust. 2 i art. 21d ust. 1 i 2 ustawy o VAT (ISA/LU 577/00).

17. Sąd uchylił decyzję dotyczącą odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe w podatku od towarów i usług. W uzasadnieniu Sąd stwierdził m.in., że zaspokojenie wierzytelności nie mających charakteru cywilnoprawnego, gdy dłużnikiem jest jeden z małżonków, nie podlega przepisom art. 41 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Zaspokojenie tych wierzytelności podlega bowiem przepisom szczególnym, z tym, że to szczególnie uregulowanie jest zbliżone do zawartego we wspomnianym art. 41. W sposób szczególny została właśnie uregulowana odpowiedzialność małżonka za zobowiązania podatkowe drugiego małżonka. Ustawa o zobowiązaniach podatkowych przyjmowała w zasadzie odpowiedzialność solidarną drugiego małżonka (w myśl art. 45 ustawy o zobowiązaniach podatkowych niezależną nawet od łączącego małżonków ustroju majątkowego), z tym, że odpowiedzialność taka powstawała dopiero na skutek specjalnego orzeczenia organu podatkowego. Sąd podkreślił zarazem, że w rozpatrywanym przypadku decyzja taka mogła być wydana na podstawie art. 41 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, natomiast faktyczny brak majątku wspólnego - mimo ustroju

wspólności - stanowiłby tylko przeszkodę w egzekwowaniu należności. W razie wydania takiego orzeczenia drugi małżonek stałby się także dłużnikiem, a więc tym samym podatek obciążający jego małżonka mógłby być ściągany z majątku wspólnego. Odpowiedzialność małżonka podatkowego byłaby ograniczona w sposób wskazany w art. 40 ust. 3 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, przy czym należało rozpoznać negatywne przesłanki odpowiedzialności małżonka dłużnika zawarte w art. 40 ust. 2 tej ustawy, ponieważ art. 41 ustawy o zobowiązaniach podatkowych ich nie regulował.

Sąd nie podzielił natomiast poglądu strony skarżącej, że o odpowiedzialności osoby trzeciej organ podatkowy mógłby orzec dopiero po bezskutecznej próbie wyegzekwowania należności z majątku podatkownika. Przyjęcie tego stanowiska oznaczałoby bowiem, zdaniem Sądu, ograniczenie swobody organu podatkowego polegające na tym, że nie mógłby on wydać decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej - mimo spełnienia formalnych przesłanek jej odpowiedzialności - dopóki nie zostałaby stwierdzona bezskuteczność egzekucji do majątku podatkownika. Organ podatkowy jest zaś zobowiązany do wydania decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej w każdym przypadku, gdy stwierdzi niewykonanie zobowiązania przez podatkownika, a dany podmiot spełnia określone w ustawie przesłanki odpowiedzialności osoby trzeciej (wyrok z 26 marca 2001 r. ISA/Ka 2505/99).

18. Sąd odrzucił wniosek strony skarżącej o nadanie wyrokowi klauzuli wykonalności przeciwko urzędowi kontroli skarbowej. W uzasadnieniu Sąd stwierdził m.in., że odesłanie art. 59 ustawy o NSA do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, stwarza podstawę do różnorodnej oceny charakteru postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Zaakcentowała jednak zarazem, że w świetle przepisów art. 1 i 2 Kpc kwestię możliwości nadania klauzuli wykonalności orzeczeniu - uregulowaną właśnie przepisami Kodeksu postępowania cywilnego w jego II Dziale Księgi drugiej Części

drugiej Tytuły egzekucyjne i klauzula wykonalności - art. 776-795 - rozpatrują, z racji swej właściwości rzeczowej - sądy powszechne (por. postanowienie NSA z dnia 27 września 1993 r. SA/Wr 125/93 z głosem Sławomira Dalka. w: Przegląd Sądowy 1995, Nr 6, s. 124). Sąd podkreślił też, że kwestię właściwości i zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego regulują przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i jest to regulacja wyczerpująca, a zatem nie ma w stosunku do niej zastosowania reguła wynikająca z art. 59 tej ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w zakresie nadawania klauzuli wykonalności należy zatem traktować - w rozumieniu art. 2 § 1 Kpc - jako sąd szczególny, który sam nie nadaje klauzuli wykonalności tytułom wykonawczym od niego pochodzącym. Stosownie do treści art. 784 Kpc regulującego taką sytuację, wniosek o nadanie klauzuli wykonalności pochodzącemu od Naczelnego Sądu Administracyjnego wierzyciel winien więc złożyć sądowi właściwemu w myśl przepisu art. 781 Kpc (postanowienie z 11 czerwca 2001 r. I SA/Ka 1642/99).

Podatek dochodowy od osób prawnych

Problematyka prawna z zakresu decyzji wydawanych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie odbiegała w zasadzie od występującej w latach ubiegłych. W 2001 r. kontynuowano dotychczasowe kierunki orzecznictwa sądowego w tej kategorii spraw podatkowych.

1. Przychody.

Badając źródła przychodów, skład orzekający wyrokami o sygn. akt: III SA 2911/99 uznał, iż kwota otrzymana z tytułu sprzedaży dewiz, których wartość, na skutek zmiany kursu dolara zaistniałej po wpłacie podwyższającej

kapitał akcyjny, przekroczyła wartość tego kapitału, nie jest przychodem w rozumieniu art. 12 ust. 4 pkt 4 u.p.d.o.p., tzn. „przychodem otrzymanym na powiększenie kapitału akcyjnego”. W wyroku o sygn. akt: I SA/Wr 2855/99 Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych co do tego, że uzyskane przez zakład budżetowy od gminy dotacje, jak też środki finansowe ze sprzedaży usług transportowych i robót budowlanych wykonywanych przez taką nie posiadającą osobowości prawnej komunalną jednostkę organizacyjną, stanowią zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p. przychód mający wpływ na wysokość podstawy opodatkowania tym podatkiem. W wyroku o sygn. akt: SA/Rz 1709/99 Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, iż w sytuacji, gdy spółka nie prowadziła prawidłowej dokumentacji analitycznej oraz ewidencji ilościowo - wartościowej materiałów, pozwalającej na sprawdzenie prowadzonych rozrachunków (np. zużytych materiałów, otrzymanych należności), to zaliczenie na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. do przychodów należnych kwoty zaliczki z faktury, poprzedzonej fakturą częściową, a nie ujętej do przychodów z powodu nie dokonania odbioru robót, było prawidłowe. Zdaniem Sądu za taką właśnie oceną przemawiały zapłacone należności wynikającej z faktury oraz nie wykonywanie u zleceńodawcy robót w późniejszych terminach. Jeśli chodzi o sprawy, w których przedmiot dotyczył prawidłowego ustalenia przychodów podatnika, to rozważając na tle art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. sprawę nieodpłatnych świadczeń, skład orzekający orzeczeniem o sygn. akt: III SA 183/00 uznał za takie, wnoszone do spółki przez jej jedynego udziałowca jako zwrotne dopłaty, nie oprocentowane pożyczki. Wartość takich świadczeń odpowiadać winna wysokości odsetek, jakie spółka musiałaby zapłacić, gdyby pozyskała taki kapitał, np. poprzez zaciągnięcie kredytu w banku. Również w wyrokach o sygn. akt: SA/Bk 1109/00 i 1110/00 Sąd podzielił dotychczasowy pogląd orzecznictwa, iż nie

naliczone od udzielonych podatnikowi bezprocentowych pożyczek pieniężnych odsetki zaliczać należy do kategorii nieodpłatnych świadczeń w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. W wyroku o sygn. akt: I SA/Ka 1824/99 skład orzekający, rozważając zagadnienie wysokości podstawy opodatkowania w kontekście otrzymanych nieodpłatnie świadczeń, polegających na możliwości korzystania z pomieszczeń biurowych, dydaktycznych i administracyjno-gospodarczych przez szkołę wyższą, podkreślił, iż znajdował w sprawie zastosowanie art. 12 ust. 1 pkt 2. Sąd wyraził pogląd, że w przypadku nieodpłatnego udostępnienia innym podmiotom lokali mieszkalnych bądź nieruchomości lub jej części na cele wymienione w art. 13 ust. 2 u.p.d.o.p., przychód uzyskuje nie podmiot udostępniający, lecz podmiot korzystający z nieruchomości nieodpłatnie. Oznacza to tym samym powrót do zasady ogólnej, wynikającej z treści art. 12 ust. 1 pkt 2, iż przychodem są wartości otrzymanych nieodpłatnie świadczeń, a nie, że wyłącza to – jak twierdziła strona skarżąca – przychód z opodatkowania, gdy zostanie on wydatkowany na wskazane w tym przepisie cele.

## 2. Koszty uzyskania przychodów.

### A. Dokumentowanie

W wyroku o sygn. akt: III SA 68/00 Sąd stwierdził, że nie można podzielić stanowiska organów, iż podatnik, który wprawdzie poniosł faktycznie koszty, lecz nie posiada dowodów księgowych potwierdzających ich poniesienie, nie będzie miał prawa zaliczyć tych wydatków do kosztów uzyskania przychodów. Zwrócił też uwagę, że przepisy ustawy w zakresie kosztów nie określają zasad odnośnie dokumentowania poniesionych kosztów. Artykuł 9 u.p.d.o.p. nakłada na podatnika obowiązek prowadzenia ewidencji rachunkowej, zgodnie z odrębnymi przepisami, w sposób zapewniający

możliwość ustalenia wysokości dochodu lub straty i w konsekwencji należnego podatku. Z tego wynika obowiązek ścisłego przestrzegania zasad rachunkowości, co nie oznacza, że podatnik w przypadku braku dowodu – dokumentu w rozumieniu przepisów o rachunkowości – może zostać pozbawiony prawa do odliczenia poniesionych wydatków jako kosztów uzyskania przychodów.

### B. Związek przyczynowy kosztów z przychodami.

W sprawie o sygn. akt: I SA/Ka 101/00 Sąd, podobnie jak organy podatkowe, nie uznał za koszty uzyskania przychodów wydatków poniesionych z tytułu usług menedżerskich. Podkreślił jednak, że w gospodarce wolno rynkowej korzystanie z tego rodzaju usług może być uznane za koszt uzyskania przychodu. W rozpatrywanej sprawie brak było jednakże podstaw do zaliczenia tych wydatków do takich kosztów, albowiem zakres tych usług pokrywał się z zakresem wykonywanych obowiązków jako pracowników posiadających określone obowiązki i osób wykonujących w tym samym zakresie umowę zlecenia. To oznaczało, że obowiązki tych osób jako konsultantów pokrywały się z obowiązkami jako pracowników. Sąd nie podzielił także argumentacji strony skarżącej, jakoby służyć miało to na celu sklonienie ekspertów włoskich do przyjazdu do Polski, zagwarantowanie im odpowiednio wysokich dochodów oraz utrzymanie kontaktów z macierzystą firmą. Taka argumentacja natury ekonomicznej i społecznej nie była usprawiedliwiona, prowadziła bowiem do podwójnego opłacania tych samych czynności. W wyroku o sygn. akt: SA/Bk 337/00 Sąd podzielił stanowisko organów co do wyeliminowania z takich kosztów, wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania należącego do jedynego udziałowca i prezesa zarządu spółki – podatkiczki, które znajdowało się w budynku tej spółki. Jeśli chodzi o

członków zarządu, to w sprawie o sygn. akt: SA/Bk 237/00 wyłączono z kosztów uzyskania przychodów uznaniowe nagrody przyznane członkom zarządu spółki, gdyż obowiązek ich wypłaty nie wynikał z żadnego przepisu. W sprawie o sygn. akt: III SA 1743/99 Sąd orzekł, iż wbrew przekonaniu organu administracji, brak obowiązku sporządzenia skonsolidowanego sprawozdania finansowego grupy kapitałowej, której skarżący podmiot był członkiem, nie przekreślał wydatku na sporządzenie takiego sprawozdania jako kosztu uzyskania przychodu w sytuacji, gdy wydatek miał związek z działalnością, a przychodami skarżącej spółki. Nie uległo bowiem wątpliwości, że sporządzenie skonsolidowanego sprawozdania opartego na przebadaniu sprawozdań finansowych jednostek organizacyjnych, które funkcjonują jako części międzynarodowych struktur, pozwalała na szybką ocenę kondycji finansowej poszczególnych firm i ich sytuacji ekonomicznej. Bilans taki ustalał konieczny warunek do podjęcia niezbędnych decyzji, mających wpływ na sytuację ekonomiczną firmy jednostkowej i tym samym na wysokość uzyskanych przez nią dochodów. Nie bez znaczenia był fakt, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe zapewniło kompatybilność poszczególnych sprawozdań finansowych. Brak takiej zgodności pomiędzy poszczególnymi sprawozdaniami finansowymi firm cząstkowych, które funkcjonowały jako części międzynarodowych struktur, powodował natomiast dodatkowe koszty. O tym, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe miało związek z przychodem świadczyło także złożone do akt pismo Banku, z którego wynikało, że dane wynikające ze skonsolidowanego badania finansowego Grupy mogły mieć wpływ na podejmowanie decyzji kredytowych dla skarżącej.

#### C. Potrącalność kosztów w czasie.

W sprawie o sygn. akt: SA/Bk 688/00 zaakceptowano stanowisko organów wyliczające z kosztów wydatki poniesione w danym roku na remont

budynku, w którym jednak produkcja rozpoczęła się od roku następnego. Podniesiono, iż zgodnie z przepisem art. 15 ust. 4 u.p.d.o.p. koszty powinny być potrącane w tym roku podatkowym, którego dotyczą przychody będące ich efektem. Na tle analizy tego przepisu skład orzekający w wyroku o sygn. akt: I SA/Ld 80/00 również podniósł, że przepis ten wyraża zasadę potrącalności kosztów uzyskania przychodów tylko w tym roku podatkowym, którego one dotyczą, co oznacza, że nie jest możliwe potrącenie kosztów w roku, w którym je poniesiono, jeżeli rok ten nie jest jednocześnie rokiem, „którego dotyczą”. Zaś w sytuacji, gdy istnieje bezpośrednie powiązanie kosztów z przychodem, to za rok, „którego dotyczą” poniesione koszty należy uważać rok osiągnięcia przychodu, przez co w wypadku przychodu z działalności gospodarczej należy rozumieć rok, w którym przychód ten stał się już należny, a nie rok poniesienia takich kosztów. Skoro więc przepis ten wiąże moment potrącenia kosztów z uzyskaniem przychodów, to dopóki składnik majątkowy – nawet uznany za nieprzydatny – nie zostanie sprzedany, to jego wartość nie może być uznana za koszt uzyskania przychodów. Także pojęcie „zarachowanie”, o jakim mowa w art. 15 ust. 4 stało się przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu w sprawie o sygn. akt: SA/Rz 1907/99, gdzie wystąpił problem zaliczenia w ciężar kosztów uzyskania przychodów podatku od nieruchomości w sytuacji, gdy właściwy organ nie ustalił jeszcze w decyzji podatkowej jego wysokości. Podzielono pogląd organów podatkowych, iż wprawdzie możliwe jest zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów wydatku nie poniesionego lecz zarachowanego, jednakże wtedy, gdy nie został on ustalony właściwą decyzją organu podatkowego, niemożliwe jest jego zarachowanie i w konsekwencji zakwalifikowanie jako kosztu potrącalnego. Na tle stosowania art. 16 ust. 1 pkt 9 lit. b) u.p.d.o.p. Sąd orzekł, że jeżeli w wyniku dokonanej na koniec roku podatkowego korekty planowanego stanu zatrudnienia, tj. faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych pracodawca naliczył i przekazał na rachunek zakładowego

funduszu świadczeń społecznych niższą kwotę odpisu niż powinien przekazać ze względu na faktyczny stan zatrudnienia w tym roku, przekazanie uzupełniającego odpisu w następnym roku podatkowym umożliwia zaliczenie tej kwoty do kosztów uzyskania przychodów, ale w tym roku podatkowym, w którym nastąpiła wpłata na rachunek funduszu, mimo że dotyczyła roku ubiegłego (sygn. akt: III SA 3365/99).

D. Wyłączenia z art. 16 ust. 1.

W sprawie o sygn. akt: I SA/Po 2502/99 skład orzekający stanął na stanowisku, że do istotnych cech umowy leasingu należy korzystanie przez leasingobiorcę z przedmiotu leasingu przez oznaczony w umowie czasokres, przy czym zasadniczo czas korzystania winien być równy okresowi ekonomicznego zużycia przedmiotu leasingu, a opłaty leasingowe są najczęściej wyższe od ekonomicznej wartości zużycia rzeczy, gdyż obejmują także zysk leasingowy. Sprawa dotyczyła umowy zawartej przez skarżącą spółkę z firmą leasingową, której przedmiotem był samochód. Umowa zawarta została na okres 12 miesięcy i nie zawierała opcji zakupu samochodu. Została jednak rozwiązana bez żadnego gospodarczego uzasadnienia po upływie 7 miesięcy. Zdaniem Sądu miała ona charakter fikcyjny i zmierziała do obejścia przepisów podatkowych, a w szczególności art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. b) u.p.d.o.p., o czym świadczyła chęć zaliczenia przez spółkę do kosztów uzyskania przychodów całości ekonomicznego zużycia samochodu sphaconego w ciągu 7 miesięcy. Sporna też była między spółką - podatniczką a organami podatkowymi kwestia będąca przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. akt: I SA/Lu 801/00, związana z możliwością zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kwoty odsetek uiszczonych od pożyczki i kredytu inwestycyjnego, zaciągniętych w celu sfinalizowania uzyskanymi z nich środkami zakupu akcji innych spółek.

Sąd podzielił stanowisko organów co do niemożliwości zaliczenia kwoty zapłaconych odsetek do takich kosztów. Stosownie bowiem do art. 16 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.p. wyłączone z kosztów są wydatki na nabycie (m. in.) akcji. Wydatki te są jednak kosztami przy ustalaniu dochodu ze sprzedaży tych akcji. Brzmienie tego przepisu obejmuje, zdaniem Sądu, wszelkie wydatki, jakie podatnik poniósł w związku z nabyciem akcji, a zatem wyłączenie przewidziane w powołanym przepisie odnosi się również do kosztów kredytu i pożyczki, z których środki finansowe przeznaczone zostały na nabycie akcji. Zauważyć należy, że możliwość zaliczenia odsetek od kredytu i pożyczki do kosztów jest ściśle związana z przeznaczeniem środków z tego kredytu i pożyczki, a więc nie stanowią takich kosztów odsetki od uzyskanych środków finansowych, których wydatkowanie nie stanowiło kosztów uzyskania przychodów. W kwestii amortyzacji środków trwałych zwrócić należy uwagę na wyrok o sygn. akt: SA/Rz 4/00, w którym skład orzekający uznał, iż definicja ceny nabycia środka trwałego, o której mowa w § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmuje również koszty montażu tego środka. Do kosztów tych w firmie pralniczej zaliczyć należy wartość robót instalacyjno - budowlanych. Na tie stosowania art. 15 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 8a u.p.d.o.p. Sąd orzekł, że skoro § 6 ust. 15 rozporządzenia Ministra Finansów z 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych ... określał, że wartość początkową praw majątkowych, w tym licencji i autorskich praw majątkowych stanowi cena nabycia tych praw, to koszty wdrożenia zintegrowanego systemu komputerowego stanowiącego wartość niematerialną i prawną, jako związane z przystosowaniem składnika majątku do stanu zdanego do używania, powinny zostać zaliczone bezpośrednio do kosztów uzyskania przychodów (sygn. akt: III SA 1070/00). Nadal też, w wielu sprawach dotyczących podatku za lata 1996,

1997, 1998, sporną między podatnikami a organami podatkowymi była kwestia zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na rzecz udziałowców – członków zarządu nie będących pracownikami w rozumieniu odrębnych przepisów. Dlatego w ocenie składów orzekających prawidłowy był pogląd kwestionujący na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.p. takie wydatki w sytuacji, gdy w toku postępowania podatkowego bezspornie ustalono, że umowy o pracę z członkami zarządu zawarte zostały z naruszeniem art. 203 K.h. Generalnie rzecz biorąc, podzielono poglądy prawne zawarte w uchwałach NSA z dnia 10 lipca 2000 r. o sygn. akt: FPS 3/00 i FPS 4/00. Wskazują na to rozstrzygnięcia wyroków o sygn. akt: I SA/Lu 101/00, I SA/Lu 282/00, I SA/Lu 328/00, I SA/Lu 697/00, I SA/Lu 37/01. W wyroku o sygn. akt: SA/Bk 773/00 Sąd przychylił się do dominującego poglądu, iż przepis ten nie pozwala na zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów kwot wypłaconych jednemu udziałowcowi spółki z o.o., który był jednocześnie prezesem jej zarządu i z którym umowę o pracę zawarła – jako pełnomocnik – jego zona. Jeśli chodzi o jedynego udziałowca, z którym umowę o pracę na stanowisku prezesa jednoosobowego zarządu zawarł pełnomocnik, to niekorzystny dla podatników pogląd wyrażono w wyrokach o sygn. akt: SA/Rz 624/99, SA/Rz 625/99, SA/Rz 2034/99. W orzeczeniu o sygn. akt: III SA 68/00 skład orzekający podkreślił, że przepis art. 203 K. h. nie wprowadza rozróżnienia między pojęciem „członek zarządu” a „członek zarządu działający jako osoba trzecia”, zatem przepis ten używając tylko pojęcia „członek zarządu” odnosi się do wszystkich umów, jakie członek zarządu może zawierać ze spółką. Przyjmowano również, iż wydatki na rzecz udziałowców (akcjonariuszy) spółek prawa handlowego podlegają zaliczeniu do kosztów tylko wtedy, gdy stanowią wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Sąd w sprawie o sygn. akt: I SA/Po 518/00 podkreślił, że przepis art. 16 ust. 1 pkt 38 wprost wyklucza możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wpłat, czy

też innych świadczeń dokonywanych na rzecz udziałowców – nawet jeżeli są członkami zarządu – poza wynagrodzeniami za pełnienie funkcji. Nie są zatem kosztami wydatki związane z korzystaniem przez udziałowców dla celów służbowych z własnych samochodów, i to zarówno w jazdach zamiejscowych rozliczanych według przebiegu samochodu, jak i w jazdach lokalnych rozliczanych ryczałtem, i bez względu na to, czy wydatki te miały związek z przychodem uzyskanym przez spółkę, czy nie.

### 3. Problematyka związana ze stosowaniem art. 11.

W sprawie o sygn. akt: III SA 2452/01 Sąd szczegółowo omówił kolejność wykazywania przesłanek z art. 11 ust. 1 pkt 2 w postępowaniu dowodowym, prowadzonym przez organ podatkowy. Warto też odnotować wyrok o sygn. akt: SA/Sz 3/00, gdzie stwierdzono, że użyte w przepisie art. 11 ust. 4 pkt 2 – w brzmieniu obowiązującym do 31.12.1998 r. – określenie „związek gospodarczy”, aczkolwiek nie zostało w ustawie zdefiniowane, lecz użyte w tym przepisie dla wykazania powiązań pomiędzy podmiotami – uczestnikami obrotu gospodarczego, którzy w sposób odbiegający od warunków normalnych kształtowali swoje warunki świadczeń w celu nie wykazania lub wykazania dochodu niższego, winno być rozumiane jako całokształt powiązań i zależności, które wystąpiły w obrocie gospodarczym, w tym i zależności, czy też powiązań związanych z dysponowaniem kapitałem albo prawami wynikającymi z jego posiadania. W sprawach o sygn. akt: SA/Bk 326/00 i SA/Bk 327/00 stwierdzono przetrwanie dochodu na kilka powiązanych z podatnikiem – celowo utworzonych – spółek. Spółki te pośredniczyły tylko w przekazywaniu robót, które ostatecznie wykonywali na podstawie zleceń pracownicy podatnika. Sąd zgodził się z organami podatkowymi co do ustalenia dochodu tego podatnika z pominięciem tych

związków.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

### 1. Koszty uzyskania przychodów

W orzecznictwie NSA dotyczącym problematyki kosztów uzyskania przychodu podkreślano spoczywający na podatniku obowiązek wykazania związku poniesionych wydatków z uzyskaniem przychodem, przy zachowaniu reguł zawartych w przepisach art. 22 i art. 23 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Zgodnie z tymi zasadami Sąd nie uznał za koszty uzyskania przychodu wydatków poniesionych na reklamę w postaci prezentacji wyrobów własnej firmy i zużycia ich do poczęstunku osób biorących udział w wystawie towarów (sygn. akt SA/Bk 555/00) czy zakup światek śrebrnych i przekazanie ich kontrahentowi (sygn. akt SA/Rz 1526 i 1527/99).

Koszty zakupu drukarki komputerowej, która ma współpracować z kilkoma różnymi komputerami podatkowa, mogą w ocenie Sądu zwiększyć wartość środka trwałego i w konsekwencji zwiększyć odpisy amortyzacyjne (jeśli wartość drukarki przekracza określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów kwotę – sygn. akt SA/Rz 1182 do 1184/99) albo zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu – w przypadku, gdy jej wartość jest mniejsza od tej kwoty (sygn. akt I SA/Wr 2920/98).

Orzecznictwo podkreśla rolę opinii biegłych w sprawach dotyczących kosztów uzyskania przychodu, podkreślając jednocześnie, że biegły nie może przeprowadzać za organy podatkowe postępowania dowodowego, dokonywać oceny dowodów i interpretacji pojęć prawnych (sygn. akt I SA/Po 345/00, I SA/Po 684/00, I SA/Po 971/00).

### 2. Renty i inne trwałe ciężary

Wśród wyroków dotyczących odliczenia od podatku na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych kwot rent umownych występują rozbieżności w orzecznictwie Sądu.

Dotyczą one w szczególności możliwości uznania za rentę podlegającą odliczeniu świadczenia, spełnionego w wykonaniu umowy zawartej bez zachowania formy aktu notarialnego.

Stanowisko opowiadające się za dopuszczalnością takiego odliczenia opiera się na tezie, że wykonanie zobowiązania, a więc świadczenie kwot pieniężnych, ma miejsce w przypadku spełnienia każdego z jednorazowych świadczeń okresowych z osobna i sanuje braki formalne umowy (sygn. akt SA/Sz 2060/99, SA/Sz 660/00).

Pogląd przeciwny został uzasadniony twierdzeniem, że spełnienie kilku świadczeń w roku podatkowym nie oznacza ważności całej umowy, jeśli została ona zawarta np. na czas życia osoby uprawnionej (sygn. akt SA/Sz 543/00).

Do usunięcia rozbieżności w orzecznictwie na tym tle powinien przyczynić się wyrok składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 grudnia 2001r., sygn. akt FSA 4/01, w którym stwierdzono, że umowa renty bez wynagrodzenia, która nie została zawarta zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego nie może być uznana za rentę wymienioną w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Sąd nie podzielił wielokrotnie prezentowanego przez organy podatkowe poglądu, że każde stypendium ma charakter darowizny połączonej z poleceniem, uznając takie świadczenie (osobiste, okresowe i celowe) jako stanowiące ze swej istoty trwałe ciężary, a więc objęte przepisem art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (sygn. akt I SA/Po

350/00, I SA/Po 674/00, I SA/Po 718/00, I SA/Po 825/00, I SA/Po 1161/00, SA/Rz 1812/99, SA/Rz 2175/99, SA/Sz 901/00).

Sąd stwierdził, że nie ma kolizji między postanowieniami art. 21 ust. 1 pkt 39 i 40 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwalniającego od opodatkowania (u stypendystów) wyłączenie stypendia naukowego, stypendia za wyniki w nauce i stypendia ministra za osiągnięcia w nauce, a art. 26 ust. 1 pkt 1, który dawał możliwość skorzystania z ulgi podatkowej przez fundatorów stypendiów będących osobami fizycznymi (sygn. akt III SA 109/00, III SA 333/00).

Odmienny pogląd prezentuje wyrok w sprawie I SA/Ka 58/00. Po dokonaniu analizy regulacji prawnej dotyczącej stypendiów, Sąd doszedł do wniosku, że pojęcia „stypendium” oraz „trwałe ciężary” nie są pojęciami tożsamymi. Skoro bowiem ustawodawca raz posługuje się pojęciami „stypendium”, to nie można uznać, że w innym przepisie odnosi się do tego samego terminu za pomocą całkowicie innego pojęcia (tj. pojęcia „trwałego ciężaru”).

### 3. Ulga mieszkaniowa i budowlana

Sąd uznał za naruszającą przepisy art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. „a” i „b” ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych decyzję, odmawiającą podatnikowi skorzystania z ulgi jedynie z powodu małej powierzchni domu, wzniesionego na terenie przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę rekreacyjną. Wskazane okoliczności nie pozbawiają bowiem budynku charakteru mieszkalnego, nie wykazano również, aby budynek ten nie miał służyć własnym potrzebom mieszkaniowym podatnika (sygn. akt I SA/Lu 228-229/01).

W innym wyroku – z dnia 29 marca 2001r. – Sąd zauważył, że wyodrębnienie przez ustawodawcę w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku

dochodowym od osób fizycznych jako źródeł przychodu stosunku służbowego, wynikającego z ustaw zwanych pragmatykami służbowymi oraz stosunku pracy, regulowanego przepisami Kodeksu pracy, powoduje, iż zwolnienie od podatku dochodowego określone w art. 21 ust. 1 pkt 14 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczące kwot otrzymywanych przez pracowników w związku z przeniesieniem służbowym nie ma zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy uregulowanego wyłączenie przepisami Kodeksu pracy. Uznał też, że określenie „udostępnienie lokalu mieszkalnego pracownikom”, użyte w art. 21 ust. 1 pkt 19 lit. „b” ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczy wyłącznie lokali mieszkalnych, które są we władaniu pracodawcy i zostały przez niego udostępnione do używania pracownikowi zatrudnionemu poza miejscem stałego zamieszkania; nie może natomiast polegać na zwrocie pracownikowi części kosztów wynajmowania przez niego lokalu mieszkalnego (sygn. akt I SA/Ka 2247/99).

Koszty budowy budynku mieszkalnego na wspólnym gruncie, pokrywane oddzielnie przez każdego ze współwłaścicieli, mógł odliczać od dochodu każdy ze współwłaścicieli, który je poniósł, bez względu na wielkość jego udziału w zabudowanym gruncie (art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. „b” ustawy z 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 1997r. sygn. akt SA/Bk 1317/00).

Sąd oddalił skargi na decyzje odmawiające podatnikom prawa do ulgi na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. „d” ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – z tytułu nabycia lokali mieszkalnych w przebudowanym budynku, akceptując stanowisko organów podatkowych, które uzależniały dokonanie odpisów od tego, aby nabyty lokal znajdował się w nowo wzniesionym budynku (sygn. akt I SA/Lu 641/00, I SA/Lu 677/00, I SA/Lu 678/00, I SA/Lu

705/00, I SA/Lu 718/00, I SA/Lu 719/00, I SA/Lu 785/00, I SA/Lu 786/00, I SA/Lu 898/00, I SA/Lu 899/00).

#### 4. Podatek zryczałtowany

Z samego faktu założenia i prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów nie można wyciągnąć wniosku, że podatnik w sposób „domniemany” zrzekł się opodatkowania w formie ryczałtu. Dokonanie przez organ podatkowy arbitralnego wyłączenia z tej formy opodatkowania, oparte jedynie na fakcie założenia i prowadzenia takiej księgi, należy uznać za istotne naruszenie przepisów § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1995r. w sprawie ryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – Dz. U. Nr 148, poz. 719 ze zm. (sygn. akt I SA/Gd 2684/98). Natomiast nie podlega przywróceniu termin do złożenia przez podatnika oświadczenia o rezygnacji z ryczałtowej formy opodatkowania (sygn. akt SA/Rz 933/99).

Sąd uchylił decyzję określającą zryczałtowany podatek dochodowy od zamiany nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 „a” i art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w sytuacji gdy podatnik nabył nieruchomości na podstawie postanowienia o zniesieniu współwłasności z dnia 7 listopada 1995r., a zamiany tej nieruchomości (udziałów w niej) dokonał w dniu 8 września 1998r., a więc przed upływem 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło nabycie. Sąd wskazał, że na gruncie prawa podatkowego nabyciem nie jest przyznanie własności rzeczy w drodze zniesienia współwłasności i skoro podatnik nabył udziały w nieruchomości na podstawie postanowień w postępowaniu spadkowym w latach 1974 i 1980, stanowisko organów podatkowych prowadziłoby do sytuacji, iż wskazany wyżej termin biegbły

dwukrotnie: raz od nabycia współwłasności w drodze spadku, a po wtóre od daty zniesienia współwłasności (sygn. akt SA/Rz 1075/99).

Sąd uznał za niedopuszczalne wspólne opodatkowanie małżonków zryczałtowanym podatkiem od dochodu z nieujawnionych źródeł, ponieważ jest ono możliwe tylko na wspólny wniosek zawarty w zeznaniu podatkowym (sygn. akt SA/Rz 1599/99).

Uchyłono również decyzje, które za przychody z nieujawnionych źródeł uznawały kwotę pożyczki, jeśli nie została od umowy pożyczki uiszczona opłata skarbową (SA/Sz 2254/99) oraz darowiznę, nie zgłoszoną wcześniej do opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn (sygn. akt SA/Sz 198/00, SA/Sz 199/00).

#### 5. Opodatkowanie wspólników spółki cywilnej

Sąd zaakceptował wyłączenie możliwości korzystania przez wspólnika spółki cywilnej z ulgi z tytułu wykszolenia uczniów w przypadku, gdy wspólnik nie ma uprawnień do szkolenia uczniów bądź wystąpił ze spółki przed zakończeniem szkolenia ucznia (sygn. akt SA/Rz 2180/99). Zaprzestanie działalności gospodarczej lub utrata uprawnień do szkolenia w dacie złożenia przez podatnika wniosku o przyznanie ulgi nie skutkują utratą uprawnień z tego tytułu (sygn. akt I SA/Gd 35/99).

Wyrok w sprawie o sygn. akt III SA 429/00, w którym Sąd uchylił decyzję, kwestionującą możliwość potrącenia należności podatkowych wspólnika spółki cywilnej z wierzytelności tej spółki wobec państwowej jednostki budżetowej, został zaskarżony przez Prezesa NSA w drodze rewizji nadzwyczajnej, jako naruszający przepis art. 64 Ordynacji podatkowej.

## 6. Sprzedaż akcji pracowniczych

Nie budziło sporów stanowisko składów orzekających, które uznawały za podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym przychody ze sprzedaży akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych przez pracowników, którzy otrzymali te akcje. Taki tryb przydziału akcji nie jest bowiem publicznym obrotem w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1991r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych – Dz. U. z 1994r., Nr 58, poz. 239 ze zm. (m. in. sygn. akt I SA/Wr 636/98).

## 7. Świadczenia ze stosunku pracy i stosunku służbowego

Bezwrotną pomoc finansową, udzieloną przez pracodawcę na podstawie przepisów resortowych w związku z budową domu, Sąd uznał za przychód ze stosunku służbowego, podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym na podstawie przepisów art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Pomoc ta podlega opodatkowaniu w roku podatkowym, w którym została wydana decyzja pracodawcy o jej przyznaniu. Z punktu widzenia prawa podatkowego nie jest natomiast istotne, kiedy pomoc ta stała się bezwrotna (sygn. akt I SA/Po 1822/99, I SA/Po 375/00).

Podobnie oceniono udzielenie pracownikowi przez zakład pracy nieodpłatnej pożyczki (sygn. akt I SA/Kr 421/99).

W szeregu orzeczeń przyjęto, że podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym świadczenia, otrzymane przez pracownika z zakładu pracy z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę. Ich wypłacenie na podstawie „paktu gwarancji pracowniczych”, będącego w rozumieniu art. 9 § 1 Kodeksu pracy źródłem prawa pracy, powoduje, że nie mają one charakteru odszkodowania, przyznanego na podstawie przepisów prawa cywilnego,

zwołionego od podatku na podstawie art. 21 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, są natomiast świadczeniem ze stosunku pracy (sygn. akt III SA 1175/01, III SA 1258/01, III SA 1269/01, III SA 1275/01, III SA 1316/01, III SA 1318/01, I SA/Po 2504/99, I SA/Po 2518/99, I SA/Po 2519/99, I SA/Po 262/00, I SA/Po 332/00).

Sąd uznał, że przychody, uzyskiwane przez zawodników i kadre instruktorsko-trenerską, w klubie sportowym, wynikające z tzw. „umów kontraktowych”, zawieranych niezależnie od umów o pracę, nie mogą być uznane za przychody z działalności wykonywanej osobiście w świetle art. 10 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ponieważ w zawieranych umowach brak jest elementów, które świadczyłyby o tym, że mamy do czynienia ze stosunkiem prawnym, którego istotą jest podejmowanie przez zawodników działalności osobistej w rozumieniu powołanych przepisów (sygn. akt I SA/Ka 2196/99).

Za świadczenia rzeczowe ze stosunku pracy uznano również przekazane pracownikom z okazji Świąt Wielkanocnych przedmioty, takie jak: rower górski, odkurzacz, obuwie, serwis obiadowy czy żelazko. Sąd w wyroku I SA/Gd 1420/98 uznał, że nie miały one charakteru zwyżajowych upominków ani powiązania z charakterem Świąt Wielkanocnych, gdyż w istocie rzeczy służyły do zaspokojenia indywidualnych potrzeb materialnych pracowników, nie spełniały zatem jednej z przesłanek określonych w § 9 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 35, poz. 173 ze zm.) i podlegały opodatkowaniu na mocy art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

## 8. Inne zagadnienia

Na uwagę zasługuje szereg orzeczeń dotyczących uznania za działalność gospodarczą wielokrotnego zawierania z zyskiem umów sprzedaży lub zamiany nieruchomości lub ich części oraz udziałów w nieruchomościach, a także prawa wieczystego użytkowania nieruchomości. O takiej kwalifikacji decydowała skala działalności, jej przedmiot, zawodowy i powtarzalny charakter działań oraz podporządkowanie ich zasadzie racjonalnego gospodarowania (sygn. akt I SA/Po 2320/99). Podobnie potraktowano wielokrotne w ciągu roku podatkowego zawieranie umów sprzedaży z zyskiem samochodów (sygn. akt I SA/Po 867/00).

W razie śmierci podatnika – osoby fizycznej jedynym prawnie dozwolonym sposobem określenia wysokości podatku dochodowego od tej osoby jest wydanie decyzji w trybie uregulowanym w art. 104 Ordynacji podatkowej. Niedopuszczalne jest natomiast złożenie zeznania podatkowego „za” czy „w imieniu” zmarłego podatnika (sygn. akt I SA/Kr 1375/00).

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

Nadal często występowały sprawy dotyczące podstawy opodatkowania tym podatkiem, ze szczególnym uwzględnieniem dyspozycji przepisu art. 7 i 8 omawianej ustawy. Słady sądzące wielokrotnie podkreślały, że organy podatkowe powinny w zakresie podstawy opodatkowania brać pod uwagę wartość nabytych rzeczy i praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów, czyli tzw. „czystą wartość”, ustaloną według stanu rzeczy i praw majątkowych istniejących w dniu nabycia oraz cen rynkowych z dnia złożenia zeznania podatkowego urzędowi skarbowemu lub pobrania podatku przez podatnika (np.: I SA/Po 215-216-217/2000, I SA/Po 171/2000). W wyroku z dnia 10

grudnia 2001 r., sygn. akt I SA/Wr 891/99 stwierdzono, że opinia biegłego, powołująca jako podstawę przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 98, poz. 612) i sporządzona według zasad wyceny nie przewidzianych w ustawie o podatku od spadków i darowizn, nie może stanowić podstawy wyceny nieruchomości darowanej. W myśl bowiem przepisu art. 8 ust. 3 ustawy podatku od spadków i darowizn wartość rynkową rzeczy i praw majątkowych określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w danej miejscowości, w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z dnia złożenia zeznania podatkowego lub pobrania podatku przez podatnika.

W wyroku z dnia 11 października 2001 r., sygn. akt III SA 1973/00 wyrażono pogląd, że ciężar wykazania, że w skład spadku wchodziły długie spadkowe spoczywa na podatniku. Skoro skarżący nie wykazali istnienia długu spadkowego, a wartość czynną składników spadku ustalono w oparciu o dane podane przez podatników w zeznaniu oraz piśmiennie skierowanym do urzędu skarbowego, to nie można przyjąć, że brak ponownego przesłuchania podatników był uchybieniem mającym wpływ na wynik sprawy.

W sprawie sygn. akt I SA/Ld 1173/99, dotyczącej podstawy opodatkowania przy nabyciu w drodze zasiedzenia, Sąd doszedł do przekonania, że przy wymiarze podatku od spadków z tytułu nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, na równi z nakładami własnymi, wyłączeniu spod opodatkowania podlegają nakłady darczyńcy, jeżeli osoba, która zasiedziała nieruchomość, wykaze swe prawo obdarowanego, wynikające z zawartej w przepisanej prawem formie umowy darowizny, zobowiązującej do przeniesienia własności nakładów. Nakłady darczyńcy podlegają opodatkowaniu podatkiem od darowizny (art. 1 ustawy), a skoro tak, to nie

mogą być traktowane z punktu widzenia przepisu art. 7 ust. 4 ustawy jako nakłady innej osoby niż ta, która nabyła nieruchomości przez zasiedzenie. W innym bowiem przypadku podlegałaby podwójnemu opodatkowaniu: raz z tytułu podatku od darowizny, po raz wtóry z tytułu nabycia nieruchomości przez zasiedzenie.

W sprawach dotyczących podatku od spadków i darowizn (np.: I SA/Ka 1095/00, I SA/Po 1399/2000, III SA 1026/00) podtrzymano także dotychczasowe stanowisko, iż podatnik składający wniosek o odroczenie, umorzenie zaległości podatkowej, bądź o rozłożenie na raty zobowiązania podatkowego powinien liczyć się z przepisem art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 r. (Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.). W przypadku bowiem pobierania przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody jednostek samorządu terytorialnego (a do takich należy podatek od spadków i darowizn) urząd ten może odroczać, umarzać, rozkładać na raty lub zaniechać poboru oraz zwolnić podatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek, wyłącznie na wniosek lub za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Na gruncie podatku od spadków i darowizn w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego często występowały również sprawy dotyczące ulgi podatkowej przyznanej na podstawie art. 16 ustawy o podatku od spadków i darowizn. W sprawach SA/Sz 1077/2000, SA/Sz 1076/2000, SA/Sz 1075/2000 SA/Sz 1074/2000 Sąd stwierdził – podtrzymując dotychczasowe stanowisko w tej kwestii, że ulga z art. 16 ust. 1 ustawy odnosi się do przedmiotu dziedziczenia jako całości i ulega podziałowi w sytuacji kiedy przedmiotem dziedziczenia jest udział a nie całość rzeczy lub praw opisanych w tym przepisie.

Opłata skarbową (ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej – Dz. U. Nr 4, poz. 29 ze zm.)

Przed wszystkim zwrócić należy uwagę na to, że z dniem 1 stycznia 2001 r. weszły w życie dwie ustawy z dnia 9 września 2000 r., tj. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959) oraz o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 86, poz. 960). Ustawy te zastąpiły obowiązującą dotąd ustawę z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej.

Sprawy na tle nowych ustaw nie były jeszcze przedmiotem rozpoznania w NSA w 2001 r. Dlatego niniejsze opracowanie omawia sprawy rozstrzygnięte w oparciu o ustawę z 1989 r.

1. Na szczególną uwagę zasługują sprawy opłaty skarbowej od sprzedaży towarów używanych. Na ogół składy orzekające rozstrzygały zgodnie z poglądem wyrażonym w uchwałach NSA z dnia 27 listopada 2000 r. o sygn. akt: FPS 5/00. Mianowicie przyjmowano, iż sprzedaż towarów używanych (w rozumieniu ustawy o VAT), która z woli ustawodawcy zwolniona została z opodatkowania podatkiem od towarów i usług (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o VAT), nie podlegała opłacie skarbowej zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z 1989 r., pod warunkiem, że jedną ze stron tej transakcji był podatnik VAT. Potwierdzeniem takich rozstrzygnięć jest wyrok o sygn. akt: SA/Rz 2434/00, gdzie Sąd, podobnie jak organy podatkowe (skargę wnosili Prokurator Okręgowy), uznał, iż zaskarżona decyzja – stwierdzająca istnienie nadpłaty w opłacie skarbowej – jest legalna. Podobnie orzekano w sprawach sygn. akt: SA/Bk 1598/00, SA/Bk 1646/00, SA/Bk 1651/00, SA/Bk 1685/00, SA/Bk 55/01, jak też I SA/Lu 700/01.

Przykładem odmiennych orzeczeń, w których sprawy rozstrzygnięto na niekorzyść podatników, są wyroki o sygn. akt: SA/Rz 1247/00 i SA/Rz

1248/00. Od orzeczeń tych Prezes NSA wniósł rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego.

2. Na tle kontrowersyjnego przepisu art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z 1989 r. o opłacie skarbowej, w orzecznictwie utrwalili się poglądy wyrażony w uchwałach NSA z dnia 27 listopada 2000 r. o sygn. akt: FPS 11/00 oraz w wyroku SN z dnia 9 lutego 2001 r. o sygn. akt: III RN 67/00, że jeśli jedna ze stron cywilnej umowy sprzedaży obligacji (wierzycielności z obligacji) świadczy usługi w zakresie finansów, to umowa ta nie podlega opłacie skarbowej, bowiem kwalifikuje się ona do usług, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT, wyłączonej z opłaty skarbowej po myśli powołanego wyżej przepisu ustawy o opłacie skarbowej. Stanowisko takie zajęto w wyrokach o sygn. akt: I SA/Ld 2256/98, I SA/Ld 2350 – 51/98, I SA/Ld 2697/98, I SA/Ld 273/99, SA/Sz 1447/99, SA/Sz 1995/99, SA/Sz 687/00.

3. Wspomnieć należy także o sprawach, których przedmiotem była ocena zasadności należnej według organów podatkowych opłaty skarbowej od wykonania na obszarze RP umów pożyczki w latach 1998 - 1999 udzielonych przez udziałowca z siedzibą za granicą spółce z siedzibą w Polsce. W sprawach tych sądownie orzekające kontynuowały linię orzecznictwa, jaka ukształtowała się w roku 1999, iż do pożyczek udzielanych spółce przez jej zagranicznego udziałowca zastosowanie miał art. 1 ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej, co oznacza, że pożyczki te podlegały tej opłacie w Polsce, pomimo, iż umowy ich dotyczące zostały zawarte za granicą. Potwierdza tę linię wyrok o sygn. akt: I SA/Lu 366/00.

4. W sprawie o sygn. akt: I SA/Wr 1858/99 przedmiotem sporu była kwalifikacja podatkowa kwot przekazanych przez jednego z udziałowców

spółki na cele częściowego finansowania bieżących wydatków spółki. Organy oceniły te wpłaty jako pożyczki, mimo że strona skarżąca twierdziła, iż było to użytkowanie nieprawidłowe (art. 264 K.c.). Sąd stwierdził, że za tym, iż częściowe finansowanie bieżących wydatków spółki następowało w ramach pożyczki, przemawiają dokumenty kasowe (KW), na podstawie których spółka zwracała wyłożone za nią środki pieniężne. Zauważył, że pieniądze nie zostały wpłacone do spółki lecz „za spółkę”, a także, że z akt sprawy w żaden sposób nie wynikało, aby w jakiegokolwiek formie zostało złożone oświadczenie o ustanowieniu prawa użytkowania wpłaconych za spółkę pieniędzy. Skład orzekający podkreślił, że wpłaty te nie były odnotowane w dokumentacji księgowej, zaś ich zwrot następował na podstawie dowodów wpłaty (KW), w których tytuł wpłaty ogólnie opisywano jako „wpłata należności za opłacone rachunki, składki ZUS”. Zdaniem Sądu był to swoisty mechanizm kredytowania działalności gospodarczej i dlatego świadczenia pieniężne zakwalifikować należało jako pożyczki, które na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. c) podlegały opodatkowaniu opłatą skarbową.

5. Odnotowania wymagają rozstrzygnięcia dotyczące podstawy opodatkowania opłatą skarbową czynności cywilnoprawnej, polegającej na sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości, tj. wyroki o sygn. akt: I SA/Ld 684/99, SA/Rz 1993/99, SA/Rz 2105/99, I SA/Ka 1309/00. W orzeczeniach tych przyjęto pogląd, że na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. c) ustawy o opłacie skarbowej, podstawą obliczenia opłaty przy sprzedaży udziału w nieruchomości jest wartość rynkowa tego udziału, a nie wartość rzeczy odpowiadającej wielkości udziału. Zwrócono uwagę, że uprawnienia współwłaściciela w częściach ułamkowych ulegają ograniczeniom przewidzianym w art. 199 – 208 K.c.

W powołanym wyżej wyroku o sygn. akt: I SA/I/d 684/99 skład orzekający podkreślił dodatkowo, że nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 10 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej określenie wartości rynkowej przedmiotu czynności cywilnoprawnej na podstawie transakcji odległych czasowo oraz dotyczących zbycia całej nieruchomości, a nie tylko jej części.

6. W sprawie o sygn. akt: I SA/Wr 785/98 Gmina Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska” obciążona została opłatą skarbową od sprzedaży nieruchomości rolnej, od której notariusz nie pobrał należnego podatku. Kupujący złożyli przed notariuszem oświadczenie o włączeniu nabytej nieruchomości do gospodarstwa rolnego. Tymczasem zabudowana nieruchomość wprowadzona została do ewidencji środków trwałych przedsiębiorstwa, którego właścicielem był jeden z małżonków i w konsekwencji wykorzystywana była na cele prowadzonej działalności handlowej, nie związanej z działalnością rolną. Sąd potwierdził zasadność pobrania w takiej sytuacji opłaty skarbowej. Zdaniem Sądu, obie strony umowy sprzedaży stały się dłużnikami solidarnymi Skarbu Państwa i faktu tego nie mogło zmienić ich porozumienie, ani wina leżąca po stronie kupujących. Stronie skarżącej służyć będzie jedynie roszczenie cywilnoprawne do nabywców nieruchomości dochodzone przed sądem powszechnym.

7. Zwrócić jeszcze trzeba uwagę na wyrok o sygn. akt: III SA 1670/00, w którym Sąd podniósł, iż podwyższenie kapitału zakładowego jest zawsze realizacją umowy spółki i to bez względu na to, czy następuje w drodze zmiany tej umowy, czy w drodze uchwały zgromadzenia wspólników. Zatem na podstawie art. 1 ust. 2 i art. 10 ust. 1 pkt 11 lit. b) w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. e) i art. 10 ust. 1 pkt 11 lit. a) ustawy z 1989 r. podlega ono opłacie skarbowej, bez względu na sposób jego dokonania.

Podatki i opłaty lokalne (ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84).

#### I. Zagadnienia proceduralne

Wiele orzeczeń wydawanych na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych odnosiło się do regulacji zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie III SA 2525/99 stwierdził, że błędny jest pogląd jakoby art. 233 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa uprawniał Samorządowe Kolegium Odwoławcze jedynie do oceny decyzji pod względem formalnym. Przepis ten nie pozwalała wprawdzie Kolegium orzec co do istoty, ale nie oznacza, że nie bada ono sprawy merytorycznie.

W orzecznictwie podtrzymano również dotychczasowe poglądy w sprawie udzielania ulg podatkowych w postaci umorzenia całości lub części albo rozłożenia na raty zaległości podatkowej w oparciu o art. 38 § 1 pkt 2 lub art. 67 Ordynacji podatkowej (np.: I SA/Po 1869/00, I SA/Gd 18/00), konsekwentnie twierdząc, że jest to instytucja oparta na zasadzie uznania administracyjnego, które nie może być utożsamiane z dowolnością i nie powinno odbywać się automatycznie, ale musi być wynikiem odrębnego postępowania prowadzonego w indywidualnej sprawie, w którym rozważana jest zarówno kwestia uzasadnionego, ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego. Zwrócono też uwagę, iż decyzja w zakresie uznania administracyjnego może zapasć wyłącznie w sytuacji, gdy wymiar podatku jest ostateczny.

W sprawach rozpatrywanych przez NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie (SA/Rz 1346/99, SA/Rz 1503/99, SA/Rz 1578/99, SA/Rz 1860/99)

wyrażono pogląd, że przesłanka ważnego interesu podatnika, zarówno majątkowego (brak środków finansowych, brak pracy, brak majątku, itp.), jak i osobistego (zły stan zdrowia), powinna być rozpatrywana w zakresie szerszym podmiotowo i może dotyczyć także członków rodziny podatnika wspólnie z nim zamieszkujących.

W wyroku z dnia 6 grudnia 2001 r., sygn. akt III SA 1863/00 Sąd zwrócił uwagę na fakt iż, mimo że organ nie ma obowiązku rozłożenia podatku (zaległości) na taką liczbę rat, jaką proponuje podatek, to powinien przeprowadzić dokładną analizę stanu materialnego podatnika w celu rozłożenia zapłaty podatku (zaległości podatkowej) na taką liczbę rat, która byłaby możliwa do zapłaty w aktualnej sytuacji finansowej podatnika.

## 2. Podatek od nieruchomości

W ogólnym wpływie spraw dotyczących tego podatku pojawiło się zagadnienie opodatkowania nieruchomości należących do szkół wyższych, które są udostępniane innym podmiotom na prowadzenie działalności gospodarczej. W sprawach SA/Sz 906/2000, SA/Sz 905/2000 Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie stwierdził, że szkoła wyższa nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości od lokali udostępnianych innym podmiotom do prowadzenia działalności gospodarczej. Stosownie bowiem do treści art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 65, poz. 385 ze zm.) uczelnia jest zwolniona od podatków. Podobne stanowisko zostało zajęte przez NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie, który w sprawie SA/Rz 338/00 uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego i stwierdził, że doszło do naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż nie wyjaśniono czy wynajmowanie i wydzierżawianie lokali

innym osobom przez uczelnię wyższą odbywało się w ramach wydzielonej działalności gospodarczej (§ 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni - Dz. U. Nr 112, poz. 485 ze zm.). Zdaniem Sądu zwolnienie, o jakim mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, nie obejmuje podatku od nieruchomości, jeżeli działalność gospodarcza jest prowadzona w wydzielonej formie organizacyjnej. Odmienny pogląd natomiast wyrażony został przez OZ w Krakowie w sprawach I SA/Kr 2143/98, I SA/Kr 2144/98, I SA/Kr 2145/98, I SA/Kr 2146/98, I SA/Kr 2147/98, co stało się przyczyną wniesienia rewizji nadzwyczajnych od wyżej wymienionych orzeczeń przez Prezesa NSA.

Zagadnieniem istotnym było również opodatkowanie nieruchomości Narodowego Banku Polskiego, zarówno w zakresie stawek podatkowych, jak i zwolnienia w podatku od nieruchomości. W uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2001 r., FPS 11/01 wyrażony został pogląd, że Narodowy Bank Polski nie jest zakładem budżetowym, w związku z czym określenia „działalność gospodarcza, o jakiej mowa w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 72, poz. 344 ze zm.) oraz „odpłatne wykonywanie wyodrębnionych zadań i pokrywanie kosztów swej działalności z przychodów” użyte w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) nie odnoszą się do tego Banku.

Interesujące i doniosłe zagadnienia wyłoniły się w sprawach dotyczących zwolnienia podatkowego przyznanego podatnikom podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W wyroku z dnia 30 marca 2001 r., sygn. akt III SA 2796/00 wyrażony został pogląd, że Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych stanowi jedną z jednostek organizacyjnych skupionych wokół organu administracyjnego. Tym samym odpowiada definicji „administracji samorządu

terytorialnego" i podlega zwolnieniu od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.).

W wielu orzeczeniach podzieleno pogląd zawarty w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 1999 r., FPK 1/99, iż budynki aresztu śledczego zajęte w całości lub w części na pomieszczenia (cele) dla osób osadzonych przymusowo nie mogą podlegać zaliczeniu do kategorii „budynków mieszkalnych”, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Dotyczy to również budynków zajmowanych na te cele przez zakłady karne (np.: I SA/Ld 1403/99, I SA/Ld 894/99, SA/Sz 834/2000).

Nadal występowały sprawy, w których podatnicy żądali stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości, wskazując jako podstawę opodatkowania budowli ich wartość początkową, bez aktualizacji wynikającej z przepisów o amortyzacji środków trwałych (np.: I SA/Ld 247/99, I SA/Ld 261/99, I SA/Ld 2134/98). NSA konsekwentnie zajmował stanowisko, że podstawa opodatkowania budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, powinna być ustalona w wysokości jej wartości zaktualizowanej w oparciu o obowiązujące w tym okresie przepisy dotyczące amortyzacji środków trwałych. Wskazywano, że uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie W 2/96, w której jako wartość początkową przyjmowano niezaktualizowaną wartość historyczną, nie ma mocy wiążącej. NSA – Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie zajął natomiast stanowisko, że wejście w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. ustawy o rachunkowości stworzyło możliwość zgodnego z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym stosowania w tym zakresie przepisów, dotyczących amortyzacji środków trwałych rozporządzenia wykonawczego, wydanego na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Uznając tą

możliwość - co do zasady, sprzeciwił się jednakże stosowaniu tych przepisów w odniesieniu do wartości środka trwałego w trakcie roku podatkowego, ponieważ zdaniem tego Ośrodka zmiana obowiązujących zasad i opodatkowania w trakcie roku podatkowego nie jest dopuszczalna.

W wielu sprawach zajęto się także problemem opodatkowania gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W wyrokach (I SA/Po 2766/00, I SA/Po 2752/00) stwierdzono, że budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna, z uwagi przede wszystkim na treść przepisu art. 3 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, niezależnie od tego, czy w budynku prowadzona jest efektywna działalność gospodarcza. Wystarczy, że podatnik posiadający daną nieruchomość prowadzi działalność gospodarczą. NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku, powołując się na art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 3 ww. ustawy stwierdził, że przez budynki i grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej rozumieć należy także nieruchomości, które przeznaczone są bezpośrednio na wspomniany cel lub spełniają funkcje usługowe (np. plac manewrowy) - I SA/Gd 1521/99.

3. Niektóre zagadnienia rozpatrywane na gruncie podatku od nieruchomości wiązały się ściśle z podatkiem rolnym lub leśnym. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejskowy w Białymstoku w sprawie SA/Bk 953/01 wyraził pogląd, że grunty zakrzewione i zadrzewione oznaczone w ewidencji gruntów symbolem Lz podlegają podatkowi od nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Natomiast NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Rzeszowie podzielił dotychczasowe stanowisko wyrażone w orzecznictwie, że w postępowaniu podatkowym bezpośrednio zastosowanie ma przepis art. 21 ustawy z dnia 17

maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), przez co podstawą wymiaru podatków powinny być dane zawarte w ewidencji oraz dane zawarte w planach urzędzenia lasu. W związku z tym stwierdził, że ustalenie zobowiązania z tytułu podatku leśnego i podatku od nieruchomości w formie łącznego zobowiązania pieniężnego (§ 3 ust. 1 i 2 w zw. z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 września 1996 r. w sprawie łącznego zobowiązania pieniężnego – Dz. U. Nr 112, poz. 539) nie jest zależne od wyrażenia na to zgody współwłaścicieli gruntów (SA/Rz 831/99).

NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku (1 SA/Gd 2249/98) doszedł do przekonania, że niezbędnym warunkiem do obciążenia działki leśnej podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest wykazanie przez organy podatkowe, iż spełnione zostały przesłanki z art. 60 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444 ze zm.).

#### 4. Podatek od środków transportowych

W kwestii przedmiotu opodatkowania podatkiem od środków transportowych Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach (1 SA/Ka 2008-2010/99) zajął stanowisko, że brak jest podstaw prawnych do opodatkowania - w oparciu o art. 8 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - samochodów specjalnych objętych definicją z art. 2 pkt 36 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) oraz samochodów z wyposażeniem do specjalnych celów na podwoziach samochodów ciężarowych (bez samochodów-dźwigów oraz maszyn wmontowanych na podwoziach) sklasyfikowanych w Systematycznym Wykazie Wyróbów pod symbolem SWW.1025.

W Ośrodku Zamiejscowym w Łodzi w sprawie I SA/Łd 2144-2145/98 został zaprezentowany pogląd, że środki transportowe znajdujące się w

posiadaniu podmiotów gospodarczych, będące na przydziałach mobilizacyjnych do sił zbrojnych i jednostek przewidzianych do mobilizacji, nie są środkami transportowymi stanowiącymi zapasy mobilizacyjne i nie stosuje się do nich przepisu art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

#### 5. Opłaty lokalne

Istotne zagadnienie ujawniło się w sprawie II SA/Kr 2421/99, w której Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że czynność wobec której wprowadzono opłatę administracyjną, polegającą na nadaniu numerów porządkowych nieruchomościom, nie jest „czynnością urzędową”, o jakiej mowa w art. 18 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Sąd stwierdził także, że nie jest możliwe wymaganie od obywatela opłaty za działanie, które nie jest skierowane do niego, a jest ustawowym obowiązkiem organów administracyjnych. Taki właśnie charakter ma „nadanie numeru porządkowego nieruchomości” (ONSA 2001 r. Nr 2, poz. 82).

#### Sprawy celne

W 2001 r. w sprawach dotyczących problematyki celnej Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznawał sprawy, w których decyzje podejmowane były zarówno na podstawie stanu prawnego obowiązującego pod rządami ustawy z dnia 28 grudnia 1989r. - Prawo celne (tekst jedn. Dz.U. z 1994r. Nr 71, poz. 312 ze zm.), jak i ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny (tekst jedn. z 2001 r., Dz. U. Nr 75, poz. 802 ze zm.).

## 1. Prawo celne

Analogicznie jak w latach wcześniejszych, większość spraw stanowiły te, w których skarga wniesiona została na decyzje o ponownym wymiarze należności celnych, wydane po uchyleniu - w wyniku wznowienia postępowania, decyzji ostatecznych uprzednio wydanych w tym przedmiocie. Dominującą grupą spraw były skargi na decyzje dotyczące ustalenia wartości celnej towaru i wymiaru cła czy stosowania preferencyjnych stawek celnych. W tych sprawach zasadniczymi kwestiami dla oceny legalności zaskarżonych decyzji było albo kwestionowanie wartości transakcyjnej towaru z uwagi na porównanie z wartościami towaru z innych odpraw, albo ujawnienie lub uzyskanie informacji i stosownych dokumentów dla ustalenia wartości celnej towaru.

W dalszym ciągu znaczną część rozpoznawanych spraw stanowiły skargi na decyzje dotyczące tzw. „składaków”. Tak jak w ubiegłych latach, ocenie sądu podlegały decyzje organów celnych wznowiające postępowanie, gdy ujawnione zostały nowe okoliczności i dowody, którymi w istocie były zgłoszone do odprawy celnej samochody rozmontowane (nie zmontowane). Sąd, powołując się na utrwalone orzecznictwo zarówno NSA jak i SN, oddalał skargi.

## 2. Kodeks celny

## Wartość celna towaru

W sprawach ze skarg na decyzje wydawane na podstawie przepisów Kodeksu celnego dużą grupę stanowiły sprawy dotyczące ustalenia wartości celnej towaru i długu celnego.

Problematyka wyboru metody ustalenia wartości celnej była przedmiotem rozważań Sądu w wielu sprawach. Organy celne nie uznawały wartości transakcyjnej za wartość celną towaru, gdyż cena rynkowa towaru znacznie

różniła się od ceny zadeklarowanej przez stronę. W takich warunkach organ odrzucał wartość transakcyjną i ustalał wartość celną jedną z metod wskazanych w Kodeksie celnym. Sąd, uchyłając w sprawie I SA/Ld 14/00 decyzje, argumentował że wybór metody nie jest dowolny, gdyż stosownie do art. 24 Kodeksu celnego dopiero niemożność zastosowania wcześniejszej metody uzasadnia skorzystanie z następnej. Podobnie w sprawie I SA/Ld 407/00, Sąd dokonał wykładni art. 29 Kodeksu celnego, stwierdzając, że określona w tym artykule tzw. metoda ostatniej szansy nie polega na dowolnym ustaleniu wartości celnej, ale jak wynika z uwag interpretacyjnych do Artykułu 7 Porozumienia w sprawie stosowania Artykułu VII Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (ogłoszone w formie załącznika do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu z dnia 15 kwietnia 1994 r. do Dz. U. z 1995r. Nr 98, poz. 483), wartość celna ustalona powyższą metodą w możliwie największym stopniu powinna być oparta na pozostałych metodach ustalania wartości celnej, które stosuje się z „rozsądną elastycznością”. Elastyczność w stosowaniu metody może wyrażać się w odstąpieniu od pewnych warunków jej stosowania.

Problematyka wartości celnej jest ściśle związana z przesłankami odrzucenia wartości transakcyjnej wskazanymi w art. 23 § 7 Kodeksu celnego (zakwestionowanie wiarygodności i dokładności informacji lub dokumentów służących do określenia wartości celnej, które należy dołączyć do zgłoszenia celnego albo nieprzedstawienie ich przez zgłaszającego). W sprawie I SA/Ld 1926/00 sąd uznał, że rażąco niska cena zadeklarowana przez stronę i ujawniona w fakturze może uzasadniać nieprzyjęcie wartości transakcyjnej na podstawie art. 23 § 7 Kodeksu celnego. Odrzucenie wartości transakcyjnej nie jest tożsame ze stwierdzeniem, że ujawniona przez stronę cena była w rzeczywistości wyższa, a oznacza jedynie odmowę uwzględnienia wartości transakcyjnej przyjętej za wartość celną. Ustalenie wartości celnej następuje

wówczas w sposób przewidziany w Kodeksie celnym, który w takiej sytuacji nakazuje w pierwszym rzędzie przyjąć wartość transakcyjną towarów identycznych sprzedanych i wprowadzonych na polski obszar celny w tym samym lub zbliżonym czasie co towary, dla których ustalana jest wartość celna (art. 25 Kodeksu celnego).

W wyroku z 6 grudnia 2001r. SA/Sz 1222/00, Sąd oddalając skargę, stwierdził, że wśród przyczyn, określonych w art. 23 § 2 i 7 Kodeksu celnego, dla których wartość transakcyjna nie może być przyjęta za wartość celną towaru, ustawodawca nie wymienił zmiany cen rynkowych danego towaru zaistniałej w okresie pomiędzy dokonaniem jego sprzedaży w celu przywozu na polski obszar celny, a jego zgłoszeniem następnie do określonej procedury celnej, czyli także w okresie, w którym towar składowany jest w wolnym obszarze celnym lub składzie wolnocłowym.

Sąd rozpatrywał sprawę, w której importerzy zmierzali do zaniżenia wartości celnej i uszczuplenia należności celnych, najczęściej uzyskując dwie faktury na poszczególne partie towaru (oznaczone tym samym numerem) lub w których należność za towar była wyszczególniona jako należność za czynności, których nie wliczono do wartości celnej towaru. W sprawie I SA/Kr 1620-1624/99 Sąd oddalił skargę, uznając że organy celne są uprawnione do kwestionowania wartości celnej zadeklarowanej przez importera w przypadku ujawnienia w wyniku weryfikacji dokumentów za granicą, że faktyczna wartość towaru jest wyższa od zadeklarowanej. Podkreślono, że polskie organy celne są uprawnione do przeprowadzenia weryfikacji, gdyż wynika to z art. 3 ust. 1 Protokołu Nr 6 stanowiącego załącznik do Układu Europejskiego, ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38). Otrzymał informacje - zgodnie z art. 11 ust. 2 i 3 Protokołu Nr 6 - będą mogły być wykorzystane w postępowaniu sądowym

lub administracyjnym wszczętym w wyniku nieprzeszeregania przepisów celnych. Umawiające się strony mogą w swoich aktach, sprawozdaniach, zaświadczeniach oraz w postępowaniach sądowych wykorzystywać, jako dowody, informacje i dokumenty otrzymane stosownie do niniejszego protokołu. Dowody te stanowią „nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nie znane organowi, który wydał decyzję” i uzasadniają wznowienie postępowania w rozpatrywanej sprawie.

Natomiast w sprawie V SA 3387/00 Sąd podzielił pogląd organu orzekającego, że kwestionowanie przez stronę skarżącą wartości transakcyjnej towaru tylko z powodu przedstawienia, już po przyjęciu zgłoszenia celnego przez organ celny, nowych faktur różniących się od faktur pierwotnych jedynie niższą wysokością wartości celnych tych towarów nie jest zasadne, bo nie mogą istnieć w obrocie prawnym dwa oryginały faktur dotyczących tej samej transakcji. Jeżeli po wystawieniu faktury nastąpiły zmiany, to winny być one skorygowane poprzez wystawienie nowej faktury w sposób wyraźny anulującej poprzednią fakturę w całości lub części z podaniem przyczyn zaistniałych zmian.

Udzielanie wiążącej informacji taryfowej (WIT).

W sprawach ze skarg na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cel o wydanie wiążącej informacji taryfowej, najczęściej występującą przyczyną sporu między stronami postępowania celnego była dokonana przez organ orzekający klasyfikacja taryfowa importowanego towaru, z reguły nieuwzględniająca żądania strony zgłoszonego w pisemnym wniosku osoby ubiegającej się o nadanie WIT. NSA uchylając decyzję w sprawie V SA 2207/01 stwierdził, że wiążąca informacja taryfowa została wydana z uchybieniem zasad i reguł postępowania dowodowego określonych w dziale IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r.- Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz.

926 ze zrn.). Zdaniem Sądu - w szczególności za dowód taki nie mogło być uznane stanowisko Sekretariatu Światowej Organizacji Handlu (WTO), jak to przyjął organ celny, jako że Sekretariat nie był organem uprawnionym do wyrażania opinii i udzielania informacji w sprawie stosowania Systemu Zharmonizowanego Oznaczenia i Kodowania Towarów.

W sprawie o sygn. V SA 305/00 Sąd nie podzielił poglądu organu celnego, że Polska nie jest zobowiązana do stosowania wiążącej informacji taryfowej Unii Europejskiej. Sąd uchylając decyzje organów celnych podkreślił, że podpisując Układ Europejski dotyczący Stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, Polska zobowiązała się dostosować swoje prawo do standardów europejskich. Jeśli na tle polskiej taryfy celnej kwestia przypisania jakiegoś towaru do określonego kodu budzi wątpliwości, a klasyfikacja stosowana w ramach UE jest odmienne, to fakt istnienia określonej praktyki europejskiej jest ważną wskazówką interpretacyjną, która nie może być przez organy administracji celnej lekceważona.

W sprawie I SA/Ka 1098/00 sąd oddalił skargę strony, która nie wystąpiła bezpośrednio do Prezesa GUC o wydanie w trybie art. 5 § 1 Kodeksu celnego wiążącej informacji taryfowej, a w postępowaniu celnym chciała korzystać z informacji adresowanej do innego podmiotu i wydanej przez władze innego państwa w indywidualnej sprawie.

Sprawy dotyczące agencji celnej.

W sprawie V SA 1135/00 Sąd nie podzielił poglądu organu celnego w kwestii braku podstaw prawnych do skutecznego udzielenia upoważnienia przez podmiot gospodarczy mający siedzibę za granicą polskiej spółce z o.o., jako przedstawicielowi pośredniemu /agencji celnej/, do działania na rzecz

podmiotu zagranicznego przed organem celnym, w tym do dokonania zgłoszenia celnego towaru w celu objęcia procedurą celną, do której towar jest zgłoszony. Uchylając zaskarżoną decyzję w przedmiocie nadania towarowi przeznaczenia powrotnego wywozu - Sąd stwierdził, że ani z przyjętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w sprawach celnych, ani z przepisu art. 66 § 3 w związku z art. 3 §1 pkt 11 lit. b Kodeksu celnego nie wynika, że podmiot gospodarczy mający siedzibę na obszarze Unii Europejskiej, nie może skutecznie udzielić pisemnego upoważnienia agencji celnej do wykonywania czynności przedstawiciela pośredniego w rozumieniu art. 253 § 2 pkt 2 /lub art. 253 § 3 pkt 1 Kodeksu celnego, a w szczególności do dokonania zgłoszenia celnego, jako zgłaszającego na podstawie art. 66 § 1 Kodeksu.

#### Zgłoszenie celne

Sporną kwestią, rozstrzyganą w wyroku z dnia 4 stycznia 2001r. sygn. SA/Sz 1684/99, była sprawa wykładni przepisów art. 64 i 65 Kodeksu celnego, zwłaszcza w zakresie znaczenia i skutków, jakie ma przyjęcie zgłoszenia w objęciu towarów procedurą celną. W szczególności rozpatrywany był problem, jaki charakter ma odmowa przyjęcia zgłoszenia celnego przez organ celny z przyczyn określonych w art. 64 § 3 Kodeksu celnego. Jest to nowa konstrukcja celna, odmienne od rozwiązań przyjętych w dotychczas obowiązującej ustawie Prawo celne, które wymagały po przyjęciu zgłoszenia celnego i po zakończeniu kontroli, wydania decyzji o dopuszczeniu do obrotu na polskim obszarze celnym oraz o wymiarze cła. Skutki prawne decyzji wiązały od chwili doręczenia decyzji stronie. Natomiast konstrukcja zawarta w art. 64 § 3 Kodeksu celnego jest przeniesiona na grunt polski z Kodeksu celnego Wspólnot Europejskich, skutkiem czego, zgłoszenie celne, które zostaje

złożone z brakami formalnymi nie będzie „zatłumiało sprawy”, ponieważ organ celny odmawia jego przyjęcia.

W wyroku z dnia 4 stycznia 2001r. sygn. SA/Sz 1684/99 NSA sformułował tezę: „Stanowiąc w art. 64 § 3 kodeksu celnego o trybie postępowania organu celnego ze zgłoszeniem celnym dokonanym bez zachowania warunków formalnych określonych w art. 64 § 2, ustawodawca przesądził nie tylko o tym, że odmowa przyjęcia zgłoszenia celnego może nastąpić wyłącznie z określonych przyczyn formalnych, ale także o tym, że odmowa ta jest czynnością, jedynie o charakterze materialno-technicznym, nie zaś aktem władczym wymagającym formy decyzji administracyjnej”. Pogląd wyrażony w tym wyroku uzyskał aprobatę w głosie B. Adamiak i w głosie R. Sawuły (publik. OSP 12/2001, poz. 176). Jednak wątpliwości związane z wykładnią tego przepisu pozostają nadal aktualne, gdyż zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie prezentowane są też inne poglądy.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym i literaturze przedmiotu zgodnie prezentowano pogląd, że odmowa zatłumienia wniosku (podania) w formie czynności materialno-technicznej wymaga drogi decyzyjnej. Z wypowiedzi glosatorów wynika, że zgłoszenie celne nie jest wnioskiem ani podaniem. Przy czym B. Adamiak nie porusza problemu możliwości odwołania strony od takiej czynności materialno-technicznej, natomiast R. Sawuła dopuszcza możliwość wniesienia skargi na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA.

Prezentowany problem będzie musiał zostać rozwiązany w orzecznictwie sądowym.

### 3. Sprawy proceduralne

Wątpliwości, jakie powstały w sprawie V SA 3165/00, dotyczyły rozwiązań zawartych w art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez NSA postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA. Skład orzekający w tej sprawie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu, postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2001 r., pytanie prawne dotyczące zgodności wymienionego artykułu z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Trybunał w wyroku z dnia 6 września 2001 r. sygn. P.3/01 (publik. OTK z 2001r. Nr 6, poz. 163) podzielił wątpliwości zawarte w pytaniu prawnym argumentując, że bez względu na to, czy skarga uwzględniana jest w całości przez organ administracji czy przez NSA, merytoryczna istota rozstrzygnięcia jest taka sama. W obu przypadkach skarga okazuje się w całości skuteczna. Inaczej jednak jest traktowany skarżący, którego zasadność skargi stwierdził NSA, a inaczej - w przypadku uwzględnienia zarzutów skargi przez organ, będący stroną postępowania. W obu tych sytuacjach zapadają odmienne rozstrzygnięcia co do zwrotu poniesionych przez skarżących kosztów postępowania. W takim stanie rzeczy naruszenie zasady równości jest oczywiste.

Trybunał stwierdził, że „Art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz., 368 ze zm.) w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o

Naczelny Sądzie Administracyjnym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej."

Inym problemem wymagającym wykładni była kwestia stosowania przez organ administracji art. 38 ust. 2 ustawy o NSA i trybu określonego w art. 138 § 2 kpa. W szeregu wyrokach np.: z 14 listopada 2001 sygn. SA 3849/00, z 15 listopada 2001r. V SA 3776/00, z 10 grudnia 2001 r. V SA 3919/00, Sąd wyjaśnił, że kompetencje autokontrolne organu administracji kształtują się na tle obu przepisów odmiennie i są to tryby rozłączne. Nie można wykorzystać art. 38 ust. 2 ustawy o NSA jako drogi otwierającej możliwość „cofnięcia sprawy” do etapu postępowania odwoławczego i do dalszego skorzystania z art. 138 § 2 kpa. O ile korzystanie z trybu wskazanego w art. 138 § 2 kpa ma miejsce w postępowaniu odwoławczym, o tyle możliwość ta jest definitywnie zakończona z momentem złożenia skargi do NSA. Z tą chwilą otwiera się możliwość autokontroli na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA.

W sprawie I SA/Ld 1926/00 strona w toku postępowania przed NSA zgłosiła wnioski dowodowe. Sąd odmawiając przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego stwierdził, że stosownie do art. 52 ust. 2 ustawy o NSA postępowanie takie jest uzasadnione wówczas, gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego sprawy. Sama możliwość poczynienia odmiennych ustaleń na podstawie nowych dowodów z dokumentów zgłaszanych przez stronę w skardze, nie uzasadnia przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego, jeśli jednocześnie nie znajduje potwierdzenia zarzut naruszenia przepisów postępowania (art. 22 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o NSA).

Na uwagę zasługuje zagadnienie dotyczące stosowania art. 31 ust. 1 ustawy o NSA w sprawie wymierzenia organowi grzywny za niewykonanie orzeczenia Sądu, polegające na wydaniu rozstrzygnięcia w drodze decyzji wbrew wiążącej ocenie prawnej wyrażonej w orzeczeniu Sądu (art. 30 ustawy o

NSA), wobec równoczesnego wniesienia przez stronę odwołania od tej decyzji. W tej sprawie wystąpiła sytuacja podwójnej kontroli decyzji organu I instancji: z jednej strony przez organ II instancji - strona wniosła odwołanie i z drugiej strony poprzez NSA w kontekście istnienia przesłanek do stosowania art. 31 ust. 1 ustawy o NSA. Sąd uznał, że skarga w tych okolicznościach jest niedopuszczalna wobec niewyczerpania środków odwoławczych i na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o NSA podlega odrzuceniu (wyrok z dnia 25 maja 2001r. sygn. V SA 354/01).

**Sprawy z zakresu cen** (ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach - Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.)

Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie w sprawie SA/Sz 1111/2000 podzielił wyrażany już w latach poprzednich w orzecznictwie pogląd, że jedynie decyzja mająca charakter konstytutywny, wydana na podstawie § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1973 r. w sprawie zasad postępowania ze środkami spożywczymi i użytkami o niewłaściwej jakości zdrowotnej (Dz. U. nr 19, poz. 110) przesądza o tym, czy do sprzedawcy towaru będzie miał zastosowanie obowiązek wynikający z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. nr 27, poz. 195 ze zm.), tj. obniżenia ceny w razie pogorszenia jakości towaru. W uzasadnieniu Sąd stwierdził również, że wewnętrzny protokół sporządzony przez skarżącą o pogorszeniu jakości cukru nie stanowi wystarczającej podstawy do obniżenia minimalnej ceny cukru.

### Sprawy z zakresu publicznego obrotu papierami wartościowymi

1. W sprawach na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. Nr 118, poz. 754) przedmiotem sporu były najczęściej decyzje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, dotyczące sposobu wykonywania przez emitenta obowiązków informacyjnych. Oto ich przykłady:

W sprawie o sygn. akt: III SA 2066/99, Sąd oddalił skargę na decyzję Komisji Papierów Wartościowych i Giełd w przedmiocie nałożenia na narodowy fundusz inwestycyjny – spółkę akcyjną, kary pieniężnej z powodu niewykonania nałożonych na emitenta obowiązków przekazywania Komisji bieżących i okresowych informacji. Zarzucone przez Komisję uchybienia dotyczyły sierpnia i listopada 1997 r. Sąd uznał za błędne stanowisko Komisji, jakoby fundusz naruszył obowiązki wynikające z ustawy z 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, bowiem ustawa ta weszła w życie dopiero w 1998 r. Skład orzekający podniósł, że stanowiska Komisji nie uzasadniał ust. 1 art. 189 nowej ustawy. Zawarte w tym przepisie polecenie stosowania przepisów nowej ustawy do spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem jej wejścia w życie, odnosić się mogło wyłącznie do przepisów o charakterze proceduralnym. Zdaniem składu orzekającego nie sposób przyjąć, aby przepis ten pozwalał stosować przepisy materialnoprawne w odniesieniu do czynności dokonanych przed ich wejściem w życie, gdyż naruszałoby to zasadę *lex retro non agit*. Jednakże ten błąd Komisji nie wpływał na wynik sprawy i nie uzasadniał uchylenia przez Sąd zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się do kwestii materialnoprawnych, Sąd podniósł, że przedmiotowe obowiązki istniały także pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 1991 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i

funduszach powierniczych. Wynikały one w szczególności z § 2 art. 52 ustawy z 1991 r., który to przepis nakazywał emitentowi papierów wartościowych przekazywanie Komisji bieżących i okresowych informacji. Zdaniem Sądu, późniejszym odpowiednikiem tej regulacji stał się art. 81 ust. 1 pkt 3 i ust. 5 ustawy z 1997 r. Również sankcja za naruszenie tych obowiązków była, uwzględniając denominację złotego, identyczna. Tym samym, skład orzekający stwierdził naruszenie obowiązków wynikających z ustawy z 1991 r. i w konsekwencji uznał zasadność wymierzenia funduszowi kary pieniężnej.

Obowiązków informacyjnych obciążających emitenta dotyczył także wyrok o sygn. akt: III SA 2917/00, kończący sprawę ze skargi na decyzję Komisji Papierów Wartościowych i Giełd wydaną w przedmiocie odmowy zwolnienia z obowiązku przekazania do publicznej wiadomości informacji przekazanych do KPWiG. Skład orzekający przypomniał, że zgodnie z art. 81 ust. 1 – 3 ustawy z 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi emitenci obowiązani są do wypełnienia szeregu obowiązków informacyjnych. Zwrócił też uwagę, iż ustawodawca w ust. 4 art. 81 stworzył możliwość odstępstwa od powyższej reguły. Sytuacja taka jest jednak dopuszczalna wtedy, gdy wykonanie tych obowiązków mogłoby w sposób istotny naruszyć interes gospodarcy emitenta. Podkreślił też, iż o utajnieniu informacji decyduje Komisja, a zatem dokonuje się to w granicach uznania administracyjnego. W ocenie Sądu istotne naruszenie interesu gospodarczego emitenta, umożliwiające Komisji zwolnienie go z obowiązków informacyjnych, będzie miało miejsce wtedy, gdy przekazane informacje nie mające zasadniczego wpływu na interes inwestorów i akcjonariuszy, mogą w oczywisty sposób negatywnie oddziaływać na interes gospodarcy emitenta. Ciężar dowodu w tej kwestii spoczywa na emitencie.

W sprawie chodziło o utajnienie informacji o zabezpieczeniu dokonanych na majątku skarżącej spółki w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji z tytułu podatku VAT. Zdaniem Sądu, Komisja słusznie podniosła, że utajnienie informacji o zobowiązaniach podatkowych spółki podważyłoby zaufanie akcjonariuszy i inwestorów i poddałoby pod wątpliwość prawidłowość wykonywania przez Komisję ustawowych zadań.

W sprawie o sygn. akt: III SA 3330/00 Sąd oddalił skargę na decyzje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, odmawiającą akcjonariuszowi spółki giełdowej wszczęcia postępowania przeciwko tej spółce, będącej emitentem papierów wartościowych. Zdaniem skarżącego, spółka przedłożyła Komisji nieprawdziwe informacje oraz przemilczała inne fakty istotne dla inwestorów.

Skład orzekający zwrócił uwagę, iż z art. 13 pkt 2 tej ustawy, który nakłada na Komisję obowiązek ochrony inwestorów nie wynika, aby dawał on akcjonariuszowi spółki uczestniczącej w publicznym obrocie status strony wraz z uprawnieniem do sprzeciwu, o jakim mowa w art. 63 ust. 3. Dalej podkreślił, że akcjonariusz spółki giełdowej korzysta z praw strony tylko w stosunkach cywilnoprawnych łączących go z taką spółką. Nie ma on natomiast praw strony w postępowaniu administracyjnym, gdyż uczestnikiem publicznego obrotu jest wyłącznie spółka. Dlatego nie może on domagać się wszczęcia postępowania administracyjnego dotyczącego obrotu papierami wartościowymi przez spółkę. Pisemne wystąpienie akcjonariusza może stanowić dla organu jedynie sygnał do rozważenia celowości wszczęcia postępowania nadzorczego z urzędu.

2. W zakresie niedopuszczalności skarg na czynności Komisji Papierów Wartościowych i Giełd wskazać można następujące przykłady spraw:

W sprawie III SA 2313/01, dotyczącej skargi na pismo Komisji Papierów Wartościowych co do dopuszczenia na rynek regulowany papierów wartościowych będących przedmiotem obrotu pierwotnego, skład orzekający stwierdził, iż ze skargi i dołączonej do niej korespondencji zgromadzonej przez skarżącego wynika, że postępowanie w tej sprawie toczy się w trybie

skargowym, o jakim mowa w art. 227 i nast. K.p.a. Zatem skarga w trybie ustawy o NSA jest niedopuszczalna.

W postanowieniu III SAB 96/01 odrzucającym skargę na bezczynność Komisji Papierów Wartościowych Sąd stwierdził, że informacja zawarta w prospekcie emisyjnym nie kwalifikuje się do żadnego z aktów, podlegających zaskarżeniu do NSA.

W sprawie III SA 2783/01, dotyczącej odszkodowania za nie naliczone udziały, Sąd wskazał, że jest to sprawa cywilna wchodząca w zakres kognicji sądów powszechnych.

#### **Sprawy z zakresu nadzoru bankowego**

1. W przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia dewizowego na prowadzenie działalności kantorowej wskazać należy wyrok o sygn. akt: III SA 1371/01, w którym Sąd przypomniał, że zezwolenie na taką działalność może dotyczyć obszaru objętego jurysdykcją administracyjną orzekającego organu, w tym wypadku – Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Skład orzekający podzielił stanowisko Prezesa NBP, że w świetle art. 20 ust. 1 ustawy z 1998 r. – Prawo dewizowe nie można udzielić zezwolenia na prowadzenie działalności kantorowej za granicą. Położenie lokalu kantorowego poza granicami kraju uniemożliwia bowiem przeprowadzenie czynności kontrolnych, o których mowa w tym przepisie.

2. Ciekawą sprawę rozstrzygnął Sąd wyrokiem o sygn. akt: III SA 2333/01. Dotyczyła ona decyzji Komisji Nadzoru Bankowego w przedmiocie przejęcia jednego banku przez drugi. Skład orzekający stwierdził, iż analiza przepisów ust. 1 i 2 art. 147 ustawy z 1997 r. - Prawo bankowe wskazuje na to, iż rozstrzygnięcia tej Komisji odnośnie kwestii przejęcia lub likwidacji banku

zapadają w ramach uznania administracyjnego. Na takie rozumienie tych przepisów wskazują, zdaniem Sądu, użyte w nich zwroty: „może podjąć decyzję” (ust. 1) i „może podjąć” (ust. 2). Taki charakter prawny zaskarżonej decyzji powoduje, że jej sądowa kontrola sprowadza się w głównej mierze do oceny, czy przy jej wydaniu organ nie naruszył reguł postępowania administracyjnego określonych w K.p.a., w szczególności, czy nie przekroczył granic swobodnego uznania i czy decyzja nie nosi cech dowolności.

3. Jako przykład skarg odrzuconych przez Sąd z powodu niedopuszczalności wskazać można następujące sprawy:

W sprawie III SAB 21/01 strona żądała udzielenia przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego informacji o kursie dolara. Skład orzekający uznał, że udzielenie informacji na ten temat nie jest czynnością ani aktem, o jakich mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1 – 4 ustawy o NSA. Tym samym stwierdził niedopuszczalność kwestionowania braku działania organu w tej sprawie (skargi na bezczynność). Podkreślił, iż kontroli sądu administracyjnego nie podlega całokształt aktywności organów administracji publicznej, czy też brak takiej aktywności, lecz tylko określone jej formy.

W postanowieniu o sygn. akt: III SA 2820/01 Sąd uznał, że nie należy do jego kognicji rozpatrywanie spraw związanych z toczącym się postępowaniem upadłościowym. Skargę skierowano do Sądu w przedmiocie zwrotu należności pieniężnej wpłaconej do banku.

W sprawie o sygn. akt: I SA/Ld 2140/01 Sąd odrzucił skargę na jeden z oddziałów Powszechnej Kasy Oszczędności Bank Polski S.A., dotyczącą likwidacji książeczek mieszkaniowych. Stwierdził, że sprawa taka nie należy do kategorii spraw wymienionych w przepisach art. 16 – 18 i 20 ustawy o NSA, ani też przepisy ustaw szczegółowych nie przewidują kontroli przez sąd administracyjny sposobu realizacji umów rachunku bankowego (książeczek

mieszkaniowych). Kwalifikując tę sprawę do spraw cywilnych, wskazał na właściwość sądu powszechnego.

#### Sprawy dotyczące towarzystw i funduszy emerytalnych

Wśród spraw związanych z działalnością funduszy emerytalnych i towarzystw emerytalnych, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934 ze zm.), dominują sprawy ze skarg na decyzje Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE), nakładające kary za dopuszczenie się naruszenia prawa czy nieprawidłowości w działalności funduszu emerytalnego lub towarzystwa emerytalnego.

W sprawie II SA 3081/00 NSA nie dopatrywał się naruszenia prawa w decyzji UNFE, odmawiającej wydania zezwolenia na utworzenie pracowniczego towarzystwa emerytalnego ze względu na zaistnienie aż trzech negatywnych przesłanek wydania takiego zezwolenia, określonych w art. 57 wspomnianej ustawy z dnia 28 sierpnia 1997r. Oddalając skargę na tę decyzję Sąd podkreślił, że w świetle art. 57 ustawy dostateczną podstawą wydania decyzji o nieudzieleniu zezwolenia jest już wykazanie jednej okoliczności (przesłanki), określonej w tym przepisie.

W sprawie II SA 2600/00 ze skargi na decyzję UNFE o nałożeniu kary pieniężnej na towarzystwo emerytalne Sąd rozważał problemy dotyczące działalności lokacyjnej funduszy emerytalnych. Wiązały się one z oceną, czy umowa zawarta pomiędzy funduszem emerytalnym a bankiem, mająca za przedmiot zakupienie przez ten bank papierów wartościowych (akcji) i następnie odsprzedaż ich funduszowi emerytalnemu, jest umową o nabycie tzw. praw pochodnych, a więc czy stanowi, w świetle art. 141 pkt 14 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, niedozwoloną lokatę

aktywów funduszu. Badając treść tej umowy i odwołując się do wyrażanych w piśmiennictwie prawniczym poglądów na temat istoty praw pochodnych, NSA doszedł do przekonania, że decyzja UNFE o nałożeniu kary pieniężnej, kwalifikująca tę umowę do kategorii umów o prawa pochodne, nie narusza prawa.

### Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

1. W 2001 r. liczną grupę stanowiły skargi na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach dotyczących świadczenia usług w zakresie ochrony osób i mienia. W większości powodem cofnięcia koncesji było nieprowadzenie przez podmioty gospodarcze dokumentacji określonej przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz okresu jej przechowywania (Dz.U. Nr 69, poz. 458). Nieprowadzenie bowiem takiej dokumentacji, wymaganej przepisami, powoduje bezwzględne cofnięcie koncesji. Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę na decyzję cofającą koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w omawianym zakresie (II SA 2170-2171/00) wskazał, iż działalność taka dotyczy sfery ochrony praw i wolności obywatelskich. Musi być zatem szczegółowo dokumentowana, aby organ koncesyjny miał zawsze możliwość skontrolowania działalności przedsiębiorcy. Wspomniana dokumentacja musi być prowadzona na bieżąco i w formie pisemnej. Prowadzenie jej w formie elektronicznej (na komputerze) nie spełnia tego wymogu.

2. Naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 940 ze zm.) było powodem cofnięcia kierowcom taksówek osobowych koncesji na

prowadzenie działalności gospodarczej. Organy wydające decyzje w takich sprawach, najczęściej jako podstawę prawną wskazywały przepis art. 16 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy, zgodnie z którym zezwolenie na zarobkowy przewóz osób taksówkami może być cofnięte, jeżeli przedsiębiorca narusza przepisy o cenach urzędowych za usługi przewozowe. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym cofnięcia zezwolenia na zarobkowy przewóz osób taksówką w razie naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów o cenach urzędowych za usługi przewozowe, podkreślano, że istotą prawa w tym zakresie jest troska państwa, by zawód kierowcy taksówki wykonywały osoby uczciwe, o nienagannej opinii. Przedsiębiorcy wykonujący ten zawód powinni więc spełniać warunki dobrej reputacji (II SA 1596/01).

3. Przedmiotem skarg wpływających do NSA były również decyzje Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, cofające koncesje na wykonywanie transportu międzynarodowego, wydane na podstawie art. 13 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Najczęściej przedsiębiorcy dopuszczali się naruszeń prawa poprzez niedotrzymywanie warunków określonych w koncesji. I tak, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej cofnął koncesję na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego przedsiębiorcy, który mając koncesję na obszar Niemiec, dokonywał przewozu na teren Szwajcarii. Zgodnie zaś z ustawą, koncesji udziela się przedsiębiorcy na przewóz do jednego lub więcej krajów, przewóz jednym lub większą liczbą określonych pojazdów samochodowych, na wszystkie lub niektóre rodzaje przewozów. Także zmiana pojazdu, który był objęty koncesją, wymaga zmiany koncesji. Nie można też zbyć koncesji wraz ze zbyciem samochodu nią objętym. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę na decyzję Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, cofającą koncesję na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego podmiotowi gospodarzemu, który zbywając pojazd objęty koncesją

„udostępnić” nowemu właścicielowi koncesję (II SA 1711/00). Przepis art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy nakłada na organ koncesyjny konieczność obligatoryjnego cofnięcia koncesji w sytuacji odstąpienia koncesji osobie trzeciej.

4. Warą zasygnalizowania grupę spraw stanowią także skargi na decyzje Ministra Finansów ustalające, iż organizowane przez przedsiębiorców konkursy są grami losowymi w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 ze zm.). Naczelny Sąd Administracyjny (II SA 552/00) oddalił skargę na decyzję Ministra Finansów o uznaniu zorganizowanego przez przedsiębiorcę konkursu promocyjnego za grę losową – loterię promocyjną. W uzasadnieniu podniósł, iż o uznaniu gry lub konkursu za grę losową przesądza spełnienie wszystkich wymogów wymienionych w art. 2 ust. 1 powołanej ustawy, a więc zależność wyniku gry od przypadku (element losowości), wygrana pieniężna lub rzeczowa (element wygrany) oraz określenie warunków gry w regulaminie. W ocenie Sądu katalog gier losowych wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-9 nie jest zamknięty i dlatego uprawnienie do rozstrzygnięcia, czy dana gra niewymieniona w pkt 1-9 art. 2 ust. 1 ustawy jest grą losową czy też nie, ustawodawca przekazał Ministrowi Finansów, który w drodze decyzji administracyjnej rozstrzyga o charakterze gry lub zakładu wzajemnego. Sąd podzielił pogląd Ministra Finansów, iż o tym czy sprzedaż promocyjna może być uznana za grę losową - loterię promocyjną, decyduje postanowienie zawarte w art. 2 ust. 1 powołanej ustawy oraz znamiona sypizowane w pkt 9 tego przepisu. Ustalone zaś przez sprzedawcę dodatkowe warunki wykraczające poza te uregulowania ustawowe, które mają na celu uczynienie gry bardziej atrakcyjną, nie mogą mieć co do zasady wpływu na ocenę prowadzonej akcji promocyjnej.

Przedmiotem skarg w tym zakresie były również decyzje Ministra Finansów odmawiające zezwolenia na urządzenie loterii promocyjnej oraz

cofające zezwolenia na prowadzenie totalizatora wyścigów konnych. W sprawie II SA 1563/00 NSA uchylił zaskarżoną decyzję uznając, iż niewykonanie przez przedsiębiorcę wydanych przez Ministra Finansów wcześniejszych decyzji dostosowawczych, które okazały się niewykonalne, nie mogło być powodem cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie totalizatora wyścigów konnych. Z art. 52 omawianej ustawy wynika, iż jedną z przesłanek obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia jest niezastosowanie się podmiotu do wydanego wcześniej polecenia usunięcia nieprawidłowości w razie stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę ustawy oraz warunków zezwolenia lub uchybienia przepisom regulaminów, czyli decyzji dostosowawczej. Decyzja taka musi jednak nadawać się do wykonania.

5. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwego wojewodę lub burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii zarządu gminy. Jedną z przesłanek wydania zezwolenia jest liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych na określonym terenie.

Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych, określona uchwałą właściwego organu gminy (art. 12 ust. 1 ustawy) była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, które następnie zostało zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd oddalając skargę (II SA 2803/00) podniósł, iż organy samorządu terytorialnego są obowiązane do działań ograniczających spożycie napojów alkoholowych w powiązaniu z określonymi w ustawie celami i zadaniami organów władzy publicznej. Do zadań własnych gminy należy prowadzenie działalności związanej z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, które są umieszczone w

uchwalanym przez jej radę programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 4 ust. 2 ustawy). Na podstawie takiego programu, mającego na celu realizację dążenia do ograniczenia dostępności alkoholu, ustala się w drodze uchwały rady gminy liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 1 i 4). W ocenie Sądu winna istnieć zatem merytoryczna łączność między programem a liczbą punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

6. W zakresie ewidencji działalności gospodarczej, NSA w uchwale z dnia 10 grudnia 2001 r. (OPK 21/01) wyraził pogląd, że wykreślenie w trybie art. 88i ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) wpisu w ewidencji działalności gospodarczej spółki cywilnej, gdy osoby fizyczne wykonujące do dnia 31 grudnia 2000 r. działalność gospodarczą jako wspólnicy takiej spółki nie dostosowały formy wykonywanej działalności do wymogów tej ustawy, stosownie do art. 1a ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 ze zm.), następuje z dniem, w którym decyzja administracyjna o wykreśleniu stała się ostateczna.

Z kolei w uchwale z dnia 24 września 2001 r. OPK 13/01 Sąd przyjął, że wspólnik spółki cywilnej, której wszyscy wspólnicy są lekarzami udzielającymi świadczeń zdrowotnych jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.).

7. Wartą zasygnalizowania jest także, odnosząca się do wykonywania działalności gospodarczej uchwała NSA z dnia 28 maja 2001 r. (OPK 8/01) stanowiąca, że do uzgodnienia zmian w rozkładzie jazdy przez właściwe organy prowadzące koordynację zmian rozkładów jazdy w transporcie samochodowym, o którym mowa w § 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 września 2000 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy, trybu ich uzgadniania i

koordynacji oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych (Dz. U. Nr 82, poz. 933), w zakresie nie powodującym konieczności zmiany zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi, nie stosuje się przepisu art. 106 k.p.a. Uzgodnienie zmian w rozkładzie jazdy nie następuje również w formie pisma organu informującego przedsiębiorcę o sposobie załatwienia sprawy.

#### **Sprawy z zakresu własności przemysłowej**

Ustawa z dnia 30 marca 2000 r. (Dz. U. 2001, Nr 49, poz. 508) - Prawo własności przemysłowej, która weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2001 r. sprawiła, że NSA stosuje przepisy dotyczące udzielania i utrzymywania ochrony na dobra niematerialne. W 2001 r. zapadły dwa wyroki w sprawach dotyczących unieważnienia prawa z rejestracji znaku towarowego. Podstawowy problem, który wyłonił się na ich tle, to kwestia dopuszczalności rozszerzenia przez Urząd Patentowy zakresu rozpoznawanej sprawy poprzez zmianę podstawy prawnej unieważnienia prawa z rejestracji. Chodzi o to, czy Urząd Patentowy, orzekając w sprawach o unieważnienie prawa z rejestracji znaku towarowego, które wszczynane są tylko na wniosek (art. 30 ustawy), jest związany granicami wniosku co do powoływanych przez wnioskodawcę przesłanek unieważnienia (sprawa II SA 3446/01). Problem ten, kontrowersyjny na tle uregulowań prawnych w tym przedmiocie, będzie wymagał rozstrzygnięcia przez orzecznictwo NSA w drodze wykładni oraz ujednocnienia w praktyce orzeczniczej.

## Sprawy z zakresu rolnictwa

W okresie sprawozdawczym w zakresie spraw rolnych i leśnych powtarzały się problemy orzecnicze z lat ubiegłych, związane zwłaszcza ze stosowaniem przepisów: ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, a także ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wpłynęło zaledwie kilka spraw dotyczących art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 ze zm.), co świadczy, że kończy się problematyka spraw z zakresu ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.).

Rewindykacja nieruchomości rolnych przejętych na rzecz Państwa w poprzednim okresie na podstawie różnych ustaw, a także na wniosek ówczesnych właścicieli nieruchomości, obecnie możliwa jest wyłącznie w drodze stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu nieruchomości, zazwyczaj z powodu rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa). W większości tych spraw skargi na decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności zostały oddalone, jako że przejmowanie tych nieruchomości nastąpiło zazwyczaj zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami.

W sprawach dotyczących przejęcia gospodarstw rolnych na rzecz Państwa w zamian za rentę lub spłaty pieniężne, skarżący starają się podważyć wolę wnioskodawców przekazanych gospodarstw lub wyrażenia przez nich zgody na przekazanie gospodarstwa. W sprawie II SA 2652/00 skarżący, który

w czasie składania wniosku przez jego rodziców o przejęciu gospodarstwa w zamian za rentę, studiował w mieście oddalonym o kilkaset kilometrów od domu rodzinnego twierdzi, że jego zgoda na przekazanie gospodarstwa była nieświadoma, bowiem pracował na gospodarstwie w czasie ferii i wakacji. Skarga ta została oddalona. NSA oddalił również skargę w sprawie II SA 895/00, w której zainteresowana wraz z mężem przekazała gospodarstwo na rzecz Państwa za spłaty pieniężne w trybie przepisów ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. Nr 21, poz. 118 ze zm.). Obecnie domagała się przyznania jej na własność mieszkania i działki.

W omawianym zakresie spraw, NSA w uchwale z dnia 5 marca 2001 r. (OPK 24/00) wyraził pogląd, że na podstawie art. 5 pkt 22 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.) do zatwierdzenia spraw określonych w art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53) - tj. do orzekania o przeniesieniu własności działki, jej wielkości oraz o ustanowieniu służebności gruntowej pod budynkami na rzecz właściciela tych budynków - organem właściwym był rejonowy organ rządowej administracji ogólnej bez względu na to, czy dana działka stanowiła przedmiot własności gminy czy Skarbu Państwa.

Inna grupa skarg dotyczyła decyzji o przekazywaniu gruntów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.). W sprawie II SA 1784/00 Sąd stwierdził, że przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie przekazania gruntu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa istotne znaczenie ma plan

zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w dniu wydania decyzji, jako przepis prawa miejscowego. Organ odwoławczy podejmując zaskarżoną decyzję musiał uwzględnić ustalenia tego planu, tym bardziej, że przepis art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. wyrażnie odwołuje się do przeznaczenia gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego. Tak więc, zmiana przeznaczenia nieruchomości, która nastąpiła już po wydaniu decyzji przez organ I instancji, a przed decyzją organu odwoławczego musi być uwzględniona przez organ drugiej instancji.

W sprawach z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych dominowały sprawy dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Kwestionowane były należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów na inne cele. Na przykład w sprawie II SA 1611/00 Sąd oddalił skargę na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmawiającą zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze 17,20 ha gruntów ornym III klasy, przewidzianych do wyłączenia z produkcji rolniczej na cele zabudowy w ramach specjalnej strefy ekonomicznej, z uwagi na to, że grunty te stanowią zwarty kompleks o wysokim potencjale produkcyjnym. W uzasadnieniu wyroku Sąd wyraził pogląd, że nie można z powołaniem się na przepisy o specjalnych strefach ekonomicznych blokować stosowania rozwiązań ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

### **Gospodarka nieruchomościami**

Wśród spraw rozpoznawanych przez NSA w 2001 r. związanych z gospodarką nieruchomościami przeważały sprawy:

- uwłaszczenia państwowych lub komunalnych osób prawnych (głównie skargi na decyzje wydane w postępowaniach nadzwyczajnych – o stwierdzenie nieważności decyzji lub wznowienia postępowan uwłaszczeniowych),

- opłat adiacenckich,
- wywłaszczenia nieruchomości,
- uwłaszczenia użytkowników wieczystych,
- gruntów warszawskich.

1. Wśród wymienionych spraw na uwagę zasługuje postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 grudnia 2001 r., sygn. OSA 6/01 w sprawie sporu o własność organów, gdy postępowania uwłaszczeniowe prowadzone były równoległe do postępowan komunalizacyjnych w stosunku do tych samych nieruchomości. W powyższym postanowieniu Sąd wskazał wojewodę jako organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie o uwłaszczenie, dopóki nie została wydana decyzja w przedmiocie komunalizacji. Zdaniem Sądu nie jest możliwy do zaakceptowania pogląd Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, że w sytuacji, gdy nie została rozstrzygnięta sprawa komunalizacji mienia na rzecz gminy, nie ma organu właściwego w sprawie o uwłaszczenie państwowej osoby prawnej. Oznaczałoby to bowiem, że pomimo istnienia prawnych podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie uwłaszczenia, strona pozbawiona zostałaby prawa do rozpoznania jej sprawy. Zależność pomiędzy postępowaniem komunalizacyjnym a postępowaniem uwłaszczeniowym prowadzonym na podstawie art. 200 ustawy o gospodarce nieruchomościami polega na tym, że najpierw powinno być zakończone postępowania komunalizacyjne, ale dopóki nie ma decyzji komunalizacyjnej dającej gminie tytuł do wypowiedziania się na zewnątrz w stosunku do mienia objętego komunalizacją, a także zarządowi gminy legitymację do rozpoznania sprawy o uwłaszczenie, nie można jeszcze mówić w sposób pewny, że wskazana jako przedmiot uwłaszczenia nieruchomość nie jest własnością Skarbu Państwa. Wobec tego do rozpoznania w takim stanie faktycznym i prawnym sprawy uwłaszczeniowej właściwy jest wojewoda, który musi mieć jednak na względzie to, że rozpoznanie sprawy komunalizacji nieruchomości

stanowi zawsze zagadnienie wstępne w stosunku do sprawy uwłaszczenia państwowej osoby prawnej tą nieruchomością.

2. W sprawach z dziedziny opłat adiacenckich objętych ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) na uwagę zasługuje wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. II SA/Po 336/00, w którym Sąd wyraził pogląd, że właściciel, który nabył jej własność na podstawie umowy sprzedaży, zawartej po wybudowaniu urządzenia infrastruktury technicznej, nie jest obowiązany do uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem tego urządzenia. Jest to w kwestii ustalenia podmiotu, który może być obarczony opłatą adiacencką, w pewnym sensie nawiązanie do stanowiska wyrażonego w uchwale składu pięciu sędziów NSA z dnia 22 listopada 1999 r., sygn. OPK 21/99 (ONSA 2000 z. 2, poz. 56), w której jako zobowiązanego do ponoszenia opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości po jej podziale wskazano osobę, która była właścicielem tej nieruchomości w dniu, w którym decyzja o zatwierdzeniu podziału stała się ostateczna. Stanowisko zaprezentowane w powołanym wyroku ma istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej organów administracyjnych w tej dziedzinie. W działalności tych organów w sprawach opłat adiacenckich nie było bowiem jednolitości co do tego, czy zobowiązany do ponoszenia tego rodzaju opłat winna być osoba, która była właścicielem nieruchomości w momencie, kiedy powstały warunki do wymierzenia opłaty, czy też ten kto jest właścicielem w chwili wydania decyzji o ustaleniu opłat. W powyższym wyroku Sąd wskazał, że osobą taką jest ten, kto był właścicielem w momencie powstania warunków do wymierzenia opłaty adiacenckiej.

W wyroku tym Sąd wyraził też pogląd, że art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącza możliwość wydania decyzji ostatecznej po upływie 3 lat od dnia urzędzenia lub modernizacji drogi albo stworzenia

w warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Takie stanowisko znalazło potwierdzenie w wielu innych sprawach rozpoznawanych przez NSA. Jest ono konsekwencją przyjęcia, że art. 145 ust. 2 samoistnie reguluje skutki dawności bez związku z zagadnieniem istnienia bądź własności obowiązku po stronie osoby zobowiązanej.

3. W sprawach z zakresu wywłaszczenia nieruchomości istotnego zagadnienia dotyczyło postanowienie siedmiu sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., sygn. OSA 1/01 (ONSA 2001 z. 3, poz. 95), w którym wskazano Wojewodę Mazowieckiego jako organ właściwy do rozpoznania spraw dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji z zakresu wywłaszczeń. W uzasadnieniu postanowienia Sąd stwierdził, iż art. 9a ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustanawiający wojewodę organem odwoławczym m.in. w sprawach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości, ustalenia za nie odszkodowania oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, jest przepisem ustawy szczególnej, o jakiej mowa w art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 527 ze zm.), co nadaje wojewodzie status organu wyższego stopnia, a tym samym czyni go właściwym tak w postępowaniach odwoławczych, jak i nadzorczych w tego rodzaju sprawach.

W kategorii spraw dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na uwagę zasługuje wyrok z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. I SA 212/00, w którym Sąd stwierdził, że dokonanie na podstawie art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozliczenia z tytułu zwrotu nieruchomości jest zagadnieniem wtórnym w stosunku do obowiązku zwrotu nieruchomości i ewentualne trudności związane z rozliczeniem nie mogą unicestwić samej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Na podkreślenie zasługuje też wyrażony w orzecznictwie Sądu pogląd, że rozstrzygnięcie sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), nie stanowi przeszkody do ponownego postępowania w tym przedmiocie z uwagi na zmianę przepisów w tym zakresie. Artykuł 69 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości stanowił, iż nieruchomości wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ustawa nie zawierała definicji zbędności, zatem ocena, czy nieruchomości stała się zbędna, należała do organów administracji i Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego orzecznictwo spowodowało dookreślenie tej przesłanki. Poprzednio obowiązujące rozwiązania nie zawierały odpowiednika obecnego art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl tego przepisu, nieruchomości wywłaszczona może być zbędna:

- 1) w sensie faktycznym, co występuje wówczas, gdy pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu (art. 137 ust. 1 pkt 1),
- 2) w sensie prawnym, tzn. wówczas, gdy utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany (art. 137 ust. 1 pkt 2).

Jednakże art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przewidujący możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, jeżeli stała się zbędna na cel wywłaszczenia oraz art. 137 ust. 1 definiujący pojęcie zbędności – nie są tożsame z poprzednio obowiązującym art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Wobec tego uzasadnione jest stwierdzenie, że doszło do zasadniczej zmiany stanu prawnego w tym

zakresie. Nowa ustawa poprzez ścisłe określenie przesłanek zbędności zaostrzyła jej kryteria. Wystąpienie jednej z przesłanek zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nakazuje organowi administracji uznać tę nieruchomości za zbędna, a to oznacza możliwość jej zwrotu. W nowym stanie prawnym o zbędności nieruchomości przesądza art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie wyłączenie ocena dokonana przez organ oparta na ustaleniach, wynikających w zasadzie z oceny stanu faktycznego, w jakim znajdowała się nieruchomości w dniu złożenia wniosku o jej zwrot. W związku z tym na organie administracji ciąży obowiązek ustalenia, czy występują przesłanki określone w art. 137 ustawy. Rozstrzygnięcie o odmowie zwrotu nieruchomości powinno być poprzedzone ustaleniem, iż na wywłaszczonej (przejętej) nieruchomości w ciągu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu (przejęciu) stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją celu wywłaszczenia (przejęcia) albo że utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten został zrealizowany. Dopiero jedno z takich niebudzących wątpliwości stwierdzeń uprawnia organ orzekający do podjęcia decyzji. W takim przypadku nie zachodzi stan rzeczy osądzonej, gdyż podstawa sporu nie jest identyczna ze względu na zmianę stanu prawnego. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lipca 2001 r., sygn. III RN 116/00.

Wymaga odnotowania wyrok w sprawie II SA/Kr 2460/99, w którym Sąd stwierdził, że zgodnie z postanowieniami art. 7 ustawy dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), niewypłacone do dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 5 grudnia 1990 r., części odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości wypłaca się jednorazowo po ich zrewaloryzowaniu w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w

zycie ustawy. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1993 r., sygn. III AZP 3/93 (OSN CP 1993 z. 10, poz. 174), rewaloryzacja niewyłączonego odszkodowania dotyczy wszystkich odszkodowań, o których orzeczono pod rządami dotyczących obowiązujących przepisów, a które nie zostały wypłacone do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r., a więc również odszkodowań ustalonych na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oraz powinna następować w drodze decyzji administracyjnej. Również art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przewidywał, że odszkodowanie ustalone w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości podlega rewaloryzacji na dzień dokonywania wypłaty odszkodowania. Wreszcie art. 132 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że wysokość odszkodowania ustalona w decyzji o wywłaszczeniu podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. W świetle powyższych regulacji należy przyjąć, że poczynając od dnia wejścia w życie art. 7 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tj. od dnia 5 grudnia 1990 r. ogólną zasadę prawa wywłaszczeniowego stanowi obowiązek waloryzacji niewyłączonego w terminie odszkodowania, dokonywany w drodze decyzji administracyjnej.

4. Interesującego zagadnienia wydawania zaświadczeń dotyczyła sprawa o sygn. akt II SA/Kr 851/01. W sprawie tej ostateczną decyzją kierownika urzędu rejonowego z dnia 26 listopada 1997 r., wydaną na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), skarżący uzyskał potwierdzenie prawa do otrzymania ekwiwalentu za mienie pozostawione na byłych terenach wschodnich Polski i ustalenie wartości pozostawionego przez matkę mienia na określona kwotę. W dniu 23 sierpnia 2000 r. wnioś o

„zamianę” powyższej decyzji na zaświadczenie, które wskazywałoby, że wartość przedmiotowego mienia pozostawionego za granicą jest wyższa niż określona w decyzji. Sąd oddalając skargę na postanowienie Wojewody o odmowie wydania takiego zaświadczenia podniósł, że ostateczna decyzja wiąże w czasie. Zasada ta znajduje normatywny wyraz w art. 16 § 1 k.p.a., zgodnie z którym decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. Niedopuszczalne jest - co do zasady - ponowne orzekanie w sprawie rozstrzygniętej ostateczną decyzją. Konsekwencje złamania tej zasady określa art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. stanowiąc, że nieważna jest decyzja, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Dotyczy to także sytuacji - jak to ma miejsce w odniesieniu do przedmiotowej decyzji - gdy odpadła podstawa prawna, w oparciu o którą decyzja została wydana, a więc w rozpatrywanej sprawie poprzednia ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Obecna ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera zaś postanowień pozbawiających mocy wiążącej w czasie decyzji wydanych pod rządami poprzedniej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ani też nie można takich konsekwencji wywieść z całokształtu nowych uormowań. W konsekwencji, jak długo obowiązuje decyzja z dnia 26 listopada 1997 r., skarżący nie może żądać jej „zamiany” na zaświadczenie, ani też wydania sprzecznego z jej ustaleniami nowego zaświadczenia.

**Grunty warszawskie\***

Uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2000 r., sygn. OPK 32/99 (ONSA 2000 z. 4, poz. 142) stwierdzająca, że warunkiem skutecznego objęcia gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy było zamieszczenie ogłoszenia w organie urzędowym Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, o którym mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 6, poz. 43), nie do końca usunęła wątpliwości prawne związane z terminem i trybem obejmowania w posiadanie gruntów objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Wątpliwości te były na tyle istotne, że sprawą tą zajął się ponownie skład siedmiu sędziów NSA, który w wyroku z 11 czerwca 2001 r., sygn. OSA 3/01 (ONSA 2001 z. 4, poz. 144) podtrzymał stanowisko wyrażone w tej kwestii w uchwale z dnia 5 czerwca 2000 r.

Stwierdzić trzeba, że w zakresie stosowania przepisów dekretu z 26 października 1945 r. nasuwają się wciąż nowe wątpliwości prawne. Potwierdzeniem tego jest m.in. pytanie prawne przedstawione Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w uchwale Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 26 października 2001 r. o treści: „Czy stwierdzenie nieważności decyzji odnawiającej przyznania prawa własności czasowej w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. (...), przez przyjęcie domniemania prawnego wywierania skutku ex tunc, wywołuje skutek pozwalający na ustalenie wsteczne, że ani Skarb Państwa, ani Gmina m.st. Warszawy nigdy nie nabyły prawa do dysponowania nieruchomością warszawską albo jej częściami składowymi (np. lokalem znajdującym się w budynku położonym na takim gruncie)”.  
 \* -

Pytanie to będzie przedmiotem rozpoznania Sądu w 2002 r.

**Komunalizacji mienia**

1. W 2001 r. nastąpiło dalsze zmniejszenie wpływu spraw dotyczących komunalizacji mienia na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Sprawy te w zasadzie zostały zakończone w trybie zwykłym decyzjami ostatecznymi. Rozpoznane przez Sąd w 2001 r. skargi dotyczyły przede wszystkim decyzji wydanych w trybie nadzorczym (wznowienia postępowania administracyjnego oraz stwierdzenia nieważności decyzji). Często decyzje komunalizacyjne były kwestionowane przez podmioty nie posiadające interesu prawnego w żądaniu wzruszenia decyzji, gdyż nie był podważany tytuł prawny Skarbu Państwa do komunalizowanego mienia.

W dotychczasowym orzecnictwie Sąd konsekwentnie prezentował pogląd, że sprawy te dotyczą interesu prawnego tylko Skarbu Państwa i gminy nabywającej z mocy prawa od Państwa nieruchomości, o ile tytuł prawny Skarbu Państwa nie był wiarygodnie kwestionowany przez skarżącego.

2. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) od 2000 r. zaczęły wpływać do sądu skargi na decyzje wydawane na podstawie art. 60, 68 i 73 tej ustawy. Przepisy te regulują odpowiednio: przejście z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. własności mienia Skarbu Państwa, będącego we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz właściwych jednostek tego samorządu, będących we władaniu wojewódzkich sejmików samorządowych na

rzecz samorządu województwa, na którego obszarze miał siedzibę sejmik, a także przejście z dniem 1 stycznia 1999 r. za odszkodowaniem własności nieruchomości pozostających w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, na rzecz Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

3. W tym ostatnim zakresie, ponieważ wymieniona ustawa nie określa pojęcia „droga publiczna”, organy administracji i sąd posługują się określeniem drogi publicznej, zawartym w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838).

Stosowanie powyższych przepisów nasunęło wątpliwości interpretacyjne, które doprowadziły do rozbieżności w orzecznictwie nie tylko organów administracji ale także Sądu. Istnieje mianowicie zagadnienie prawne, który z ministrów w rozumieniu art. 5 § 2 Kpa jest organem odwoławczym od decyzji wojewody, stwierdzającego przejście na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. W niektórych wyrokach Sąd aprobował orzeczenia oparte na przepisie art. 73 ust. 1 ustawy, wydane w postępowaniu odwoławczym przez Ministra Skarbu Państwa, np. wyrok z dnia 30 lipca 2001 r. I SA 513/00, z dnia 21 września 2001 r. I SA 716/00, z dnia 18 stycznia 2002 r. I SA 1059/00. W innych analogicznych sprawach sąd oddał skargi na decyzje wydane w drugiej instancji przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, np. wyrok z dnia 2 października 2001 r. I SA 1986/00, z dnia 11 grudnia 2001 r. I SA 1255/00. W związku z tymi rozbieżnościami Sąd orzekający w sprawie I SA 1441/00 postanowieniem z dnia 22 stycznia 2002 r. wystąpił w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów omówionego wyżej zagadnienia. Sprawa oczekuje na wyjaśnienie w tym trybie.

4. W sprawie I SA 453/00, opartej na przepisie art. 68 w związku z art. 60 powyższej ustawy, Sąd uchylając wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2001 r. decyzje organów administracji obu instancji w przedmiocie odmowy stwierdzenia nabycia przez samorząd województwa części zabudowanej nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, dokonując wykładni pojęcia „władanie” przyjął, że sejmik samorządowy województwa zajmując lokal użytkowy na podstawie umowy najmu, zawartej w dniu 10 stycznia 1995 r. z zakładem obsługi urzędu wojewódzkiego spełnił przesłanki art. 68 ust. 1 ustawy.

Natomiast w innej analogicznej sprawie Sąd w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. I SA 2033/00 przyjął, że uprawnienie z art. 68 ust. 1 ustawy daje tylko posiadanie samoistne.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu wyrażonym w powołanym wyroku z dnia 19 kwietnia 2001 r. I SA 453/00 i wniosł od niego rewizję nadzwyczajną, wywodząc że ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, aczkolwiek wywiera skutki cywilnoprawne w sferze własności, jest jednak w istocie aktem prawnym dotyczącym zagadnień o charakterze publicznoprawnym, zatem tłumaczenia użytych w niej pojęć należy dokonać w powiązaniu z aktami prawnymi regulującymi wykonywanie przez Skarb Państwa władztwa nad państwowym mieniem, a szczególnie na tle instytucji trwałego zarządu zdefiniowanego w art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543). W powyższych wątpliwych kwestiach wypowie się zatem Sąd Najwyższy.

**Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego**

W tej kategorii spraw dominowały skargi na decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz skargi na uchwały rady gminy odrzucające zarzuty do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotne wątpliwości nadal budzi rozgraniczenie zakresu ochrony interesów osób trzecich na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz na etapie pozwolenia na budowę. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, w przeciwieństwie do Prawa budowlanego (w którym w sposób przykładowy wskazano zakres pojęcia ochrony interesu osób trzecich), nie zawiera definicji ani bliższego określenia pojęcia uzasadnionych interesów osób trzecich. Sąd też w wyroku NSA z dnia 15 marca 2001 r. SA/Rz 657/00 stwierdził, że przy ocenie pojęcia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, pomocniczo należy sięgać do uregulowań z Prawa budowlanego. Nie rozwiązuje to jednak podstawowej kwestii, a mianowicie jaki jest zakres ochrony interesów w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy oraz w postępowaniu o pozwolenie na budowę, a także, czy można mówić o rozgraniczeniu zakresów tej ochrony w obydwu tych postępowaniach czy nakładają się one na siebie. W licznych orzeczeniach przyjmowano, że ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, może mieć miejsce tylko w takim zakresie, w jakim nie jest ona objęta regulacjami prawa budowlanego (por. orzeczenia w sprawach II SA/Kr 875/98, II SA/Kr 2139/99 II SA/Kr 1764/99 i szereg innych). Jednocześnie jednak składy orzekające rozważały, iż skoro organ wydający pozwolenie na budowę jest związany decyzją ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu,

to w konkretnych okolicznościach sprawy należy również badać warunki techniczne usytuowania obiektów. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2001 r. II SA/Wr 930/99 uchylono zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji, ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budynku w zabudowie plombowej uznając, iż narusza to interesy właścicieli budynku położonego na sąsiedniej działce (w granicy nieruchomości), gdyż spowodowałoby to likwidację okien łazienkowych. W ocenie sądu przepis art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie jest wyłączną i jedyną przesłanką, którą organ winien rozważyć ustalając warunki zabudowy. Należy bowiem uwzględnić, iż wprawdzie każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego jednakże „w granicach określonych przez ustawę”. Także w wyroku z 27 września 2001 r. II SA/Wr 1173/99 wskazano na konieczność badania możliwości dojazdu oraz obsługi zaplecza planowanej inwestycji już na etapie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Do ciągle spornych kwestii należy pytanie, czy stroną postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy jest właściciel nieruchomości. Już w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 25 września 1995 r. VI SA 13/95 (ONSA 1995 Nr 4 poz. 154), wyjaśniono, że nie można odmówić przynajmniej stronie właścicielowi nieruchomości, na której jakikolwiek inwestor zamierza zrealizować inwestycję. Wskazano tam m.in. na wiążący sposób określenia rodzaju inwestycji w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w czym należy upatrywać ingerencję w sferę praw i obowiązków właściciela nieruchomości. Taka też była powszechna wykładnia przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w którym niezbyt fortunnie użyto sformułowania o doręczeniu właścicielowi nieruchomości - "do wiadomości" decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wątpliwość ta (czy właściciel nieruchomości posiada przymiot strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy) odżyła po kolejnej nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 46 ust. 1a ustawy stanowi, iż w przypadku inwestycji liniowych, wprowadzonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, na których inwestycje mają być realizowane, przekazuje się jedynie informacje o wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Odżyła zatem, podnoszona uprzednio wątpliwość czy właściciel nieruchomości posiada przymiot strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej nieruchomości, w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte zostało przez osobę trzecią, zaś nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona została pod inwestycję liniową.

W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 28 maja 2001 r. OPS 1/01, wyjaśniono, że „Właściciel nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona została pod inwestycję liniową (art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. 1999 Nr 15, poz. 139 ze zm.), jest stroną postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji, niezależnie od tego kto jest wnioskodawcą wydania takiej decyzji.” Istota zagadnienia sprowadza się do tego, czy dodanie do art. 46 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ust. 1a oznacza, względnie może oznaczać zamiar ustawodawcy aby właściciele i użytkownicy wieczyści nie uczestniczyli w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W ocenie sądu krag podmiotów uczestniczących w postępowaniu w charakterze strony określa przepis art. 28 Kpa. Nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie dokonała zmiany unormowania art. 46 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym

a więc odpis decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nadal "dorecza się" właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu). Ustawodawca znając jednolitą wykładnię Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także praktykę organów administracyjnych, dotyczącą wykładni art. 46 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie zdecydował się na zmianę trybu doreczania "do wiadomości" właścicielom i użytkownikom wieczystym decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Dlatego też brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za zmianą wykładni omawianego art. 46 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Poza tym obowiązek przesłania informacji "o wydaniu decyzji" właścicielom i użytkownikom nieruchomości odnosi się wyłącznie do zmiany sposobu (trybu) doreczania decyzji. Uproszczenie sposobu doreczania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji liniowych (art. 46 ust. 1a ustawy) nie oznacza i nie może oznaczać zmiany unormowania z art. 46 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a tym bardziej zmiany podstawowego w tej mierze przepisu art. 28 Kpa.

W sprawach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wyjaśniono m.in., że:

- zmiana przez wnioskodawcę żądania ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może nastąpić w postępowaniu odwoławczym, natomiast jest możliwa i dopuszczalna do czasu wydania decyzji przez organ I instancji (wyrok NSA z dnia 14 lutego 2001 r. SA/Rz 1426/99,
- decyzja w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wydana przez prezydenta miasta na prawach powiatu, nie wymaga podjęcia przez starostę odrębnego uzgodnienia, o którym mowa w art. 40 ust. 4 pkt. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (uchwała NSA z dnia 9 kwietnia 2001 r. OPK 26/00).

Dużą grupę spraw w 2001 r. stanowią skargi na uchwały rad gmin wydawane w przedmiocie zarzutów wnoszonych do projektów planów miejscowych wyłożonych do publicznego wglądu (art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Przy rozpatrywaniu skarg na te uchwały generalnie nie uwzględniano zarzutów, w których skarżący powoływali się wyłącznie na ograniczenie prawa własności. Składy orzekające wyjaśniały, że skoro celem instytucji „zarzutu” jest ochrona interesu indywidualnych obywateli w procesie planowania przestrzennego, to obowiązkiem każdej gminy jest rozpatrzenie zarzutów zgłoszonych do projektu planu miejscowego pod kątem możliwości ochrony interesu prawnego osoby zgłaszającej zarzut. Oznacza to obowiązek wnikliwego i wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności danej sprawy i to zarówno zgłoszonych przez składający zarzuty, jak i wynikających z obiektywnej oceny zasadności podejmowanych rozstrzygnięć planistycznych. Wyrażenie akcentowano, że rozstrzygnięcia projektu planu zagospodarowania przestrzennego powinny znaleźć umocowanie w obowiązującym prawie, przez które nie tylko należy rozumieć przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy o samorządzie gminnym ale też przepisy innych ustaw, a także, czy kwestionowane przez stronę skarżącą zamierzenie planistyczne jest uzasadnione interesem ogólnospołecznym i czy znajduje pełne uzasadnienie w celu zaspokojenia występujących potrzeb wspólnoty samorządowej (wyrok w sprawie II SA/Ld 1163/01).

W sprawie II SA/Wr 200/2001 Sąd w wyroku z dnia 3 lipca 2001 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały o odrzuceniu zarzutów do projektu planu miejscowego podnosząc, że w dziedzinie faktów, uzasadnienie musi wyjaśniać okoliczności wskazujące na potrzebę lub konieczność przyjęcia konkretnego rozwiązania wobec określonych podmiotów oraz ich wpływu na treść rozstrzygnięcia. Skoro rozwiązanie projektu ingerują w prawo własności

innych podmiotów, to uzasadnienie musi określać jakie przepisy i reguły techniczne i technologiczne zadecydowały o przyjęciu określonych rozwiązań, a co przesądzało o niemożności przyjęcia innych alternatywnych rozwiązań. Zdaniem Sądu, zadość tym warunkom nie czynią składniki uzasadnienia uchwały o odrzuceniu zarzutów, jeśli z jednej strony w ogóle nie wyjaśniają konieczności przeprowadzenia drogi dojazdowej w tym a nie innym miejscu, z drugiej zaś, odwołują się ogólnikowo do zwrotów niedookreślonych, jak np. „ważne sprawy publiczne” lub „zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty”.

W wyroku w sprawie II SA/Ld 1514/97 stwierdzono, że wymóg rozpatrzenia zarzutów nie jest spełniony, gdy mimo zgłoszenia radzie gminy zarzutów, z góry zakłada się brak możliwości dokonania jakichkolwiek zmian w projekcie planu, a sesja rady służy uzasadnieniu proponowanego, jako jedynie możliwego, zastosowania rozwiązań projektu planu miejscowego, a nie rozpatrzeniu wniesionych zarzutów.

Problematyka swobody regulacyjnej organów gminy w sprawach przeznaczania i zagospodarowania terenu była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał ten w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt 27/00 (OTK z 2001 r. Nr 2, poz. 29), zwrócił uwagę, że obowiązujące prawo ustanawia trojakiemu rodzajowi ograniczenia działań organów gminy o charakterze materialno-prawnym w sprawach zagospodarowania przestrzennego. Ograniczenia te wynikają z konieczności:

- 1/ kierowania się przez organy gminy ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,
- 2/ zapewnienia zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z przepisami ustaw regulujących sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej (art. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym); ustawy te m.in. dotyczą problemów ochrony środowiska,

gospodarki środowiskiem, oddziaływania na środowisko, prawa budowlanego itp.

3/ zapewnienia zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z Konstytucją R.P. Oznacza to m.in., że wszelkie ograniczenia własności przewidywane w planach miejscowych muszą być zgodne z przepisami Konstytucji, wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności (art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3).

Z art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika, że własność może być ograniczona w drodze ustawy, w zakresie ustalonym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz te ograniczenia nie mogą naruszać istoty własności.

#### Sprawy z zakresu prawa budowlanego

W sprawach z zakresu prawa budowlanego można mówić o wypracowaniu przez orzecznictwo sądowe w miarę jednolitych kryteriów wykładni przy dokonywaniu oceny legalności udzielanych pozwoleń na budowę, zmiany sposobu użytkowania obiektów oraz podejmowanych rozstrzygnięć nakazujących rozbiórkę obiektów wybudowanych bez wymaganego zgłoszenia względnie pozwolenia na budowę.

1. Analiza orzecznictwa wykazuje, że organy administracji często nie potrafią się uporać z problemem, czy dopuszczalne jest wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, gdy przed sądem powszechnym zawist spór o własność nieruchomości, względnie o rozgraniczenie nieruchomości. Wątpliwości te wywodzą się z tego, że skoro inwestor zobowiązany jest do wykazania się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to wszczęty spór o ten tytuł przed sądem powszechnym ma wpływ na tożsacze się postępowanie o pozwolenie na budowę. W orzecznictwie NSA wyjaśniono, że jeśli inwestor powołuje się na przysługujący mu tytuł prawny, ujawniony w

księdze wieczystej, to dopóki nie zostanie wydane przez sąd powszechny postanowienie o zabezpieczeniu powództwa (zawierającego określone zakazy), dopóty organ administracyjny związany jest tym tytułem prawnym. Tak przyjęto np. w wyroku NSA z dnia 24 lipca 2001 r. SA/Rz 586/00 stwierdzając, że: „Okoliczność, że aktualnie toczy się spór o przedmiotową działkę nie może mieć wpływu na postępowanie administracyjne”.

2. Z uwagi na brak pełnej synchronizacji pomiędzy unormowaniami z art. 36a, art. 37 ust. 2 oraz art. 51 ust. 1a Prawa budowlanego powstała wątpliwość, który organ (architektoniczno budowlany czy też nadzoru budowlanego) ma orzec o dopuszczalności wznowienia robót budowlanych. Według art. 36a Prawa budowlanego w sytuacji, gdy inwestor w sposób istotny odstąpi od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków określonych w pozwoleniu na budowę, właściwy organ ma obowiązek uchylić decyzję o pozwoleniu na budowę. Bardzo zbliżony stan faktyczny normuje art. 50 ust. 1 pkt. 3 Prawa budowlanego, który upoważnia organ do wydania postanowienia o wstrzymaniu robót, jeżeli inwestor wykonuje je: „w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu bądź przepisach”. Z kolei art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi, że do wznowienia robót budowlanych może dojść po wydaniu decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót.

Powołane unormowania z art. 36a ust. 2 i art. 50 ust. 1 pkt. 3, przynajmniej w części, nakładają się na siebie. Wytknięto się istotne zagadnienie: który organ (architektoniczno budowlany czy też nadzoru budowlanego) uprawniony jest do podjęcia decyzji zezwalającej na wznowienie robót. Kwestie te nie były rozstrzygane jednolicie. Przykładowo w wyroku NSA z dnia 9 lutego 2001 r. SA/Bk 1259/00 stwierdzono, że w sytuacji gdy w toku toczącego się postępowania na podstawie art. 50 i art. 51 Prawa

budowlanego zostaje wydana ostateczna decyzja uchylająca z mocy art. 36a decyzję o pozwoleniu na budowę danego obiektu budowlanego, to organ nadzoru budowlanego powinien zawiesić toczące się przed nim postępowanie w przedmiocie odstąpienia od warunków tegoż pozwolenia na budowę do czasu wydania decyzji w trybie art. 37 ust. 2 cyt. ustawy.

Wątpliwości te wyjaśnione zostały w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 26 listopada 2001 r. OPS 9/01, która ma następujące brzmienie: „Decyzję o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych, na podstawie art. 51 ust. 1a ...podejmuje organ nadzoru budowlanego także wówczas, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej, na podstawie art. 36a ust. 2 tej ustawy, uchylił ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę”.

3. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym wywołują również skutki prawne rozpoczęcia budowy przed ostatecznością decyzji o pozwoleniu na budowę. Od 1 stycznia 1995 roku (tj. od dnia wejścia w życie Prawa budowlanego z 1994 r.), powszechnie przyjmowano, że inwestor który rozpoczął budowę na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, dopuszcza się samowoli budowlanej w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego. Wyłomem od tej linii orzecznictwa jest rozstrzygnięcie objęte wyrokiem NSA z dnia 21 marca 2001 r. IV SA 241/99, w którym stwierdzono: „rozpoczęcie przez inwestora robót budowlanych, na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, polegających na wyłaniu ław fundamentowych jest wyprawdzie działaniem niezgodnym z prawem, gdyż narusza przepis art. 28 Prawa budowlanego, jednakże działania takie wyłącza możliwość wydania nakazu rozbiorczy przez organ nadzoru budowlanego, na podstawie art. 48 Prawa budowlanego - przed rozpoznaniem odwołania przez organ II instancji, wniesionego od decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę”. Z kolei w wyroku z dnia 5 września 2001 r. SA/Sz 2652/00 wyrażono jeszcze

dalej idący pogląd, iż ani literalne brzmienie art. 48 Prawa budowlanego ani cel tego przepisu nie dają podstawy do objęcia jego dyspozycją każdego naruszenia przez inwestora art. 28 tego Prawa, oraz że nie można nakazać rozbiorczy obiektu w sytuacji, gdy inwestor legitymuje się w dacie orzekania ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. W ocenie sądu nie można postawić znaku równości pomiędzy inwestorem, który posiada decyzję o pozwoleniu na budowę aczkolwiek nie ostateczną oraz inwestorem, który w ogóle nie wystąpił do organu o udzielenie mu pozwolenia na budowę.

4. Znaczący wpływ na kierunek orzecznictwa sądowego miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r. sygn. akt. UP 11/0 (OTK 2001/2/33), w którym orzeczono, iż § 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity z 1999 r. Dz. U. Nr 15, poz. 140; zm.: Nr 44, poz. 434; z 2000 r. Nr 16, poz. 214), w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, jest niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity z 2000 r. Dz. U. Nr 106, poz. 1126). Konsekwencją tego orzeczenia były liczne przypadki uchylania postanowień organów administracyjnych, które zezwalały na usytuowanie obiektów w granicy (II SA/Kr 1697/98, II SA/Kr 330/99 i inne).

Poza tym pojawiła się wątpliwość, czy w świetle powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego możliwe jest w ogóle usytuowanie obiektu budowlanego bezpośrednio przy granicy działki. Niewątpliwie bowiem usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej jest ingerencją w sferę wykonywania prawa własności, zaś rozstrzygnięcie sporów w tym zakresie należy do sądów powszechnych. Czy zatem można zasadnie twierdzić, że skoro ustawodawca powierzył organom administracyjnym

wydawanie pozwoleń na budowę, to obejmuje ono również rozstrzygnięcie o usytuowaniu obiektu w granicy działki?

Powyższy problem, o podstawowym znaczeniu dla orzecznictwa sądowego, podjął (po przedstawieniu sprawy przez zwykły skład orzekający) NSA w wyroku siedmiu sędziów z dnia 11 czerwca 2001 r. OSA 4/01. W świetle powyższego wyroku, po wydaniu orzeczenia z dnia 5 marca 2001 r. przez Trybunał Konstytucyjny, po pierwsze, brak jest podstaw prawnych do prowadzenia odrębnego postępowania co do usytuowania obiektu w granicy a po wtóre, organ wydający pozwolenie na budowę jest właściwy do rozstrzygnięcia o usytuowaniu obiektu w granicy aczkolwiek, jak zaznaczono, może to dotyczyć sytuacji zupełnie wyjątkowych.

5. W praktyce organów administracyjnych coraz częściej występuje problem udzielania pozwoleń na budowę i zatwierdzania projektów dla budowli podziemnych. Wiąże się to zapewne z rosnącymi cenami terenów budowlanych oraz tendencją do możliwie maksymalnego wykorzystania tych terenów. Z punktu widzenia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich nie jest rzeczą obojętną posiadanie przez inwestora owych obiektów (względnie części) pod powierzchnią ziemi w samej granicy (tzw. ostrej granicy), czy też z zachowaniem określonych odległości.

Sposród szeregu kwestii związanych z budową obiektów podziemnych na plan pierwszy wysuwa się pytanie, czy odległości, o których mowa w § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (zachowanie odległości 3 lub 4 metrów), dotyczą tylko części nadziemnych czy też podziemnych. W wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2001 r. sygn. akt. IV SA 1827/00 stwierdzono, że nie narusza prawa budowa garażu podziemnego usytuowanego przy granicy, jako że wymóg zgody właściciela działki sąsiedniej nie dotyczy usytuowania budynku lub jego części w ostrej granicy poniżej poziomu terenu. Pogląd iż odległości, o których mowa w § 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków

technicznych, nie mają zastosowania do budowli podziemnych, przyjęty został również w wyroku NSA z dnia 19 września 2001 r. IV SA 805/01.

Kolejnym zagadnieniem wywołującym wątpliwości interpretacyjne jest brzmienie art. 66 Prawa budowlanego, na tle którego w piśmiennictwie prawniczym wyrażono pogląd, iż w sytuacji, gdy osoba trzecia składa zawiadomienie informujące o złym stanie technicznym obiektu, organ ma obowiązek wszcząć postępowanie administracyjne z urzędu (J. Siegień Prawo Budowlane Komentarz, Wyd. Beck W-wa 2001 r. str. 286). Takie stanowisko znalazło również odzwierciedlenie m. in. w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2001 r. SAB/Rz 57/00, w którym stwierdzono, iż „Postępowanie administracyjne z art. 66 Prawa budowlanego z 1994 r. wszczyta się z urzędu. Jeżeli w takiej sytuacji wpłynie do organu pismo pochodzące od konkretnej osoby, informujące o nieodpowiednim stanie technicznym obiektu budowlanego, organ powinien wszcząć z urzędu postępowanie i podjąć stosowne czynności w sprawie oraz wydać stosowną decyzję”.

7. W praktyce organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego nadal wywołuje wątpliwości pojęcie „obektu budowlanego”. Do konkretyzacji pojęcia obiektu budowlanego doszło w następujących orzeczeniach, w których wyjaśniono, że:

- do budowli w rozumieniu Prawa budowlanego należy także zaliczyć **zbiorniki wodne (stawy)** wyrok NSA z dnia 7 maja 2001 r. II SA/Ld 418/00,
- budowa **ekranu akustycznego**, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (wyrok NSA z dnia 13 lutego 2001 r. II SA/Po 260/00), podobnie jak **mur oporowy** (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2001 r. II SA/Po 2051/00),
- budowa **drogi, czy też zatoki parkingowej** nie została wyłączona z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub obowiązku zgłoszenia (wyrok NSA z dnia 19 marca 2001 r. II SA/Kr 322/00),

- **ściana konstrukcyjna**, jako element kącika wypoczynkowego, usytuowana w zbliżeniu do granicy, która w przyszłości może być wykorzystana jako element obiektu małej architektury, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia (wyrok NSA z dnia 22 maja 2001 r. II SA/Ld 217/00),
- **parking**, stanowiący w istocie trawnik urządzony na kratach z tworzywa sztucznego wraz z narożnikami i oświetleniem, nie mieści się w definicji obiektu budowlanego, zaś jego realizacja nie wymagała zarówno uzyskania pozwolenia na budowę jak i zgłoszenia (wyrok NSA z dnia 27 lutego 2001 r. II SA/Po 1946/99).

W orzecznictwie wyjaśniono również, że projektant (autor projektu budowlanego) nie jest stroną postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę (wyrok z dnia 26 stycznia 2001 r. II SA/Po 2404-2405/99).

#### **Sprawy z zakresu ruchu drogowego i dróg publicznych**

Podobnie, jak w poprzednich latach, w sprawach z zakresu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838) przeważały skargi na decyzje zarządcy drogi nakładające karę pieniężną z tytułu samowolnego zajęcia pasa drogowego (najczęściej na potrzeby umieszczenia reklamy) oraz na decyzje wymierzające podwyższone opłaty za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia.

1. NSA rozpoznał wiele skarg na decyzje nakładające kary pieniężne za samowolne zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczanie reklam, w których zakwestionowano praktykę waloryzowania przez zarządcę dróg kar pieniężnych, o których mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 6, poz. 33 ze zm.). Zdaniem NSA (II SA

2056/00) Rada Ministrów wprowadzając do rozporządzenia § 10b, w świetle którego stawki kar podlegają zmianom stosownie do kwartalnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w stosunku do kwartału poprzedniego, licząc od następnego miesiąca po miesiącu, w którym wskaźnik ten został ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, przekroczyła upoważnienie ustawowe określone w art. 40 ust. 7 ustawy o drogach publicznych. Na podstawie powołanego przepisu Rada Ministrów była bowiem uprawniona do określenia kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim urządzeń bez zezwolenia, nie zaś do ustanowienia innego organu, „współdecydującego” o wysokości stawek takich kar pieniężnych, tym bardziej, że w świetle art. 92 konstytucji zabronione jest tworzenie tzw. upoważnień kaskadowych do wydawania aktów wykonawczych. Ponadto, komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, do którego odwołuje się § 10b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r., nie ma waloru źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 konstytucji. Z tych względów NSA stwierdzał nieważność zaskarżonych decyzji.

2. W skargach na decyzje zarządcy drogi w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej z tytułu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, skarżący niejednokrotnie zarzucali brak podstaw do nałożenia takiej kary. W szczególności kwestionowali ustalenia organu, iż teren na którym usytuowano obiekt znajdował się w obrębie pasa drogowego. Powoływali się w tym zakresie na zawarcie z innym podmiotem stosownej umowy, np. dzierżawy. NSA prezentował pogląd (II SA 1391/00), że cechę samowolności można przypisać działaniu wyłączenie według własnej woli, wbrew istniejącym zakazom i bez stosownego zezwolenia, dodatkowo charakteryzującemu się lekceważeniem prawa, ze świadomością jego pogwałcenia. Nie uzasadnia zatem zarzutu

samowolności umieszczenie przez skarżącego reklamy w następstwie zawarcia umowy dzierżawy z osobą trzecią, jeżeli przy dołożeniu należytej staranności skarżący nie mógł przewidzieć, że jego kontrahentowi nie przysługują prawa do tego terenu.

3. W zakresie tych spraw powstawały także problemy związane z definicją reklamy, bowiem przepisy ustawy o drogach publicznych jej nie definiują. Definicji reklamy nie zawierają też przepisy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej czy zwalczania nieuczciwej konkurencji, do których, ze względu na ich ogólny charakter, można by się w tym przypadku odwołać.

W orzeczeniach dotyczących zajęcia pasa drogowego reklama rozumiana była szeroko. Przepisy o drogach publicznych zakazują umieszczania w pasie drogowym reklam ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Umieszczane przez przedsiębiorców tablice niezależnie od tego, czy wskazują na oferowane towary, czy miejsce prowadzenia działalności gospodarczej, rozpraszają kierowców i stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z tego punktu widzenia bez znaczenia jest także to, czy w umieszczonych na tablicach wypowiedziach przeważa warstwa informacyjna, czy zachęta do nabycia towaru.

W piśmiennictwie spotyka się wiele definicji reklamy. Zgodnie z jednym z najbardziej ogólnych określeń, reklama „są wszelkie starania zmierzające do upowszechnienia określonych informacji o ludziach, firmach, ideach, przedsiębiorstwach lub rzeczach, podejmowane w celu ich popularyzacji, zainteresowania nimi (zob. B. Jaworska-Dębska, Wokół pojęcia reklamy, PUG 1993, nr 12, s. 20-24, 21). Przez reklamę gospodarczą rozumie się zaś każdą wypowiedź związaną z wykonywaniem działalności handlowej, produkcyjnej, rzemieślniczej albo wykonywaniem wolnego zawodu, mającą na celu wspieranie zbytu towarów lub wykonywania usług. Przy takich określeniach

reklamy przyjmuje się, że wypowiedź skierowana do potencjalnego nabywcy towaru lub usługi, zawierająca informacje odnoszące się do przedsiębiorcy oferującego ten towar lub usługę ma charakter reklamy.

Stanowisko, że wypowiedzi informujące o miejscu prowadzenia działalności gospodarczej stanowią reklamę obecne jest także w orzecnictwie NSA w sprawach dotyczących rodzaju wydatków zaliczanych do kosztów uzyskania przychodów (np. I SA/Gd 326/96, III SA 659/97, SA/Rz 402/98).

W zakresie spraw związanych z zajmowaniem pasa drogowego warto także odnotować uchwały NSA z dnia 9 kwietnia 2001 r. (OPK 6/01 i OPK 7/01), według których w razie samowolnego zajęcia pasa drogowego dopuszczalne jest pobranie kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838), pomimo że zarządca drogi nie orzekł o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego na podstawie art. 36 tej ustawy.

4. W sferze związanej z drogami publicznymi, NSA rozpoznawał także skargi na decyzje Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, wydane na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 123, poz. 578 ze zm.). Skarżący powoływali się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r. (sygn. akt P. 7/98), w którym stwierdzono nielegalność § 4 ust. 1 tego rozporządzenia. Skargi te NSA oddalał, wskazując na przepis art. 145a k.p.a., dający stronie możliwość żądania wznowienia postępowania w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w

życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przy czym termin ten jest terminem prawa procesowego i jako taki (w przypadku uchybienia) może być co do zasady przywrócony w trybie przepisów art. 58 k.p.a.

5. W 2001 r. rozpatrywano także sprawy dotyczące obciążenia opłatą drogową za przejazd pojazdem nienormalnym bez zezwolenia na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 40, poz. 230). Według NSA (II SA 2451/00) Rada Ministrów, wydając to rozporządzenie, przekroczyła kompetencje wynikające z art. 13 ust. 4 w związku z art. 13 ust. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Została ona bowiem upoważniona do określenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat podwyższonych za przejazd po drogach publicznych pojazdów tzw. nienormalnych bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym, a określiła w istocie kary administracyjne. W ocenie NSA na taki charakter tych opłat wskazuje ich wysokość - istotnie odmienna od opłat zwykłych i podobna do wysokości opłaty ustalonej na podstawie przepisu § 4 ust. 1 poprzednio obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 123, poz. 578, ze zm.), uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 2 i art. 92 konstytucji oraz z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

6. W zakresie opłat parkingowych NSA wyraził pogląd, iż zarząd miasta jest organem nieuprawnionym do wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów po dniu 1 lipca 2000 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608). Stosownie bowiem do § 3 tego

rozporządzenia opłaty wprowadza i sposób ich pobierania ustala rada miasta (gminy). Jednocześnie NSA wyraził stanowisko, iż po dniu 1 lipca 2000 r. zarząd miasta (gminy) nie może zmienić swej wcześniejszej uchwały w omawianej kwestii: Co prawda, w świetle § 10 cytowanego rozporządzenia, do czasu wprowadzenia opłat na zasadach wynikających z tego rozporządzenia mają zastosowanie dotychczasowe zasady, niemniej przepis ten nie uprawnia zarządu miasta (gminy) do dokonywania nowelizacji dotychczas obowiązującej uchwały przez wprowadzanie nowych obszarów opłat i stawek na nich. W ten sposób mogłoby bowiem dochodzić do omijania rygorów omawianego rozporządzenia poprzez ciągłe nowelizacje dotychczasowych uchwał.

7. W 2001 r. rozpoznano stosunkowo niewiele spraw ze skarg na decyzje zarządcy drogi o odmowie wyrażenia zgody na wykonanie zjazdu z drogi krajowej. Podstawę prawną decyzji w tym zakresie stanowił art. 29 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. NSA podkreślał, że decyzja wydawana w trybie tego przepisu, ma charakter rozstrzygnięcia wydanego w ramach uznania administracyjnego, zaś kontrola legalności takich decyzji ma zakres ograniczony. Sprowadza się bowiem do ustalenia, czy decyzja została wydana przez organ uprawniony, czy przepisy prawa materialnego pozwały na podjęcie takiej decyzji oraz czy samo rozstrzygnięcie nie nosi cech dowolności. W sprawach należących do sfery uznania administracyjnego, zwłaszcza gdy występować może kolizja interesów, sądowa kontrola takich decyzji jest ukierunkowana także na zbadanie, czy przy wydawaniu decyzji spełniona została zawarta w art. 7 k.p.a. powinność uwzględnienia słusznego interesu strony w kontekście interesu publicznego.

8. Podobnie, jak w latach poprzednich, w sprawach z zakresu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602, ze

zm.) przeważały sprawy ze skarg na decyzje w przedmiocie odmowy zarejestrowania pojazdu, stanowiącego przedmiot obrotu wtórnego, z uwagi na zarejestrowanie pojazdu po raz pierwszy na podstawie sfalszowanych dokumentów. W sprawie II SA 1721/00 przypomniano, że zarejestrowany może być jedynie pojazd, który stanowi przedmiot uregulowanego prawa własności. Sąd podzielił stanowisko organu o braku podstaw prawnych dla domagania się od organu rejestrującego pojazd, dokonania ustalenia prawa własności na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, w szczególności w sytuacji, gdy zainteresowany nabył pojazd od osoby nieuprawnionej, postępującej się fałszywymi dokumentami. Ustalenie prawa własności nie należy bowiem do kompetencji organu rejestrującego pojazd, lecz do sądów powszechnych. Także NSA nie jest uprawniony do orzekania o własności pojazdu (SA/Rz 419/00).

NSA wskazywał również (II SA 240/00) że, zarówno pod rządami zarządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 października 1995 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzenia badań technicznych pojazdów oraz wzorów stosowanych przy tym dokumentów (Mon. Pol. Nr 63, poz. 695), jak i obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów (Dz. U. Nr 59, poz. 632), skierowanie pojazdu na nadanie lub nadbicie numerów identyfikacyjnych (lub odmowa takiego skierowania) nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Natomiast jest to sfera faktów składających się na treść postępowania rejestracyjnego. Dopiero to postępowanie (postępowanie rejestracyjne) zostanie zakończone decyzją administracyjną. W sprawach takich NSA stwierdzał nieważność zaskarżonych decyzji.

W zakresie problematyki rejestracyjnej trzeba również przytoczyć uchwałę NSA z dnia 24 września 2001 r. (OPS 6/01), w której Sąd podkreślił, że przeprowadzenie okresowego badania technicznego pojazdu przez

uprawnionego diagnostę, o którym mowa w art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) jest obowiązkiem wynikającym z mocy ustawy, którego niedopełnienie nie uzasadnia uchylania decyzji o rejestracji pojazdu w trybie art. 162 § 2 k.p.a.

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

1. W sprawach dotyczących biegłych rewidentów, NSA uwzględniał skargi osób, które najpierw uzyskały wpis na listę doradców podatkowych i podjęły starania o wpis do rejestru biegłych rewidentów na podstawie art. 5a ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. Nr 121, poz. 592 ze zm.), który w brzmieniu ustawy przed jej zmianą dokonaną ustawą z 21 września 2000 r. stanowił, że do tego rejestru może być wpisany również ten, kto został wpisany, zgodnie z odrębnymi przepisami, na listę doradców podatkowych i złożył z wynikiem pozytywnym egzamin w zakresie przepisem tym przewidzianym. Problem w tych sprawach sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy skarżącym można zaliczyć na poczet egzaminów przewidzianych w powołanym przepisie ustawy, zdane wcześniej, tj. przed wpisem na listę doradców podatkowych, egzaminy na biegłego rewidenta w trybie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy. Krajowa Rada Biegłych Rewidentów odmawiała w takich sytuacjach wpisu do rejestru biegłych rewidentów, stojąc na stanowisku, iż warunkiem stosowania art. 5a ustawy jest zachowanie przewidzianej w tym przepisie kolejności - najpierw uzyskanie wpisu na listę doradców podatkowych, a dopiero potem złożenie egzaminów wymienionych w tym przepisie. Według Rady, również zakres egzaminów zdawanych w trybie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy nie odpowiadał (był węższy) zakresowi egzaminów z art. 5a ustawy, co wykluczało traktowanie ich jako równorzędnych. NSA tego stanowiska nie podzielił przesądzając, iż nie ma istotnego znaczenia dla

rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym dla poziomu i ważności nabytych kwalifikacji biegłego rewidenta okoliczność, że ubiegający się o wpis złożył przedmiotowe egzaminy w trybie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy przed uzyskaniem wpisu na listę doradców podatkowych. Sąd uznał również, że szczegółowy zakres wiedzy w ramach tematów egzaminacyjnych określonych w art. 5a ustawy nie różni się od zakresu wiedzy wymaganego na egzaminach w trybie art. 5 ust. 1 pkt 6 w sposób, który miałby istotny wpływ na ocenę przesłanek warunkujących wpis kandydata do rejestru biegłych rewidentów (II SA 2129/00).

2. W dalszym ciągu NSA rozpoznawał skargi na decyzje Ministra Finansów w przedmiocie odmowy wpisu warunkowego na listę doradców podatkowych z powodu niespełnienia warunków z art. 84 i 85 ustawy o doradztwie podatkowym, w szczególności warunku świadczenia usług doradztwa podatkowego w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy przez co najmniej 12 miesięcy przed datą wejścia ustawy w życie (II SA 2127/00, II SA 807/00 i II SA 215/00). W sprawie II SA 2127/00 Sąd oddalił skargę na postanowienie Ministra Finansów odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o dokonanie wpisu warunkowego na listę doradców podatkowych z powodu uchybienia przewidzianemu w art. 84 ust. 1 ustawy 2-miesięcznemu terminowi na wykonanie tej czynności. Podstawę rozstrzygnięcia stanowiło uznanie, iż jest to termin prawa materialnego. Niedochowanie terminu prawa materialnego powoduje utratę określonego prawa. Do terminów prawa materialnego nie stosuje się art. 58 § 1 kpa.

3. Na tle ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr poz.) Sąd rozpatrywał skargę na decyzję Ministra Sprawiedliwości o odmowie powołania na stanowisko komornika sądowego z powodu niespełnienia wymogu ukończenia wyższych studiów prawniczych lub administracyjnych oraz braku w okręgu sądu apelacyjnego wolnego rewiru

komorniczego. Sprawa była o tyle istotna, że skarżąca już wcześniej (przed wejściem w życie ustawy) zajmowała stanowisko komornika sądowego i przeszła na wcześniejszą emeryturę na skutek złego stanu zdrowia. Obowiązujące wówczas przepisy nie wymagały wyższego wykształcenia. Pod rządami nowej ustawy, w związku z poprawą zdrowia wystąpiła o ponowne powołanie na to stanowisko, zaś Minister Sprawiedliwości zakwestionował m.in. jej kwalifikacje z powodu braku wymaganego obecnie wykształcenia. Sąd podzielił stanowisko Ministra i oddalił skargę uznając, że skarżącej dotyczą wymagania nowej ustawy (II SA 945/00).

4. W związku z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. Nr 133, poz. 884 ze zm.) i rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 26 marca 1999 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz.U. Nr 31, poz. 301), NSA rozpoznawał skargi na decyzje Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej potwierdzające uprawnienia pilota wycieczek, jednak z odmową wpisu znajomości języka do legitymacji pilota, z powodu niepotwierdzenia znajomości językowych zgodnie z wymogami art. 32 powołanej ustawy, to jest m.in. dyplomem ukończenia studiów filologicznych lub świadectwem zdania egzaminu z języka przed właściwą komisją. Skarżący powoływali się natomiast na wcześniejsze nabyte uprawnienia w tym względzie zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami. Sąd uchyłając zaskarżone decyzje zajął stanowisko, że wymaganie udokumentowania znajomości języków według nowych, wprowadzonych wspomnianą ustawą zasad, wykracza poza przedmiot regulacji art. 49 ustawy, na którym decyzje zostały oparte. Według NSA przepis ten, analizowany w kontekście kompletnej regulacji warunków świadczenia usług turystycznych określonych w ustawie dowodzi, iż ustawodawca miał na celu potwierdzenie (zachowanie) dotychczas posiadanych uprawnień w zakresie usług turystycznych, w tym wymagających znajomości języka obcego. Ustawa nie nakłada zaś obowiązku dostosowania kwalifikacji

do wymogów, które muszą spełniać osoby podejmujące przedmiotową działalność już po wejściu ustawy w życie (II SA 1888/00).

5. Na tle przepisów ustawy z 2 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.) Sąd w dalszym ciągu rozpoznawał skargi na decyzje Komendanta Głównego Policji w przedmiocie odmowy wydania licencji pracownika ochrony fizycznej pierwszego bądź drugiego stopnia z uwagi na niespełnianie warunków z art. 26 ust. 3 ustawy. Zazwyczaj wiązało się to z brakiem nienaganej opinii bądź dyplomu lub świadectwa szkoły lub placówki oświatowej, które poświadczają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia. Przedmiotem skarg były w szczególności decyzje odmawiające wydania takiej licencji z powodu zakwestionowania przedstawianych świadectw, jako nieodpowiadających kryteriom „świadectwa szkół podoficerskich” oraz „dyplomu szkół oficerskich” resortu spraw wewnętrznych i administracji w zakresie prawo-administracyjnej ochrony porządku publicznego (§ 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw... – Dz.U. Nr 113, poz. 731). Chodziło mianowicie o to, że skarżący legitymowali się w tym zakresie świadectwami szkół chorążych Szkoły Bezpieczeństwa (przy ubieganiu się o licencję pierwszego stopnia) albo rocznej Szkoły Oficerskiej Szkoły Bezpieczeństwa (przy ubieganiu się o licencję drugiego stopnia). Sąd oddalał skargi w tych sprawach. Tak samo oddalił skargę w sprawie, w której skarżący powoływał się na świadectwo złożenia egzaminu na oficera MO wydane przez Komendanta Akademii Spraw Wewnętrznych. Także i w tym przypadku Sąd uznał, że nie odpowiada ono dyplomowi szkoły oficerskiej spraw wewnętrznych, o którym mowa w przepisie § 2 powołanego rozporządzenia uznając, że przeszkolenie zawodowe uprawniające z mocy stosownych przepisów branżowych do mianowania na pierwszy stopień oficerski, nie równoważy wymogu posiadania dyplomu (II SA 1161/00). NSA

podzielił również stanowisko Komendanta Głównego Policji odmawiającego wydania licencji pracownika ochrony fizycznej pierwszego stopnia na podstawie świadectwa ukończenia kursu podoficerskiego funkcjonariuszy pozarnictwa (II SA 1638/00) uznając, że nie potwierdza ono specjalistycznych kwalifikacji w zakresie prawo-administracyjnej ochrony porządku publicznego.

Przedmiotem spraw sądowych były także skargi na postanowienia Komendanta Głównego Policji dotyczące opiniowania wymiany koncesji w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz dotyczące cofnięcia koncesji.

6. W sprawach dotyczących adwokatury NSA dokonywał oceny legalności odmowy wpisu na listę adwokatów, zawieszenia w czynnościach adwokatów oraz skreślenia z listy adwokatów. Odmowa wpisu na listę adwokacką uzasadniana była zazwyczaj tym, iż kandydat nie dawał rękopisem prawidłowego wykonywania zawodu adwokata (art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze). Na przykład zdaniem organów adwokatury kandydat, który w okresie aplikacji korzystał ze zwolnień lekarskich, a w tym czasie wyjeżdżał zagranicę nie daje rękopisem należytego wykonania zawodu adwokata (II SA 1610/00). Stanowisko takie było przez Sąd akceptowane. Nie budziło zastrzeżeń NSA orzecznictwo organów samorządu adwokackiego, dotyczące zawieszenia w czynnościach zawodowych z powodu nieuiszczenia przez adwokata składek na rzecz samorządu przez okres co najmniej 6 miesięcy (art. 44 ust. 3 powołanej ustawy). Najczęściej jednak Sąd rozpoznawał sprawy ze skarg na uchwały o skreśleniu adwokata z listy na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 7 ustawy w przypadkach, w których opierano decyzje na tej podstawie, iż orzeczeniem właściwego sądu adwokat uznany został za tzw. „Kłancę lustracyjnego”. Uchwały organów samorządowych w tym zakresie były na ogół zgodne z prawem (II SA 791/00, II SA 725/00).

7. Problematyka uprawnień do wykonywania czynności dotycząca radców prawnych sprowadzała się w 2001 r. niemal wyłącznie do przyjęć na aplikację radcowską. Skargi kandydatów na aplikantów na ogół oddalano (II SA 1237/00, II SA 538/00).

Sąd po raz kolejny zajmował się kwestią tzw. „limitów przyjęć” na aplikację radcowską. W sprawie II SA 2692/99 NSA wyjaśnił, że ustawa o radcach prawnych nie tylko nie reguluje kwestii ustalenia limitów przyjęć na aplikację radcowską, ale także nie upoważnia samorządu radcowskiego do określenia liczby osób, które mogą być przyjęte na aplikację radcowską. Limit nie jest przewidziany w ustawie jako kryterium przyjęcia na tę aplikację.

8. Skarżącymi w sprawach notarialnych były przeważnie rady izb notarialnych, a przedmiotami zaskarżenia decyzje Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby kancelarii notarialnej. Na ogół skargi oddalano, wskazując że nie jest dopuszczalne poddawanie przez radę kandydata na notariusza egzaminowi w zakresie przygotowania do zawodu osób wymienionych w art. 12 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie - Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm. (II SA 400/00 i II SA 1736/01). NSA stał także na stanowisku, że ustawa - Prawo o adwokaturze nie przewiduje aby warunkiem utworzenia kolejnej kancelarii notarialnej było zapewnienie jej rentowności (II SA 1736/01), zaś opinia rady izby notarialnej nie jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca (II SA 1736/01). Sąd wyraził również pogląd, że dokonana przez radę izby notarialnej ocena, iż w danej miejscowości nie ma społecznego zapotrzebowania na usługi notarialne nie może stanowić wyłącznej przeszkody w powołaniu określonej osoby na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby kancelarii notarialnej w tej miejscowości (II SA 1200/00 i II SA 1199/00). NSA wskazał ponadto, iż rada izby notarialnej ma obowiązek wydać opinię dotyczącą wniosku o powołanie notariusza i wyznaczenie mu siedziby kancelarii notarialnej. Wystąpiło to na tle

sprawy, w której rada przyjęła uchwałę, w której „postanowiła nie wydawać opinii” (II SA 532/00).

9. W roku sprawozdawczym NSA rozpatrywał także sprawy związane z nadawaniem stopni awansu zawodowego nauczycielom na podstawie przepisów zawartych w ustawie z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239 ze zm.). Karta Nauczyciela w brzmieniu obecnie obowiązującym, przewiduje cztery stopnie awansu zawodowego nauczyciela: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany i nauczyciel dyplomowany. W sprawach tych jako organy administracji orzekają różne organy i tak np.: stopień nauczyciela kontraktowego nadaje dyrektor szkoły, nauczyciela mianowanego – organ prowadzący szkołę, zaś nauczyciela dyplomowanego – organ sprawujący nadzór pedagogiczny. Od decyzji wydanych przez te organy przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia w rozumieniu kpa.

W wielu sprawach stwierdzono nieważność decyzji w przedmiocie nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego, gdyż decyzje te wydawały zarządy miasta a nie wójtowie lub burmistrzowie, uprawnieni do tego zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym (II SA 3344/00, II SA 362/01, II SA 300/01). Zdarzało się również, że organ odwoławczy zmienił przedmiot sprawy orzekając o odmowie nadania stopnia nauczyciela mianowanego, w przypadku gdy decyzja pierwszoinstancyjna dotyczyła stopnia nauczyciela kontraktowego. Fakt ten stanowił podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji organu odwoławczego (II SA 1022/01).

W związku z nadawaniem stopni awansu zawodowego nauczyciela mianowanego powstało zagadnienie rozdzielenia sfery stosunku pracy od stosunku administracyjnego. W orzecznictwie NSA wskazywano, że prawo łączy uzyskanie z mocy ustawy stopnia nauczyciela mianowanego z

potwierdzeniem dotychczasowej podstawy prawnej stosunku pracy nauczyciela (mianowanie). W zależności od kwalifikacji nauczyciela do zajmowania dotychczasowego stanowiska, nadaje temu stosunkowi pracy charakter stosunku nawiazanego na czas nieokreślony lub na okres do 31 sierpnia 2006 r. W ustawie uregulowano więc dwie różne kwestie: nadania stopnia awansu zawodowego oraz bytu prawnego stosunku pracy. Zdaniem Sądu, stopień awansu zawodowego nauczyciela jest rodzajem certyfikatu zawodowego, wydawanego w trybie administracyjnym, decyzją organu administracji publicznej. Nie jest to wobec tego akt pracodawcy, podejmowany w ramach łączącego go z nauczycielem stosunku pracy. Ten certyfikat daje generalne uprawnienia do zatrudnienia w określonych w nim rodzajach i typach szkół. Nadanie stopnia awansu zawodowego nie powoduje bezpośredniej zmiany warunków pracy (treści stosunku pracy) nauczyciela. Dopiero na skutek nadania takiego stopnia pojawi się konieczność zmiany podstawy prawnej stosunku pracy i zmiany wynagrodzenia za pracę. Z tego wynika, że żądanie o nadanie stopnia awansu zawodowego nie jest roszczeniem ze stosunku pracy. Natomiast taki charakter będzie miało żądanie nauczyciela podwyższenia wynagrodzenia za pracę stosownie do uzyskanego stopnia i ewentualne roszczenie o zatrudnienie na podstawie mianowania (II SA 3379/00).

Rozdzielając materię stanowiącą przedmiot rozstrzygnięć o nadaniu stopnia awansu zawodowego i materię należącą do sfery stosunku pracy nauczyciela, przyjęto, że decyzja - akt nadający stopień awansu zawodowego z mocy prawa - nie może zawierać rozstrzygnięć o kwalifikacjach nauczyciela do zajmowania dotychczasowego stanowiska i co za tym idzie rozstrzygnięć na temat czasokresu zatrudnienia. Jest to materia stosunku pracy, a nie ogólnego cenzusu zawodowego nauczyciela, określonego za pomocą stopnia awansu zawodowego i dlatego dokonywanie ustaleń w tym zakresie nie należy do organu administracji publicznej lecz do pracodawcy. Ponadto akt nadania

stopnia awansu zawodowego, wydany na podstawie art. 7 ust. 1 lub art. 7 ust. 3 powołanej ustawy z dnia 18 lutego 2000 r., powinien wyraźnie wskazywać, iż stopień ten uzyskuje się z mocą od dnia wejścia w życie ustawy (6 kwietnia 2000 r.). Przepis art. 7 ust. 9 tej ustawy stanowi, że odpowiednie organy powinny wydać nauczycielom akty nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego i stopnia nauczyciela kontraktowego w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Jest to tylko ostateczny termin wydania takiego aktu, natomiast datę uzyskania z mocy prawa stopnia awansu, bezpośrednio określają odpowiednio art. 7 ust. 1 i 3 omawianej ustawy. W decyzjach o nadaniu stopnia awansu zawodowego nie można natomiast rozstrzygać o zatrudnieniu nauczyciela w tej lub innej konkretnej oznaczonej szkole (II SA 596/01). Należy natomiast wskazać od jakiej daty nauczyciel ma określony stopień zawodowy (II SA 3379/00).

#### Sprawy dotyczące stosunków służbowych i stosunków pracy

1. W omawianej kategorii spraw najliczniejszą grupę stanowiły - podobnie jak w latach poprzednich - skargi na decyzje organów wojskowych, Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Służby Celnej oraz Urzędu Ochrony Państwa dotyczące zwolnienia ze służby. W Słach Zbrojnych Wojska Polskiego nadal dokonywano zmian organizacyjnych polegających na reformowaniu i przeformowaniu szeregu związków taktycznych, oddziałów i dowództw różnego szczebla dla osiągnięcia kompatybilności operacyjnej ze strukturami NATO. W konsekwencji znacznemu zmniejszeniu uległa liczba stanowisk służbowych, szczególnie w korpusie oficerów starszych. Uległy też likwidacji jednostki wojskowe podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podstawę prawną decyzji o zwolnieniu żołnierzy zawodowych z zawodowej służby wojskowej stanowił najczęściej art. 78 ust. 2 pkt 2 ustawy z

dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, zgodnie z którym dokonanie wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy może nastąpić, jeżeli jednostka wojskowa, w której żołnierz pełni zawodową służbę wojskową, podlega reformowaniu lub zmniejszył się jej stan etatowy, a brak jest możliwości wyznaczenia go na inne stanowisko służbowe. W sprawach tych z reguły skargi były oddalane, gdyż organy wojskowe wykazały istnienie przesłanek określonych w tym przepisie, w tym: brak możliwości wyznaczenia skarżących na inne stanowiska służbowe (II SA 2374/00, II SA 3395/00, II SA 3386/00, II SA 2632/00, II SA 1099/00). Uchylenie decyzji w tego rodzaju sprawach miało charakter sporadyczny i następowało z powodu uchybień procesowych – np. gdy z wnioskiem w sprawie wypowiedzenia stosunku służbowego nie wystąpił dowódca jednostki wojskowej, w której skarżący pełnił służbę (II SA 725-726/01), czy też gdy organ wojskowy nie wykazał braku możliwości wyznaczenia żołnierza na inne stanowisko służbowe (II SA 2642/00).

Wątpliwości powstały na tle praktyki podejmowania w sprawach zwolnienia żołnierzy z zawodowej służby wojskowej, na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, dwóch odrębnych decyzji administracyjnych: o wypowiedzeniu stosunku służbowego i o zwolnieniu ze służby. Do decyzji tych odnoszą się reguły procesowe wynikające z art. 110 i 130 § 1 kpa, określające moment ich wejścia do obrotu prawnego. Stosowanie tych przepisów koliduje z przepisami ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, określającymi „szywno” terminy rozpoczęcia i zakończenia biegu okresu wypowiedzenia (art. 79 ust. 4 i 5). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle stosowania powyższych przepisów, powstała zasadnicza rozbieżność. I tak w sprawie II SA 2686 NSA stwierdził, że w myśli art. 79 ust. 5 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, termin wypowiedzenia stosunku służbowego dokonanego m.in. na podstawie art. 78

ust. 2 pkt 2 tej ustawy biegnie od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano wypowiedzenia. Przepis ten wiąże więc rozpoczęcie biegu okresu wypowiedzenia z podjęciem decyzji o wypowiedzeniu, a nie z uzyskaniem przez tę decyzję przymiotu ostateczności. Stanowi samodzielne uregulowanie sposobu liczenia okresu wypowiedzenia odpowiadające specyfice czynności rozwiązujących stosunki zatrudnienia, wzorowane na regulacjach dotyczących wypowiedzenia stosunków pracy. Nie ma dostatecznych przesłanek, aby twierdzić, że wbrew brzmieniu art. 79 ust. 5 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych decyzja o wypowiedzeniu stosunku służbowego powoduje rozpoczęcie biegu okresu wypowiedzenia dopiero wtedy, gdy staje się wykonalna w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Odmienne natomiast stanowisko zajął NSA w sprawie II SA 1831/99 wyrażając pogląd, iż termin wypowiedzenia stosunku służbowego żołnierzowi zawodowemu (art. 78 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych) jest terminem materialnym, w którym następuje ukształtowanie praw żołnierza w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Zgodnie z art. 130 § 2 kpa wniesienie odwołania od wypowiedzenia żołnierzowi zawodowemu stosunku służbowego wstrzymuje wykonanie decyzji o wypowiedzeniu. W konsekwencji wypowiedzenie następuje w wyniku odwoławczej decyzji utrzymującej w mocy decyzję pierwszoinstancyjną o wypowiedzeniu, a zatem termin wypowiedzenia biegnie od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym ostateczną decyzją dokonano wypowiedzenia (art. 79 ust. 4 ustawy). Z kolei w sprawie II SA 465/01 Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 130 § 2 Kpa wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji, zaś organ jest związany decyzją dopiero od chwili jej doręczenia (art. 110 kpa). Z uwagi na te rozbieżności skład orzekający w jednej z tego rodzaju spraw (II SA 2065/01) wystąpił o

rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA.

2. W sprawach dotyczących uposażenia żołnierzy zawodowych, w szczególności składników uposażenia o charakterze uznaniowym (dodatek, nagrody), skargi były przez Sąd uwzględniane, gdy organy wojskowe naruszały przepisy art. 7, 77 i 80 § 1 kpa w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (II SA 2549/00, II SA 2799/00 i II SA 1295/98).

3. Rozpatrywane były również skargi na decyzje odmawiające przyznania ekwiwalentu za pełnienie służby w godzinach nadliczbowych. Dotyczyło to zwłaszcza rozszczeń funkcjonariuszy Straży Granicznej. Skargi w tych sprawach Sąd oddalał (II SA 2256/00, II SA 184/01, II SA 183/01), prezentując pogląd, że pojęcie pracy w godzinach nadliczbowych jest ściśle związane z normowaniem czasu pracy. Według art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, czas pełnienia służby funkcjonariusza jest określony wymiarem jego obowiązków, z zachowaniem prawa do wypoczynku. Rozkład czasu służby określa Komendant Straży Granicznej (art. 37 ust. 2). Z przepisów tych wynika, że funkcjonariusze Straży Granicznej mają tzw. „nienormowany czas” służby. Jest on jednym z elementów dyspozycyjności funkcjonariusza. W konsekwencji ustawa o Straży Granicznej określając w sposób wyczerpujący składniki uposażenia zasadniczego funkcjonariusza Straży Granicznej (art. 108 ust. 1), nie przewiduje wśród nich prawa do dodatkowego wynagrodzenia za służbę pełnioną w czasie wykraczającym poza ustalenia wynikające z rozkładu czasu służby, o którym mowa w art. 37 ust. 2 ustawy.

4. W kilkunastu sprawach funkcjonariusze Służby Więziennej w okresie służby przygotowawczej domagali się przyznania nagrody rocznej, której zostali pozbawieni z uwagi na treść § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 1997 r. w sprawie określenia warunków

przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszom Służby Więziennej (Dz. Urz. MS Nr. 4, poz. 37), przewidującego takie nagrody tylko dla funkcjonariuszy mianowanych na stałe. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 lipca 2001 r. sygn. akt P4/2000 orzekł, iż § 2 tegoż zarządzenia Ministra Sprawiedliwości jest niezgodny z art. 29 ust. 7 i art. 106 ust. 1 i 3 ustawy o Służbie Więziennej oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. W tej sytuacji NSA wszystkie skargi w tych sprawach uwzględnił (II SA 3320/01, II SA 3338/01, II SA 3339/01, II SA 3343/01, II SA 3342/01, II SA 3340/01, II SA 3341/01).

5. Na tle skarg na decyzje dotyczące przenoszenia policjantów na równorzędne stanowiska służbowe, NSA wskazał, że ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji nie reguluje kwestii przeniesienia policjanta na inne, równorzędne stanowisko służbowe. W ocenie Sądu, brak w tym zakresie wyraźnej regulacji ustawowej nie pozbawia organu Policji takich uprawnień, gdyż istota służby jest dyspozycyjność funkcjonariuszy i dlatego temu stosunkowi służbowemu nadano charakter stosunku administracyjnoprawnego, a więc takiego, w którym co do zasady organ jednostronnie i władczo kształtuje sytuację prawną obywateli. Takie przeniesienie następuje także w drodze decyzji administracyjnej podlegającej kontroli sądowej. Zdaniem Sądu, przeniesienie policjanta na równorzędne pod względem hierarchii i uposażenia stanowisko służbowe, nie stanowi jednak co do zasady pogorszenia warunków służby (II SA 3378/00).

Odmienne sytuacja wystąpiła w sprawie II SA 2625/00, w której policjanta przeniesiono na równorzędne stanowisko służbowe, jednak stanowisko to nie odpowiadało kwalifikacjom zawodowym policjanta. NSA uwzględniając skargę w tej sprawie podkreślił, że w zaskarżonej decyzji nie wykazano dlaczego policjant posiadający wykształcenie prawnicze, studia podyplomowe w zakresie problematyki pionu operacyjno-kryminalnego,

znaczące osiągnięcia w pracy policyjnej i chęć wykonywania służby, nie może zajmować stanowiska, do którego posiada przygotowanie teoretyczne i praktyczne. Kieruje się go natomiast na stanowisko, na którym wymagane są wiadomości politechniczne z zakresu mechaniki i eksploatacji pojazdów, ekonomiki transportu, a więc na stanowisko służbowe, które ma niewiele wspólnego z pracą operacyjno-kryminalną.

6. Na tle zwolnień policjantów ze służby w przypadkach orzeczenia trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską, NSA podkreślał, że zwolnienie policjanta ze służby na tej podstawie nie może nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby, z uwagi na treść art. 43 ust. 1 ustawy o Policji. Przepis ten jest przepisem szczególnym o charakterze ochronnym, gdyż chroni trwałość stosunku służbowego policjanta w okresie choroby. Nie może być zatem interpretowany w sposób rozszerzający. Sąd też Sąd nie podzielił poglądu, iż do wspomnianego okresu 12 miesięcy, można zaliczyć okresy poprzednich niezdolności do służby z powodu choroby, mimo, iż po upływie tych okresów policjant podjął służbę. Zdaniem NSA, w przepisie tym chodzi o ostatni nieprzerwany okres 12 miesięcy zaprzestania służby z powodu choroby (II SA 704/01 i II SA 3145/00).

7. Nadal występowały problemy zwolnienia ze służby związane ze zgłoszeniem przez funkcjonariusza pisemnego wystąpienia ze służby. Dotyczyło to w szczególności Urzędu Ochrony Państwa, gdzie takie zwolnienia były dokonywane na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o UOP. W takim przypadku organ nie ma możliwości odmowy zwolnienia funkcjonariusza ze służby i wydaje decyzję zgodną z jego wystąpieniem. Później jednak funkcjonariusz wnosi odwołanie od tej decyzji oświadczając, że odwołuje zgłoszone wystąpienie. W sprawie II SA 1079/01 NSA uznał, że zgłoszenie wystąpienia jest oświadczeniem woli, do którego stosuje się przepisy prawa cywilnego, wobec czego może być ono skutecznie odwołane jedynie

wówczas, gdy doszło do adresata jednocześnie z oświadczeniem o wystąpieniu ze służby lub wcześniej (art. 61 k.c) albo gdy jest dotknięte wadami, o których mowa w art. 82 i nast. k.c.

8. W orzecznictwie NSA doszło do rozbieżności na tle rozpoznawania skarg na decyzje Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie zwolnień funkcjonariuszy Służby Więziennej na podstawie art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Zgodnie z tym przepisem funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku, gdy wymaga tego „ważny interes służby”. Tak w sprawie II SA 2330/00 NSA uznał, iż samo zastosowanie wobec funkcjonariusza środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania w związku z popełnieniem przestępstwa, daje podstawę do uznania, że skarżący swoim postępowaniem spowodował lub mógł spowodować powstanie niekorzystnej opinii o Służbie Więziennej i w konsekwencji stwierdził, iż zachodziła podstawa do zwolnienia funkcjonariusza na podstawie art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy o Służbie Więziennej. Odmienne stanowisko zajął natomiast Sąd w sprawie II SA 2828/00, stwierdzając iż sam fakt skierowania aktu oskarżenia do Sądu, nie może jeszcze świadczyć o tym, że skarżący popełnił czyn opisany w akcie oskarżenia. Organ administracyjny nie dokonał zaś samodzielnym ustaleń pozwalających na przyjęcie, że skarżący popełnił czyn uniemożliwiający dalsze jego pozostawanie w Służbie Więziennej. NSA przypomniał przy tym, że w świetle art. 42 ust. 3 Konstytucji, każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Od tego wyroku NSA została jednakże złozona przez Ministra Sprawiedliwości rewizja nadzwyczajna, która oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

9. W sprawach odnoszących się do stosunków służbowych opartych na mianowaniu, przedmiotem rozważań NSA były także skargi na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cel, dotyczące zwolnienia ze służby funkcjonariuszy

celnych. Zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802 ze zm.) funkcjonariusz celny pozostaje w administracyjno-prawnym stosunku służbowym opartym na mianowaniu. Do innych osób, nie będących funkcjonariuszami celnymi, zatrudnionych w organach celnych, mają zastosowanie przepisy ustawy o Służbie Cywilnej (art. 10 ust. 7 ustawy). Zgodnie z art. 81 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej NSA jest właściwy do rozpatrywania skarg funkcjonariuszy celnych na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cei w sprawach stosunku służbowego w zakresie określonym w tym przepisie. W pozostałych zaś sprawach funkcjonariuszy celnych właściwy jest sąd pracy. Sąd ten jest również właściwy w sprawach ze stosunku pracy osób zatrudnionych w organach celnych nie będących funkcjonariuszami celnymi.

Podstawę zwolnienia funkcjonariuszy celnych w sprawach II SA 50/01, II SA 3372/00 stanowił przepis art. 26 pkt 4 ustawy o Służbie Celnej, zgodnie z którym funkcjonariusza celnego można zwolnić ze służby w przypadku nabycia prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Istota tych spraw sprowadzała się do wyjaśnienia, czy wymieniony przepis może być stosowany wobec funkcjonariuszy celnych, którzy prawo do tych świadczeń nabyl przed podjęciem służby celnej. NSA uwzględniając skargi w tych sprawach uznał, iż zwolnienie ze służby funkcjonariusza celnego na tej podstawie dotyczy tylko funkcjonariuszy, którzy w czasie służby celnej nabyl prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów emerytalno-rentowych dotyczących tejże grupy zawodowej.

10. Wśród spraw dotyczących stosunku pracy z mianowania, warto odnotować sprawę II SA 2810/00, w której oddalono skargę na decyzję Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania, w związku z nabyciem prawa do emerytury (art. 43 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.). Uznano, że osiągnięcie przez mianowaną pracownicę

NIK wieku emerytalnego, pozwalającego na nabycie prawa do emerytury, jest samodzielną przesłanką wypowiedzenia jej stosunku pracy. Podkreślono, że wprawdzie niektóre z rozwiązań pragmatycznych, przewidujących rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy z powodu uzyskania uprawnień emerytalnych zostały przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowane w zakresie, w jakim stwarzają podstawę do wypowiedzenia stosunku pracy kobiecie zatrudnionej na podstawie mianowania (wyrok TK z dnia 5 grudnia 2000 r. - K 35/99), jednakże do tej pory przepis art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli nie został poddany takiej weryfikacji, nie ma zatem podstaw, aby odmówić mu charakteru samodzielnej przesłanki wypowiedzenia stosunku pracy.

11. Interesujący problem wystąpił w sprawie II SAB 19/99. NSA uznał, że odwołanie z funkcji członka Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej jest decyzją administracyjną i podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istotną również kwestię rozstrzygnięto w sprawie II SA 2585/00 uznając, iż NSA jest właściwy w sprawie ze skargi na decyzję Głównego Inspektora Sanitarnego odwołującą ze stanowiska Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Sąd stwierdził, iż na mocy art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575 ze zm.), powiatowy inspektor sanitarny jest kierownikiem powiatowej inspekcji sanitarnej wchodzącej w skład zespolonej administracji powiatowej. Powołuje go i odwołuje starosta, w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem sanitarnym (art. 11 ust. 3 omawianej ustawy o Inspekcji Sanitarnej). Ustawa ta nie określa jednak bliżej takich pojęć jak „powołanie” i „odwołanie”. W art. 13 ust. 2 tej ustawy stwierdzono, że „do inspektorów sanitarnych stosuje się przepisy dotyczące pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej”, a więc przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.). W myśli art. 44 ust. 1 tej ostatniej ustawy, z kierownikiem publicznego zakładu opieki zdrowotnej wiąże się stosunek

pracy na podstawie powołania, umowy o pracę lub na podstawie umowy cywilnoprawnej. Sądem właściwym do rozpoznania roszczenia pracownika ze stosunku pracy na podstawie powołania jest sąd rejonowy - sąd pracy (art. 262 § 1 kp). Zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), Sąd ten nie jest właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów. Stosunek pracy na podstawie powołania został natomiast potraktowany w art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej. W tym przepisie ustawodawca dopuścił możliwość ingerencji w treść stosunku pracy na podstawie powołania przez organ, który nie był stroną tego stosunku (nie powoływał skarżącego na stanowisko powiatowego inspektora sanitarnego), a mianowicie przez Głównego Inspektora Sanitarnego, który stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy o Inspekcji Sanitarnej jest centralnym organem administracji rządowej. Ponadto ustawodawca aktowi odwołania nadał przymiot decyzji administracyjnej. W myśl art. 11 ust. 1 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, Główny Inspektor Sanitarny może w każdym czasie odwołać wojewódzkiego, powiatowego, pocztowego i kolejowego inspektora sanitarnego, jeżeli przestawia za tym interes służby, a w szczególności, jeżeli działalność tego inspektora lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Inspekcji Sanitarnej, a zwłaszcza naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki. Odwołanie w tym trybie następuje w drodze decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu do NSA.

12. W odniesieniu do sędziów i prokuratorów, nadal występowały sprawy dotyczące utraty prawa do stanu spoczynku i uposażenia w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinnego. Podstawę materialnoprawną rozstrzygnięć Krajowej Rady Sądownictwa i Prokuratora Generalnego w tych sprawach stanowiły przepisy art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych

innych ustaw (Dz.U. 1998 r. Nr 98, poz. 607). Zgodnie z nimi, przepisów o stanie spoczynku i uposażeniu w stanie spoczynku oraz uposażeniu rodzinnym nie stosuje się do sędziów i prokuratorów, którzy w latach 1944-1956 byli zatrudnieni, pełnili służbę lub funkcję w strukturach Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, a także nadzorujących je komórkach zwierzchnich, związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Państwa Polskiego (art. 7 ust. 1 pkt 2). Przepisów tych nie stosuje się także do sędziów i prokuratorów, którzy w latach 1944-1956 byli zatrudnieni w sądach wojskowych lub w prokuratorze wojskowej - w jednostkach organizacyjnych albo na stanowiskach związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Państwa Polskiego (art. 7 ust. 2 pkt 3). Jako dowody w tych sprawach należało dopuścić wszystko, co mogło przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 kpa). Przesłankę ekskulpującą stanowiły w tym zakresie okoliczności określone w art. 7 ust. 3 pkt 1 i 2 powołanej ustawy. I tak, przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1-4 omawianej ustawy nie stosuje się wobec osób, które: udowodnią, że do służb i organów, o których mowa w ust. 1 pkt 1-4 zostały skierowane przez organizację niepodległościową lub przez te organizacje były zwerbowane w celu udzielania im pomocy, udowodnią, że podczas zatrudnienia, pełnienia służby lub funkcji w strukturach, jednostkach i na stanowiskach, o których mowa w ust. 1 pkt 1-4 wykonywały wyłącznie zadania niezwiązane ze zwalczaniem organizacji oraz wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. W większości tych spraw skargi były oddane. Natomiast orzeczenia NSA uwzględniające skargi zapadły w sprawach, w których naruszono m.in. przepisy postępowania administracyjnego (II SA 3104/00).

13. Interesujący problem wystąpił w sprawie II SA 2726/00, dotyczącej

odmowy przyjęcia na aplikację prokuratorską. W myśl przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.) aplikantem może zostać osoba, która została zakwalifikowana na aplikację przez komisję egzaminacyjną, po przeprowadzeniu konkursu (art. 91 ust. 4 i art. 94a pkt 2 ustawy). Prokurator apelacyjny mianuje taką osobę na stanowisko aplikanta etatowego (art. 91 ust. 3) lub zezwala jej na odbywanie aplikacji pozaetatowej (art. 94a). Status pracownicy aplikanta „etatowego” określała, poza przepisami ustawy o prokuratorze i przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie aplikantów sądowych i prokuratorskich (Dz.U. Nr 86, poz. 550 ze zm.), także przepisy prawa pracy. Przepisy prawa pracy nie dają osobie ubiegającej się o przyjęcie do pracy roszczenia o nawiązanie stosunku pracy. Tak więc z ochrony sądowej w tym zakresie nie mogą korzystać również osoby ubiegające się o przyjęcie na aplikację prokuratorską pozaetatową. Ponadto stwierdzono, iż brak jest podstaw do uznania, iż w tym przypadku prokurator apelacyjny, zezwalając na odbywanie aplikacji pozaetatowej lub odmawiając takiego zezwolenia, występuje jako organ administracji publicznej, jednostronnie i władczo rozstrzygający o sytuacji prawnej kandydata na aplikanta. W konsekwencji skargę odrzucono jako niedopuszczalną.

14. Niektóre kwestie prawne w omawianym zakresie były rozpatrywane przez NSA w składzie powiększonym. Na przykład w sprawie OPS 8/01 Sąd podjął w dniu 24 września 2001 r. uchwałę stwierdzającą, że rozstrzygnięcie o tym, czy okres pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym podlega zaliczeniu do stażu służby żołnierza zawodowego, od którego zależy wysokość nagrody jubileuszowej żołnierza (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy, Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 ze zm.) oraz do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego (art. 12 ust. 2 powołanej ustawy), nie jest przedmiotem odrębnej sprawy

administracyjnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Z kolei w uchwale z dnia 5 marca 2001 r. (OPS 17/00) NSA stwierdził, że sprawa o odsetki od dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie przez funkcjonariusza służby więziennej zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe (art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o służbie więziennej – Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) nie jest sprawą administracyjną, której rozpoznanie należy do właściwości organów administracji publicznej.

#### **Sprawy mieszkaniowe**

Spośród spraw mieszkaniowych można wyodrębnić trzy zasadnicze grupy spraw:

- sprawy oparte na ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (jednolity tekst Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.), wśród których przeważają dodatki mieszkaniowe,
- sprawy służb mundurowych uregulowane w ustawach z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.), z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Strazy Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.), z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.), z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (jednolity tekst Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526), z dnia 22 marca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) i w aktach wykonawczych do tych ustaw,
- sprawy związane ze stosowaniem ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 r. oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446 ze zm.).

1. Ta ostatnia ustawa w przepisie art. 7 ust. 3 zakreśla termin do składania wniosków o rekompensatę na uzupełnienie wydatków mieszkaniowych do końca 1995 r., który wpłynął na zakończenie większości tych spraw do końca 2000 r. Większość rozpoznanych w 2001 r. przez Sąd skarg z tego zakresu dotyczyła zatem odmowy wznowienia postępowania administracyjnego oraz odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

2. Orzecznictwo w sprawach dodatków mieszkaniowych jest w zasadzie stabilne. Występowały jednak w orzecznictwie administracyjnym błędy w ustaleniu charakteru opłacanego czynszu najmu i zaliczaniu go do czynszu wolnego zamiast regulowanego, jak również w ocenie tytułu prawnego wnioskodawcy do zajmowanego lokalu, które to okoliczności decydują o uprawnieniach do dodatku mieszkaniowego.

Sąd w wyniku dokonania odmiennie od organu administracji interpretacji przepisu art. 39 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, przy uchyleniu wyrokami z dnia 31 maja 2001 r. II SA/Ka 1654/99 i z dnia 19 marca 2001 r. II SA/Ka 1122/99 zastrzonych decyzji, odmawiających przyznania dodatku mieszkaniowego, z uwagi na uznanie opłacanego czynszu najmu za czynsz wolny stwierdził, że o zaliczeniu płaconego czynszu do regulowanego lub wolnego decyduje uprawnienie najemcy, a nie wysokość czynszu płaconego według stawki ustalonej przez właściciela budynku z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Można uznać za kontrowersyjny pogląd organu administracji, aprobowany przez Sąd w wyroku z dnia 12 marca 2001 r. II SA/Ka 1038/99, według którego zamieszkiwanie we własnościowym lokalu spółdzielczym na podstawie formalnie zawartej umowy dożywotniego użytkownika lokalu, jest równoznaczne z zajmowaniem lokalu bez tytułu prawnego, a co za tym idzie nie daje uprawnień do przyznania dodatku mieszkaniowego.

W wyrokach z dnia 15 czerwca 2001 r. II SA/Wr 888/99 i z dnia 13

lutego 2001 r. II SA/Lu 1057/00 uchylających decyzje organu administracji odmawiające przyznania dodatku mieszkaniowego ze względu na wykluczenie wnioskodawcy z członków spółdzielni, sąd uznał, że bez wy czekania upływu okresu przeznaczzonego na postępowanie odwoławcze wewnątrz-spółdzielcze nie można stwierdzić wygaśnięcia prawa do lokalu, a więc także utraty tytułu prawnego do zajmowanego lokalu.

3. Najliczniejszą grupę spraw rozpoznawanych przez Sąd są sprawy mieszkaniowe „służb mundurowych”.

Przedmiotem tych spraw jest realizacja prawa funkcjonariusza Policji, Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Urzędu Ochrony Państwa oraz żołnierzy zawodowych w służbie stałej do otrzymania przydziału odpowiedniego mieszkania, zaś żołnierzowi kwatery, otrzymania świadczeń pieniężnych za remont mieszkania, a w przypadku nie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, udzielenia pomocy finansowej na uzyskanie lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, domu jednorodzinnego, lokalu stanowiącego odrębną własność. Do czasu zrealizowania wymienionych uprawnień w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusze mają prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, zaś żołnierze w służbie stałej do otrzymania zwrotu płaconego czynszu najmu.

Przy rozpoznawaniu tego rodzaju spraw wystąpiły trudności w ocenie, czy realizacja każdego uprawnienia przyznanego ustawą funkcjonariuszowi, bądź żołnierzowi zawodowemu, wymaga skonkretyzowania w decyzji administracyjnej, gdy przepis ustawy lub aktu wykonawczego wyraźnie tego nie zastrzeżę.

Taki problem powstał np. w sprawie I SA 2111/98 opartej na przepisie art. 39 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 7-13 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego

przystępujących osobom uprawnionym do osobnych kwater statych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz.U. Nr 37, poz. 161), której przedmiotem było żądanie przyznania równoważnika mieszkaniowego na remont mieszkania. Sąd w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r. podzielił stanowisko organu odwoławczego, że sprawy o przyznanie równoważnika mieszkaniowego nie należą do trybu decyzyjnego, skoro przepisy zawarte w powyższych aktach wymieniały sprawy załatwiane w drodze decyzji lecz wśród nich nie ma spraw o przyznanie równoważnika mieszkaniowego. W konsekwencji tego poglądu, sąd oddalił skargę na decyzję uchylającą decyzję organu pierwszej instancji i umarzającą postępowanie w tej sprawie. Na skutek wniesienia rewizji nadzwyczajnej od tego wyroku przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 9 lutego 2001 r. III RN 68/00 (OSNAPU z 2001 r. Nr 18, poz. 548) uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sprawa przyznania lub odmowy przyznania równoważnika mieszkaniowego jest sprawą indywidualną, należącą do właściwości Agencji, a więc sprawą z zakresu administracji publicznej, zatem w myśl art. 13 ust. 4 ustawy winna być rozpoznana w drodze decyzji administracyjnej na zasadach i trybie określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wystąpiła także wątpliwość co do sposobu rozstrzygnięcia w sprawie I SA 395/00 o utracie uprawnienia przez funkcjonariusza Straży Granicznej do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego przyznanego decyzją ostateczną. W związku z tym sprawa ta została przedstawiona w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NSA do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów NSA, który w wyroku z dnia 10 grudnia 2001 r. OSA 8/01 wyjaśnił, że skoro decyzja przyznająca równoważnik pieniężny ma charakter decyzji konstytutywnej, to utrata przyznanego nią świadczenia musi nastąpić również w tej samej formie,

czyli w drodze decyzji orzekającej o utracie czy cofnięciu praw nabytych inną decyzją.

Orzekając na podstawie art. 49 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd w wyrokach: z dnia 1 lutego 2001 r. II SA/Po 2068/99 i z dnia 16 lutego 2001 r. II SA/Po 2057/99 nie podzielił stanowiska organu administracji, że oferowanie żołnierzowi przydziału kwatery stałej w okresie oczekiwania na realizację wniosku o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery, zwalnia Agencję od obowiązku wypłacenia mu zwrotu kosztów najmu lokalu. W ocenie Sądu, skoro przepis art. 24 ust. 1 ustawy daje żołnierzowi prawo wyboru sposobu realizacji prawa do kwatery, z którego skarżący skorzystał przez złożenie wniosku o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery, to przepis art. 24 ust. 2 ustawy nakłada na Agencję obowiązek zwracania kosztów najmu lokalu mieszkalnego w rozmiarze wskazanym w art. 43 ust. 1 ustawy, do czasu wypłacenia ekwiwalentu za rezygnację z kwatery.

#### **Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia**

W orzecznictwie NSA nadal wyjaśniano wątpliwości prawne związane ze stosowaniem często nowelizowanej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Brak stabilności rozwiązań prawnych w tym zakresie spowodował rozbieżności w praktyce orzeczniczej organów zatrudnienia a w konsekwencji spowodował duży wpływ skarg do NSA. Wiele wątpliwości w tym zakresie wywołało zaliczanie aktualnie pobieranego zasiłku dla bezrobotnych do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. W sprawie II SA 797-798/01 skarżący w dniu rejestracji miał uprawnienia do uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego. Na skutek błędnego stanowiska organu

zatrudnienia, przyznano mu prawo do zasiłku dla bezrobotnego. Intencją tych działań było późniejsze umożliwienie skarżącemu nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, poprzez zaliczenie do brakującego okresu - okresu pobierania zasiłku. Sąd podzielił stanowisko organu zatrudnienia co do tego, że skarżący nie miał możliwości dokonania wyboru pomiędzy zasiłkiem dla bezrobotnych a zasiłkiem przedemerytalnym. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przewiduje wybór podstawy prawnej jedynie w przypadku równoczesnego spełnienia kilku warunków uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych (art. 23 ust. 5) oraz w przypadku równoczesnego spełnienia kilku warunków uprawniających do zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego (art. 37 k ust. 8).

Rozpoznawane były również sprawy, dotyczące odmowy przyznania zasiłku przedemerytalnego z powodu niezaliczenia pracy w szczególnych warunkach (SA/Rz 1116/99, SA/Rz 297/01, SA/Rz 594/01, SA/Rz 603/01, SA/Rz 618/01, SA/Rz 621/01). Skargi w tym zakresie były oddalane ze względu na zbyt krótki okres zatrudnienia lub pracy w szczególnych warunkach. W tym zakresie NSA stał jednak na stanowisku, że brak jest podstaw do wyłączenia z okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach czasu, w którym zainteresowany nie pracował z powodu choroby (SA/Bk 605/01). Zdarzało się także, iż organy pomijały co do zasady zeznania świadków na okoliczność udokumentowania okresów zatrudnienia w sytuacji, gdy akta osobowe zagięły lub uległy zniszczeniu. NSA uchylał takie decyzje jako niezgodne z art. 7, 75 i 77 kpa. (SA/Sz 328/2000, SA/Sz 707/2000).

W sprawie II SA 2653/00 skarżący od 1996 r. pobierał zasiłek dla bezrobotnych, zaś od dnia 1 stycznia 1997 r. zasiłek przedemerytalny. W dniu 12 czerwca 2000 r. złożył wniosek o przyznanie mu świadczenia przedemerytalnego, w trybie art. 37 k ust. 1 pkt 3 i art. 37 ust. 1 powołanej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wniosek umotywwował

udokumentowanym posiadaniem okresu uprawniającego do zasiłku, wynoszącego 38 lat, 2 miesiące i 3 dni i dlatego wnosił o zaliczenie mu przez organ administracji okresu pobierania zasiłku przedemerytalnego - na mocy znowelizowanego art. 37 lit. „f” ustawy - co umożliwi mu skorzystanie ze świadczenia przedemerytalnego. Organ odmówił przyznania skarżącemu tego świadczenia argumentując, że do okresu uprawniającego do świadczenia przedemerytalnego można zaliczyć jedynie okres pobierania przez skarżącego zasiłku dla bezrobotnych, nie zaś okres pobierania zasiłku przedemerytalnego. Pogląd ten NSA w pełni podzielił.

W kilkunastu sprawach, skarżący - po wyczerpaniu całego okresu pobierania zasiłku - wnosili o przyznanie im na nowo prawa do zasiłku dla bezrobotnych w pełnej wysokości, ponieważ w czasie pobierania zasiłku kilkakrotnie podejmowali okresowe zatrudnienie, co ich zdaniem, dawało im prawo do nowego pełnego zasiłku, gdyż przepracowali 365 dni. Skargi te uległy oddaleniu (II SA 331/01, II SA 3284/00, II SA 767/01).

W orzecznictwie NSA wyrażono także pogląd, że świadczenie przedemerytalne przysługuje dopiero po upływie okresu wypowiedzenia, za który zainteresowany otrzymał odszkodowanie za skrócenie okresu wypowiedzenia umowy o pracę (II SA 3308/00, II SA 3398/00, II SA 935/01).

Dość liczne były sprawy o przyznanie prawa do zasiłku w wysokości 160% kwoty zasiłku podstawowego na tej podstawie, że w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące rozwiązano stosunek pracy z co najmniej 100 pracownikami. NSA, m.in. w sprawie II SA 1932/00 wyjaśnił, że rozwiązanie stosunku pracy w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące z co najmniej 100 pracownikami oznacza, że każdy zwolniony w tym trybie pracownik spełni wymóg z art. 37 j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, o ile wykaże, że został zwolniony z grupą co najmniej 100 pracowników w dowolnym okresie 3 miesięcy, przypadających do 3 miesiąca przed datą rozwiązania z nim stosunku

pracy, jak i w okresie do 3 miesięcy po tej dacie. W tym zakresie często pojawiały się wątpliwości, czy zwolnienie z przyczyn dotyczących zakładu pracy co najmniej 100 pracowników w okresie 3 miesięcy, powołany przepis wiąże ze zwolnieniem przez wszystkich pracodawców na terenie powiatowego urzędu pracy - art. 37 j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, obowiązującej do 31 grudnia 2000 r. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, że przepis ten odnosi się do zwolnień pracodawców - z przyczyn dotyczących zakładu pracy - przez jednego pracodawcę (II SA 1458/01). Zwolnienia grupowe wiązały się zawsze z jednym zakładem pracy w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy, a nie z liczbą osób zwolnionych w okresie 3 miesięcy ze wszystkich zakładów pracy na terenie powiatu. Przyjęcie innej wykładni byłoby sprzeczne z intencją i wolą ustawodawcy, a także niemożliwe w praktyce do wykonania, gdyż wiązałoby się z każdorazowym badaniem sytuacji zainteresowanej w określonym czasie w wielu zakładach pracy na terenie powiatu.

Liczne były także sprawy osób pobierających już zasiłki przedemerytalne w wysokości 120 % kwoty zasiłku podstawowego i występujących o zmianę wydanych wcześniej decyzji w trybie art. 155 kpa, z wnioskami o przyznanie im prawa do zasiłku przedemerytalnego w wysokości 160% z uwagi na późniejsze zaliczenie powiatów (gmin) do rejonów zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Skargi te były oddalane (II SA 190/01, II 3153/00, II SA 1236/01, II SA 3236/00), NSA podkreślał, że przeszkodą do zmiany decyzji w trybie art. 155 kpa był i jest nadal fakt, że skarżąca osoba bezrobotna w dniu nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego nie zamieszkiwała w rejonie zagrożonym szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Późniejsze zaliczenie danej miejscowości do gminy zagrożonej szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym nie ma wpływu na wysokość zasiłku przedemerytalnego.

Uprawnienia do zasiłku przedemerytalnego osób, które złożyły wnioski o przyznanie takiego świadczenia po wygaśnięciu prawa do zasiłku dla bezrobotnych, były przedmiotem rozbieżności i kontrowersji w praktyce orzeczniczej organów administracji. Jednym z ustawowych wymogów jest, by osoba ubiegająca się o zasiłek przedemerytalny spełniała określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku (art. 37 j ust. 1 ustawy). Ogromne trudności zainteresowanych z uzyskaniem dokumentów potwierdzających ich staż pracy uprawniający do uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego, z uwagi na likwidację zakładów pracy, przekształcenia własnościowe, wydarzenia losowe, choroby, powodowały, że bezrobotni nie byli w stanie wykazać stażu pracy uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego, uzyskiwali więc najpierw prawo do zasiłku dla bezrobotnych, a następnie (często w wiele miesięcy po utracie prawa do zasiłku z powodu upływu jego pobierania) występowali z wnioskami o przyznanie im prawa do zasiłku przedemerytalnego. Organy zatrudnienia odmawiały przyznaniażądanego prawa, ponieważ zainteresowani nie posiadali już uprawnień do zasiłku. Orzecznictwo NSA korygowało tę błędną praktykę w dwójaki sposób. W sprawach, w których skarżący w momencie pierwszej rejestracji zgłaszali żądanie przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego, lecz z uwagi na brak zaświadczeń dokumentujących ich staż pracy otrzymywali jedynie prawo do zasiłku dla bezrobotnych, to jeśli po wykorzystaniu prawa do zasiłku po kilku miesiącach uzyskali brakujące dokumenty i mogli wykazać spełnienie wymogów do uzyskania zasiłku przedemerytalnego, Sąd uchylał decyzje organów zatrudnienia obu instancji wskazując, że wnioski skarżących o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego powinny być potraktowane przez organ zatrudnienia, jako wnioski o wznowienie postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 5 kpa. (II SA 403/01, II SA 2689/00, II SA 171/01, SA/Bk 949/01.) Natomiast

w sprawach, w których skarżący ubiegali się jedynie o zasiłek dla bezrobotnych (gdzż nie posiadali dokumentacji wykazującej ich długoletni staż pracy), to jeśli po wyczerpaniu całego zasiłku dla bezrobotnych, po upływie czasu dłuższego okresu czasu uzyskiwali brakujące świadczenia pracy - mogli ubiegać się o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego. W sprawie SA/Rz 2358/00 Sąd wyraził pogląd, iż niemożność wykazania w dniu rejestracji posiadania uprawnień, nie powoduje jego utraty, a jedynie wywołuje ten skutek, że zasiłek przysługuje od dnia następnego po dniu złożenia wniosku i dokumentów niezbędnych do ustalenia tych uprawnień z zastrzeżeniem art. 27 ust. 1 pkt 3 - 5 i ust. 2 ustawy. Nie oznacza także utraty tego uprawnienia w związku z utratą prawa do zasiłku dla bezrobotnych z uwagi na upływ okresu jego pobierania. Podobny pogląd wyrażono także w sprawie II SA 2593/01.

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

Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego charakteryzowały się podobną strukturą, jak w latach poprzednich, jednak z wyraźną przewagą skarg dotyczących szkolnictwa wyższego.

1. Należy odnotować wpływ, jaki na orzecznictwo NSA wywarło stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. Sk 18/99. W rezultacie konsekwentnie prezentowano pogląd, że nie ma podstaw do domniemywania kompetencji Ministra Edukacji Narodowej, jako organu odwoławczego od decyzji rektora szkoły wyższej w sprawach opłat za studia (np. I SA 2598/00, I SA 2599/00, I SAB 82/00, I SAB 83/00, I SA 2521/00).

2. W sprawach dotyczących egzaminów komisyjnych Sąd uznał, że odmowa przyznania egzaminu komisyjnego nie stanowi decyzji

administracyjnej, gdyż jest to akt wewnętrzny dotyczący toku studiów, nierozłącznie związany z procesem dydaktycznym (np. I SA 863/01, I SA 624).

3. W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 czerwca 2001, sygn. OPS 2/01 (ONSA 2001 z. 4, poz. 148) zostało wyjaśnione, że określenie "termin ważności zezwolenia" użyte w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, dotyczy terminu ważności zezwolenia na prowadzenie działalności przez uczelnię niepaństwową. W powołaniu się na tę uchwałę NSA w sprawie I SA 2138/00 oddalił skargę szkoły wyższej, która ubiegala się o prowadzenie studiów magisterskich mających trwać ponad termin ustalony w zezwoleniu.

4. Zasygnalizować należy, że według ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 85, poz. 924), która weszła w życie z dniem 1 września 2001 r., od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego dla studentów służby skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, na zasadach i w trybie określonym w przepisach o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 171 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym). Tym samym utraciły w tej kwestii aktualność uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r. OPS 15/00 oraz OPS 16/00 (ONSA 2001 z. 3, poz. 98 i 99).

#### **Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony**

W omawianym zakresie dominowały dwie kategorie spraw: skargi na orzeczenia komisji lekarskich ustalających stan zdrowia poborowego i jednocześnie określających kategorię zdrowia, oraz skargi na decyzje o odmowie skierowania do służby zastępczej. Liczną grupę stanowiły ponadto skargi na decyzje w sprawie odmowy odroczenia służby wojskowej, w mniejszym zaś stopniu skargi na odmowę uznania poborowego, któremu

doreczono kartę powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej, oraz żołnierza odbywającego tę służbę za posiadającego na wyjątkowym utrzymaniu członków rodziny.

1. Zadaniem komisji lekarskich jest zbadanie poborowego i na podstawie wyniku tego badania oraz dokumentacji lekarskiej, w tym specjalistycznej, ustalenie aktualnej kondycji psychofizycznej poborowego, a w konsekwencji określenie właściwej kategorii zdrowia z zastosowaniem klasyfikacji chorób i ułomności zamieszczonej w załączniku do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. Nr 57, poz. 278 ze zm.). Warto w tym miejscu dodać, że postępowanie przed komisją lekarską ma na celu nie tylko ustalenie stanu zdrowia poborowego, ale przede wszystkim rozstrzygnięcie co do możliwości pełnienia przez poborowego zasadniczej służby wojskowej. Na przykład w wyroku II SA/Po 2099/01 Sąd potwierdził, że mimo schorzeń w zakresie narządu wzroku i narządu oddechowego skarżący zachował zdolność do służby wojskowej. W szeregu orzeczeń składy orzekające NSA podkreślały, że wskazywane i udokumentowane przez skarżących wady, choroby lub urazy np. zaburzenia nerwicowe, pourazowe bóle głowy (II SA/Gd 921/99), astygmatyzm (II SA/Gd 1046/99), nadciśnienie tętnicze (SA/Rz 1961/00), alergiczny nieżyt nosa (II SA/Wr 1484/99), upośledzenie słuchu (II SA/Kr 2015/00), jeżeli nie upośledzają sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym odbycie zasadniczej służby wojskowej, to nie stanowią same w sobie przesłanek, na podstawie których komisje lekarskie mogłyby orzec inną kategorię zdrowia, niż kategoria „A”. Wobec powyższego, sam fakt występowania choroby nie przesądza o braku zdolności do odbycia służby wojskowej.

Na uwagę zasługuje fakt, że komisje wojskowe częściej niż w latach ubiegłych orzekały o czasowej niezdolności poborowego do służby wojskowej (kategoria „B”). Zgodnie z powołanym rozporządzeniem, kategoria „B” orzekana jest w przypadku poborowych, u których występują przemijające upośledzenia ogólnego stanu zdrowia albo ostre lub przewlekłe stany chorobowe, które w okresie 24 miesięcy od dnia badania rokują odzyskanie zdolności do służby wojskowej (np. II SA/Kr 1879/99, II SA/Gd 602/99, III SA 3519/00, II SA/Po 20/01).

2. W zakresie spraw dotyczących odmowy skierowania do służby zastępczej, komisje poborowe orzekały na podstawie już ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska, dlatego też, pomimo dość dużej liczby skarg w tej kategorii, NSA nie znajdował podstaw do ich uchylenia. NSA stoi mianowicie na stanowisku, że służba zastępcza o jakiej mowa w art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1961 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskie (tekst jednolity: Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 zm.), orzekana jest wyłącznie w przypadku występowania okoliczności w rzeczywistości są uniemożliwiających odbycie zasadniczej służby wojskowej. Te okoliczności są w powołanym przepisie wskazane (przekonania religijne albo wyznawane zasady moralne). Odnosząc się do wskazywanych przez skarżących sytuacji, czy też wartości, które – ich zdaniem – uniemożliwiają im odbycie służby wojskowej, tj. „niechęć do postugiwania się bronią”, „niechęć do nauki zabijania”, „wyznawanie zasad pacyfistycznych”, „miłość do bliźnich”, składki orzekające NSA wyjaśniały, że uniwersalne standardy natury etycznej i moralnej wyznawane przez poborowych nie stanowią przeszkody uniemożliwiającej spełnienie obowiązku obrony odczynny w ramach powszechnej służby wojskowej (np. II SA/Kr 1889/99, II SA/Po 2313/01, II SA/Ka 326/00, II SA/Ld 1521/01).

3. W zakresie odroczeń służby wojskowej w związku z nauką, należy wskazać na zmianę przepisów, która zaostriżyła kryteria odroczeń. Przepis art. 39 ustawy o powszechnym obowiązku obrony otrzymał nowe brzmienie, nadane przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (Dz. U. Nr 50, poz. 500). Wykładnia celowościowa tego przepisu skłania do przyjęcia stanowiska, że nie można udzielić poborowemu odroczenia, jeżeli odroczenie takie uniemożliwiłoby odbycie służby wojskowej z powodu ukończenia przez poborowego określonego wieku wskazanego w art. 39 ust. 1 pkt 4 - 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. W konsekwencji, w opinii składów orzekających NSA, „odroczenie powinno być udzielone wyłącznie wtedy, gdy wiek poborowego umożliwia mu ukończenie nauki w czasie udzielonego odroczenia” (np. II SA/Kr 328/00, II SA/Kr 74/00).

W wyroku II SA/Ka 831/99 w odpowiedzi na wyrażony przez skarżącego pogląd, że spełnił obowiązki odbycia zasadniczej służby wojskowej odbywając zajęcia wojskowe podczas studiów w Wyższej Szkole Morskiej, Sąd wyraził opinię, że sam fakt uczesniczenia w zajęciach nie jest równoznaczny z ich odbyciem. Zwrot „odbycie tych zajęć” zawarty w art. 96 ust. 1 powołanej ustawy, należy rozumieć - zdaniem Sądu - jako zaliczenie tych zajęć.

4. W sprawach dotyczących skarg na decyzje w przedmiocie uznania żołnierza za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, jako interesujący należy wskazać wyrok II SA/Gd 3295/00, w którym wyjaśniono, że przepis art. 128 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, nie wiąże zaliczenia małżonka do kręgu osób pozostających na wyłącznym utrzymaniu żołnierza z wcześniejszym zawarciem związku małżeńskiego przed powołaniem do służby wojskowej; związek może zostać zawarty już po rozpoczęciu odbywania służby wojskowej. Orzeczenie to okazało się zgodne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2001 r., P 15/00 (publik. OTK nr 4 /

2001, poz. 83), który uznał, że art. 128 ust. 2 powołanej ustawy, w części w jakiej stanowi: „i pozostawali z nim we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 oraz art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Wypowiadając się zaś w kwestii daty nabycia prawa do zasiłku, o jakim mowa w art. 128 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku SA/Sz 675/2000, że skoro ustawodawca przyznając takiego zasiłku związał z inicjatywą zainteresowanego (na wniosek poborowego lub uprawnionego członka rodziny organ uznaje poborowego za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny), to zasadne jest przyznanie zasiłku od daty złożenia wniosku, nie zaś od dnia powołania poborowego do odbycia służby wojskowej lub rozpoczęcia jej odbywania.

6. Przedmiotem wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego stało się zagadnienie dotyczące interpretacji przepisu art. 131 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej - Dz. U. z 1994 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.). Otóż wątpliwości Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim wzbudziła kwestia formy pokrywania należności o jakiej mowa w powołanym artykule. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale pięciu sędziów z 28 maja 2001 r., OPK 1/01 (ONSA 2001 r. Nr 4, poz. 159) stwierdził, że sprawa o pokrywanie należności mieszkaniowych żołnierza samotnego w okresie odbywania przez niego czynnej służby wojskowej, określonych w art. 131 ust. 1 pkt 1 lit. b) powołanej ustawy, nie jest indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej.

### Pozwolenia na posiadanie broni

W kategorii tej, podobnie jak w latach ubiegłych, zdecydowaną większość stanowią skargi na decyzje odmawiające wydania pozwolenia na posiadanie broni oraz skargi na decyzje o cofnięciu pozwolenia na posiadanie broni.

1. Analiza orzeczeń w zakresie odmowy wydania pozwolenia na broń wskazuje, że w kwestii tej ugruntowany jest już pogląd, iż w związku z reglamentacyjnym charakterem pozwoleń na posiadanie broni, wnioskujący musi wykazać, iż zagrożenie życia lub zdrowia jest wyższe od niebezpieczeństwa (zagrożenia), na które narażony jest przeciętny obywatel. NSA nie uwzględniał więc skarg na decyzje, w których organ Policji odmówił wydania pozwolenia na broń z tej przyczyny, że wskazane przez wnioskującego przesłanki opierały się jedynie na subiektywnym poczuciu zagrożenia lub jedynie domniemaniu, że życie lub zdrowie może być w przyszłości zagrożone. Sąd jednoznacznie podkreślał, że: wykonywanie pracy związanej ze zwalczaniem środowisk przestępczych, jak również z ochroną osób oraz mienia, nie stanowi automatycznej przesłanki uzasadniającej udzielenie pozwolenia na posiadanie broni (np. III SA 3310/99, III SA 3077/99). Takiej przesłanki - w opinii składów orzekających NSA - nie stanowiło także: wykonywanie działalności gospodarczej (np. III SA 3192/99, III SA 1335/00, III SA 260/00), zamieszkiwanie lub wypoczywanie na terenach odludnych lub tzw. kryminogennych (np. III SA 111/00, III SA 323/00, III SA 215/00), groźby karalne kierowane pod adresem skarżącego (np. III SA 450/00, III SA 1349-1350/00).

Ponadto NSA wielokrotnie w swych orzeczeniach wskazywał, że obowiązkiem wnioskodawcy jest należyte uzasadnienie wniosku. Oznacza to, że fakty przez niego wskazane, na które się powołuje, powinny znaleźć

udokumentowanie w ramach czynności urzędowych, takich jak wezwanie interwencyjne lub zgłoszenie pobicia, włamania, napadu itp. (np. III SA 3310/99, III SA 3084/99, III 3067/99). Zaisnienie i potwierdzenie wymienionych sytuacji nie decyduje jednak o przyznaniu pozwolenia na broń, ale - zdaniem składów orzekających NSA - stanowić może okoliczność potwierdzającą występowanie rzeczywistego zagrożenia. Omawiane decyzje są decyzjami o charakterze związanym, a więc organ jest zobowiązany do wydania pozwolenia na posiadanie broni, jeżeli okoliczności faktyczne, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń, uzasadniają wydanie takiego pozwolenia.

W wyroku III SA 1063/00, w odpowiedzi na stwierdzenie skarżącego, że zatrudnienie w urzędzie kontroli skarbowej będącym faktycznie organem policji skarbowej, a więc instytucji zwalczającej m.in. zorganizowane grupy przestępcze, stanowi wystarczającą przesłankę do wydania pozwolenia na broń, Sąd podkreślił, że status „funkcjonariusza publicznego” jaki przysługuje inspektorom kontroli skarbowej nie wiąże się z prawem do posiadania przez nich broni, a wobec tego, tylko z tytułu zatrudnienia w urzędzie kontroli skarbowej nie można rościć prawa do wydania takiego pozwolenia.

Z kolei w wyroku III SA 567/00, Sąd ustosunkował się do zarzutu strony, jakoby organ Policji postępował nielogicznie i wbrew przepisom art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz. U. Nr 6, poz. 43 ze zm.), odmawiając mu wydania pozwolenia na broń palną w sytuacji, gdy wcześniej wydał mu pozwolenie na posiadanie broni gazowej, a więc uwzględnił jego żądanie i w konsekwencji uznał okoliczność zagrożenia życia lub zdrowia za realne i ponadprzeciętne, obecnie zaś przy tym samym zagrożeniu i tej samej podstawie prawnej odmawia mu udzielenia pozwolenia na posiadanie broni palnej. NSA w omawianym orzeczeniu stwierdził, że „przy takich samych okolicznościach faktycznych

mogą zapasć różne rozstrzygnięcia w zależności od tego czy pozwolenie ma dotyczyć broni gazowej, czy broni palnej krótkiej". W konsekwencji Sąd przyjął, że „stopień zagrożenia osoby ubiegającej się o broni palną krótką powinien być wyższy niż w przypadku broni gazowej”.

2. Jeżeli chodzi o pozwolenia na posiadanie broni sportowej, to składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie podkreślały, że posiadanie licencji zawodniczej nie jest warunkiem koniecznym do uzyskania pozwolenia (np. III SA 1004/00, III SA 1008/00). W orzecznictwie jest jednocześnie zgodność co do tego, że przynależność do klubu czy stowarzyszenia strzeleckiego nie jest przesłanką, na podstawie której organy Policji zobowiązane byłby udzielać stosownych pozwoleń (np. III SA 514/00, III SA 2921/99). Ponadto NSA zwracał uwagę, że skoro wnioskujący wnoszą o udzielenie im pozwolenia na posiadanie broni sportowej, z której będą korzystać w celach rekreacyjnych i relaksowych, to organy nie powinny żądać od tych osób licencji zawodniczej, jako warunku przyznania pozwolenia na broni sportową (np. III SA 1009/00). W jednym ze swoich wyroków NSA stanął na stanowisku, że nabywanie uprawnień instruktorskich w zakresie strzelectwa sportowego jest okolicznością uzasadniająca wydanie zezwolenia na posiadanie broni (np. III SA 3334/99). Odnosząc się do kwestii (często poruszanej przez organy Policji, jak również i składy orzekające NSA) korzystania przez skarżących z broni klubowej zamiast broni własnej, to Sąd w jednym z wyroków (III SA 1005/00) podkreślił, że brak broni strzeleckiej w klubie, w przypadku możliwości ubiegania się przez kluby lub towarzystwa strzeleckie o tzw. świadectwo broni, nie stanowi przesłanki uzasadniającej wydawanie członkom tych klubów lub towarzystw pozwolenia na posiadanie broni strzeleckiej wówczas, gdy chcieliby uprawiać wyłącznie strzelectwo rekreacyjne.

3. W kilku sprawach dotyczących skarg na decyzje o cofnięciu pozwolenia na posiadanie broni, Sady podkreślały, że skoro jednym z warunków wnioskującego o udzielenie mu pozwolenia na posiadanie broni myśliwskiej było członkostwo w Polskim Związku Łowieckim, to jednocześnie utrata tego członkostwa może być uznana przez organy jako przesłanka cofnięcia, zgodnie z art. 11 ust. 1 powołanej ustawy, pozwolenia na posiadanie broni myśliwskiej (np. III SA 1313/00, III SA 1243/00, III SA 98/00). Takie samo stanowisko zajmował Sąd w przypadku skarg na decyzje o cofnięciu pozwolenia na broni, jeżeli przyczyną cofnięcia była zmiana, utrata lub zaniechanie pracy stanowiącej w przeszłości przesłankę wydania pozwolenia: np. taksówkarza (III SA 1283/00), konwojenta lub ochroniarza (III SA 1161/00).

### Sprawy kombatanckie

#### 1. Uprawnienia kombatanckie

W dwóch przypadkach składy orzekające występowały do Prezesa NSA o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów.

1.1. W sprawie VSA 2535/99 Sąd powziął wątpliwość, czy decyzja Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych wydana pod rządami ustawy z 4 marca 1999r. (Dz. U. Nr 77, poz. 862) o zmianie ustawy o kombatanach podlega ocenie na podstawie przepisów tej ustawy, czy też na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wszczęcia postępowania administracyjnego o pozbawieniu uprawnień lub wydania decyzji w pierwszej instancji. Wątpliwość ta powstała na tle następującego stanu faktycznego:

Wyrokiem z dnia 17 lutego 1999r. sygn. akt VSA 1566/98 Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wskazując, że organ administracji publicznej wbrew wymogom art. 7, 77 § 1 k.p.a. nie przeprowadził postępowania dowodowego w sprawie, z uwagi na znajdujące się w aktach zaświadczenie wskazujące

charakter zatrudnienia skarżącego w Urzędzie Ochrony Państwa, nie wykluczające istnienia przesłanek wyłączających wobec niego stosowanie unormowań stanowiących o pozbawieniu uprawnień kombatanckich. Kierownik Urzędu nie przeprowadzając żadnych czynności dowodowych, wydał w dniu 28 października 1999 r. decyzję o pozbawieniu uprawnień kombatanckich uzasadniając, że ustawa z dnia 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach, uchyliła pkt 2 z art. 21 ust. 3 tej ustawy, co powoduje, że brak jest podstaw do przywrócenia skarżącemu uprawnień kombatanckich jako osobie, która podczas zatrudnienia w organach bezpieczeństwa wykonywała zadania wyłącznie nie związane ze zwalczaniem osób lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 12 marca 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął następującą uchwałę o sygn. akt OPS 14/00 (ONSA 2001, Nr 3, poz. 101):

Do oceny decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych, wydanej po wejściu w życie ustawy z dnia 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach, jeżeli decyzja ta została wydana w wyniku postępowania toczącego się po uchyleniu przez Naczelny Sąd Administracyjny poprzedniej decyzji ostatecznej w tej samej sprawie wydanej przed wejściem w życie powołanej wyżej ustawy, ma zastosowanie przepis art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o kombatantach obowiązującej w dacie uchylonej decyzji.

1.2. W sprawie VSA 37/01 postanowieniem z dnia 5 września 2001 r. skład orzekający wystąpił, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA, o wyjaśnienie wątpliwości prawnej: czy przewidziany w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach termin zasrzeszony do składania nowych wniosków o przywrócenie uprawnień kombatanckich dotyczy także sytuacji, gdy weryfikowany kombatanat mający przyznane uprawnienia kombatanckie jako uczestnik walk „o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej” zgłasza w postaci zarzutu w postępowaniu

weryfikacyjnym prowadzonym po 31 grudnia 1998 r., iż zachodzą okoliczności uzasadniające w myśl ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach – istnienie po jego stronie tytułu uprawnień kombatanckich. Wątpliwość tą sformułowano w stanie faktycznym, w którym skarżący nabył w 1979 r. uprawnienia z tytułu utrwalania władzy ludowej, a w toku postępowania weryfikacyjnego, wszczętego w lutym 2000 r. zgłosił zarzut występowania po jego stronie przesłanek do uprawnień kombatanckich z innego tytułu tj. udziału w wojnie obronnej w 1939 r. oraz przebywania od kwietnia do maja 1945 r. w Centrum Wyszakolenia Broni Przeciwpancernej w Modlinie tj. okoliczności, które w razie potwierdzenia ich istnienia mogłyby stanowić podstawę do rozważenia objęcia ich dyspozycją z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy. Kierownik Urzędu odmówił zbadania sprawy pod kątem zgłoszonych przez skarżącego zarzutów, powołując się na upływ terminu, do którego można było zgłaszać wnioski o przyznanie uprawnień kombatanckich (art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach). Uchyłała z dnia 3 grudnia 2001 r. sygn. akt OPS 11/01 Sąd przyjął, że przewidziany w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach termin zasrzeszony do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich nie dotyczy sytuacji, gdy weryfikowany kombatanat, który uzyskał uprawnienia kombatanckie, jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, zgłasza w postępowaniu weryfikacyjnym, prowadzonym także po dniu 31 grudnia 1998 r., iż zachodzą okoliczności uzasadniające po jego stronie tytuł do uprawnień kombatanckich określony w tej ustawie.

W innych sprawach należy odnotować, że Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie stwierdzał (np. w wyroku z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt VSA 1602/00), nieważność decyzji opartych na samodzielnym ustaleniach Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych miejsce odosobnienia, w których warunki pobytu nie różniły się od warunków w obozach koncentracyjnych, wobec stwierdzenia, że ani Kierownik Urzędu, ani

Prezes Rady Ministrów nie wykonali obligatoryjnej delegacji ustawowej z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o kombatantach. Takie orzecznictwo Sądu przychyliło się do szybszego wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia z dnia 20 września 2001 r. w sprawie określenia miejsc odosobnienia, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości (Dz. U. Nr 106, poz. 1154).

W wyroku z dnia 5 czerwca 2001 r. sygn. akt IISAL/Łu 290/00 Sąd wypowiedział pogląd, że art. 1 pkt 3 ustawy o kombatantach nie przewiduje uprawnień kombatanckich za samą przynależność do określonej partii lub organizacji politycznej w okresie wojny 1939-1945.

## 2. Osoby represjonowane

Ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym (...) (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.) w art. 2 określa warunki przyznania świadczenia dla dwóch kategorii osób, a mianowicie dla osób „osadzonych w obozach pracy” przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (art. 2 pkt 1) oraz dla osób „deportowanych do pracy przymusowej” (art. 2 pkt 2). Oznacza to, że osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia pieniężnego na podstawie przepisów powyższej ustawy powinna wykazać, iż spełnia określone przesłanki prawne uzasadniające zaliczenie jej do jednej z dwóch wymienionych w art. 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym kategorii osób represjonowanych. Przepis art. 2 pkt 2 ustawy dotyczący represji w formie deportacji tj. wywiezienia do pracy przymusowej jest adresowany do osób, w tym również do dzieci, które faktycznie pracę wykonywały. W przypadku wywiezienia na roboty przymusowe całej rodziny, uwzględniając antyhumanitarny i restrykcyjny charakter deportacji nie należy z góry zakładać, że cel wywozu rodziców był inny niż w stosunku do ich dzieci. Czasokres przebywania obywateli polskich

na deportacji w III Rzeszy nie był z góry określony przez władze niemieckie i w zasadzie trwał do zakończenia wojny w 1945r. Beztęminowa deportacja obejmowała nie tylko osoby dorosłe i zdolne do pracy, lecz także i dzieci. Wywożenie dzieci do III Rzeszy i umieszczenie ich wraz z rodzicami w gospodarstwach rolnych, w których rodzice wykonywali pracę przymusową, stanowiło tworzenie zaplecza przyszłej siły roboczej. Dzieci te bowiem w miarę upływu czasu i fizycznego rozwoju oraz nabierania sił kierowane były przez właścicieli gospodarstw do przymusowego wykonywania różnych prac gospodarskich, które niejednokrotnie przekraczały ich możliwości. Jest faktem powszechnie znanym, że w okresie wojny nie obowiązywały żadne przepisy chroniące osoby wywożone do pracy przymusowej przed wyzyskiem. W szczególności nie obowiązywały przepisy o zakazie zatrudnienia takich osób ze względu na ich wiek. Także więc osoby bardzo młode mogły być zmuszane do pracy w takich okolicznościach (por. wyrok z dnia 4 grudnia 2000 r. sygn. akt VSA 674/00, z dnia 14 marca 2001 r. sygn. akt VSA 1631/00, z dnia 13 lutego 2001 r. sygn. akt II SA/Kr 112/00).

## Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

1. Podobnie jak w latach ubiegłych w sprawach z dziedziny ochrony zdrowia przeważały skargi pracowników lub byłych pracowników na decyzje inspekcji sanitarnej w przedmiocie uznania schorzenia za chorobę zawodową. Do powtarzających się uchybień należą braki w przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, stanowiące naruszenie przepisów art. 7, 9 i 77 § 1 Kpa oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 294 z późn. zm.), polegające na nie przeprowadzeniu właściwego postępowania epidemiologicznego, pozabawieniu strony możliwości skorzystania ze środka przewidzianego w § 9

ust. 1 rozporządzenia (wystąpienie z wnioskiem o ponowne badanie przez właściwy instytut, niedopuszczenie do udziału w postępowaniu zakładu pracy, np. I SA 2239/00, I SA 2555/00, I SA 2447/00, I SA 1780/00, I SA 1326/00). Powtarzają się także błędy organów odmawiających uznania za chorobę zawodową uszkodzeń słuchu poniżej wielkości przyjętej w resortowych zaleceniach metodologicznych (30 dB). W wielu sprawach Naczelny Sąd Administracyjny, podziеляjąc poglądy wyrażone w wyrokach Sądu Najwyższego z 4 czerwca 1998 r. III RN 36/98 (OSNAPILUS z 1999 r. Nr 6, poz. 192 oraz z dnia 3 lutego 1999 r. sygn. III RN 110/98, tamże Nr 22, poz. 709), iż dla stwierdzenia choroby zawodowej nie ma znaczenia stopień trwałego uszczerbku na zdrowiu wywołanego działaniem czynników szkodliwych występujących w środowisku pracy, uchylał niekorzystne dla pracowników decyzje (np. I SA 1202/00, I SA 1326/00, I SA 1389/00). Uznanie za chorobę zawodową uszkodzenia słuchu tylko wówczas, gdy ubytek słuchu wynosi co najmniej 30 dB nie znajduje uzasadnienia w przepisach powołanego rozporządzenia, które uzasadniają wydanie orzeczenia negatywnego dla strony tylko w przypadku wyłączenia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem a działaniem czynnika szkodliwego dla zdrowia.

W omawianej kategorii spraw Sąd wydał również wyroki stwierdzające nieważność orzeczeń organów z powodu rażącego naruszenia przepisów proceduralnych, jak orzekanie z naruszeniem warunków określonych w art. 154, art. 138 § 2 Kpa oraz zasady dwuinstancyjności postępowania (np. I SA 2403/00, I SA 2640/00, I SA 2580/00, I SA 2013/00, SA/Sz 2248/00 i SA/Sz 712/00).

2. W sprawach dotyczących wykonywania zawodu lekarza, lekarza stomatologa lub prywatnej praktyki lekarskiej Sąd stwierdzał nieważność uchwał okręgowych rad lekarskich oraz Naczelnej Rady Lekarskiej wobec rażącego naruszenia prawa polegającego na podpisywaniu uchwał tylko przez

przewodniczących, prezesów i sekretarzy organów samorządowych. Uchwały te podejmowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 z późn. zm.) oraz ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152 z późn. zm.), wobec odesłania, zamieszczonego odpowiednio w art. 14 ust. 1 i art. 57 ust. 2 w/w ustaw, do stosowania przepisów Kpa odnoszących się do decyzji, podlegają reżimowi z art. 107 § 1 Kpa. Muszą być więc podpisane przez osoby biorące udział w wydaniu decyzji - uchwały (np. sprawy I SA 1520/00, I SA 2415/00, I SA 726/00).

W tej kategorii spraw znalazła się również sprawa I SAB 356/01 ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na bezczynność Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, która w ustawowym terminie nie rozpoznała odwołania strony od uchwały Rady Lekarsko-Weterynaryjnej w przedmiocie zezwolenia lekarzowi wet. na wykonywanie zawodu. Uwzględniając tę skargę Sąd zobowiązał organ odwoławczy do wydania decyzji w terminie jednego miesiąca.

3. Uchybienia, prowadzące do stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów lub ich uchylenia miały miejsce w sprawach dotyczących wpisu do rejestru zakładów opieki zdrowotnej. W sprawie I SA 1851/99 Minister Zdrowia i Opieki Społecznej bezpodstawnie stwierdził nieważność swej decyzji w postępowaniu, prowadzonym w trybie art. 127 § 3 Kpa, na skutek wniosku strony o ponowne rozpatrzenie sprawy. W dwóch innych sprawach - I SA 2367/99 i I SA 2368/99 - Sąd uchylił decyzję MZiOS wydaną w postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do decyzji Wojewody w sprawie wpisu do rejestru ZOZ - wobec prowadzenia postępowania nadzorczego bez powiadomienia stron i wydania decyzji z naruszeniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, określonej w art. 10 Kpa. Z akt sprawy wynikało, iż zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wykorzystano do stron -

przy braku dowodów ich doręczenia stronom - dopiero po upływie półtora miesiąca po wydaniu pierwszej decyzji w tej sprawie.

4. Na te stosowania przepisów ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej (Dz.U. Nr 105, poz. 452 z późn. zm.) na wzmiankę zastępuje sprawa I SA 738/00, w której Sąd uchylił decyzje organów inspekcji farmaceutycznej obu instancji, odmawiając udzielenia koncesji na prowadzenie apteki ogólnodostępnej typu „B” z przekroczeniem granic uznania administracyjnego. Odmowa dotyczyła osoby, prowadzącej podobną działalność na podstawie ważnej koncesji. Z powyższą problematyką wiąza się sprawy I SA 439/00, I SA. 440/00, I SA 441/00, których przedmiotem były postanowienia organów inspekcji farmaceutycznej, wydane w postępowaniu zabezpieczającym, a dotyczące zamknięcia aptek zakładowych. Uwzględniając skargi w tych sprawach Sąd podniósł, że zastosowanie środka zabezpieczającego zmierzano do wymuszenia na aptekach Zakładu Kolejowego PKP obowiązku uzyskania koncesji, który to obowiązek nie miał podstawy prawnej, ani też nie wynikał z decyzji administracyjnej.

5. Nawiązując do podjętej w dniu 29 lutego 2000 r. uchwały siedmiu sędziów NSA (sygn. OPS 8/00) co do organu właściwego do wydania na podstawie art. 134 Kpa postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania - NSA stwierdzał nieważność postanowień Wojewódzkich Zespołów d/s Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności podpisanych jedynie przez przewodniczących zespołów wojewódzkich (np. I SA 1970/99 i I SA 2584/00).

6. Wobec postanowienia NSA wydanego w składzie siedmiu sędziów w sprawie OSA 1/00 z dnia 6 listopada 2000 r., w którym to postanowieniu, odwołując skargę żołnierza rezerwy na orzeczenie Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej w przedmiocie uznania związku stwierdzonych schorzeń ze

szłąbą wojskową, sąd wyraził pogląd o niedopuszczalności skarg do NSA z uwagi na drogę sądu powszechnego - skargi w tych sprawach podlegały odrzuceniu.

#### **Pomoc społeczna**

Kontrola decyzji wydanych w ramach uznania administracyjnego w sprawach o zasiłki celowe i okresowe, podobnie jak w latach ubiegłych, nastęrczała określone trudności w związku z brakiem dostatecznych środków finansowych przewidzianych na pomoc społeczną. W wielu sprawach Sąd uchylał decyzje odmowne z powodu wadliwości ich uzasadnień, gdyż organy nie wykazywały należyście, że przyznanie żądanego zasiłku przekracza ich możliwości finansowe, ani też, że istniało faktyczne pierwszeństwo innych osób w realizacji tej pomocy przy ograniczonych środkach finansowych (np. sprawy: I SA 1620/00, I SA 1066/01).

2. W sprawach z zakresu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, przewidzianych w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, pojawiły się wątpliwości co do trybu załatwiania tych spraw. W związku z tym w sprawie I SA 1568/01 skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił się o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów NSA następującej kwestii: „Czy rozstrzygnięcie o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku Ośrodka Pomocy Społecznej opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, o którym mowa w art. 31b ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 ze zm.), zapada w formie decyzji bądź innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej wskazanych w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), czy też w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 13 października

1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887)". Sprawa ta oczekuje na wyjaśnienie.

3. Powstał również problem, czy pobieranie przez osobę uprawnioną do renty socjalnej na podstawie art. 27a ust. 1 powołanej ustawy, renty przyznanej jako odszkodowanie na podstawie przepisów prawa cywilnego powoduje, że osobie tej przysługuje tylko jedno świadczenie - wybrane przez nią lub korzystniejsze dla niej, tj. renta cywilna bądź przysługująca renta socjalna. W tym przedmiocie została podjęta przez skład siedmiu sędziów NSA uchwała z dnia 15 października 2001 r. sygn. OPS 5/01, w której uznano, że przepis art. 27 a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej nie ma zastosowania do osoby otrzymującej rentę odszkodowawczą na podstawie przepisów prawa cywilnego. Renta socjalna ma charakter obligatoryjny, jeżeli osoba spełnia warunki do jej przyznania.

#### **Świadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych przyznawanych w szczególnym trybie**

Podstawą prawną przyznawania świadczeń w tym trybie jest art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.), zgodnie z którym, ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą - ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek - podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenie w wysokości nie przekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. W orzecznictwie NSA w tym zakresie nadal utrzymywane jest stanowisko, według

którego „ubezpieczonym” w rozumieniu tego przepisu jest nie tylko osoba pozostająca w stosunku ubezpieczenia w chwili podejmowania przez Prezesa ZUS decyzji w sprawie świadczenia, ale każdy kto kiedykolwiek przez jakikolwiek okres miał taki status prawny. Nie jest natomiast ubezpieczonym repatriant, który nigdy nie pracował na terenie kraju (II SA 2530/00, II SA 858/01).

W orzecznictwie nadal dominuje pogląd, iż orzeczenia lekarza orzecznika nie mogą być kwestionowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Orzeczenia te mogą być bowiem kontrolowane tylko w trybie nadzoru przez Prezesa ZUS (II SA 1575/01), zaś Sąd jest nimi związany (II SA 2538/00). Podkreśla się przy tym, że orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, wydane w trybie przepisów ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), nie są równoznaczne z orzeczeniami lekarza orzecznika z art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Składy orzekające uchylają jednakże decyzje odmowne w omawianym zakresie z uwagi na niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, nieustosunkowanie się do zarzutów podważających decyzję lekarza orzecznika (II SA 2420/00, SA II 2884/00, II SA 2263/00), bądź nieskierowanie na takie badanie mimo istnienia choroby (II SA 648/01).

W orzeczeniach NSA podkreśla się, że przyczyną odmowy przyznania świadczenia nie może być zbyt krótki okres ubezpieczenia, ale brak szczególnych okoliczności powodujących niespełnienie warunków ustawowych. Te szczególne okoliczności winny być niezawinione przez ubezpieczonego, niezależne od jego woli, spowodowane ważnymi zyciowo i usprawiedliwionymi powodami (II SA 923/01). Nie należą do nich ani choroba alkoholowa (II SA 989/01, II SA 1381/01), ani pobyt w zakładach karnych (II SA 1660/01), czy też praca za granicą bez opłacania składek na ubezpieczenie

społeczne (II SA 1625/01, II SA 2912/01), bądź praca świadczona niesystematycznie z łamaniem zasad zatrudnienia i bez opłacania wskazanych składek (II SA 174/01, II SA 2971/00, II SA 2915/00). Okolicznościami takimi może być natomiast sytuacja rodzinna uniemożliwiająca zatrudnienie, opieka nad dziećmi, stan zdrowia (II SA 1019/01, II SA 1564/01 i II SA 978/01).

Podkreślano, że nieporozumieniem jest odcierwanie istoty przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS od okoliczności, które usprawiedliwiłyby niemożność kontynuowania zatrudnienia, takich jak gruźlica, zawal serca, wylew krwi do mózgu i paraliż (II SA 732/00). Rozbieżności występują natomiast w kwestii, czy do tych szczególnych okoliczności można zaliczyć trudną sytuację na rynku pracy i panujące bezrobocie. W niektórych orzeczeniach nie uznano tej sytuacji za szczególną okoliczność w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy (II SA 2016/00).. W innych orzeczeniach uznano to za szczególną przyczynę umożliwiającą staranie się o przyznanie świadczenia w drodze wyjątku (II SA 3091/00). Biorąc pod uwagę, iż osoba starająca się o świadczenie w drodze wyjątku nie może posiadać wystarczających środków utrzymania przyjmowano, że powinna to być osoba, która nie posiada prawa do renty rodzinnej (II SA 388/01, SA 3026/00, II SA 2531/00).

W orzecznictwie NSA w tym zakresie pojawił się także problem skutków decyzji Prezesa ZUS przyznającego świadczenie w drodze wyjątku. Na te żądań stron domagających się przyznania takiego świadczenia z mocą wsteczną i kwestionujących bądź termin bądź wysokość świadczenia, podkreślano, iż decyzja taka ma charakter konstytutywny, a przepisy nie przewidują przyznania świadczenia w drodze wyjątku z mocą wsteczną (np. II SA 3369/00, II SA 1148/00). Wysokość świadczenia ma charakter uznaniowy i o ile mieści się w granicach przewidzianych przez ustawę, sąd nie może jej kwestionować (II SA 835/01).

#### Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych

W tym zakresie NSA kontroluje orzecznictwo Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych (UNUZ) w ramach nadzoru tego Urzędu w stosunku do Kas Chorych i Krajowego Związku Kas Chorych oraz świadczeniodawców - w zakresie realizacji umów z Kasami Chorych (art. 151a ust. 4 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zm.). Do NSA trafiają skargi na decyzje UNUZ dotyczące np. obsady personalnej organów Kas Chorych, statutów i regulaminów Kas Chorych, a także ich działalności finansowej.

W sprawie II SA 3242-3253/00 NSA wzruszył decyzję UNUZ, zawierającą wystąpienie tego organu do Kasy Chorych z wnioskami o odwołanie wszystkich członków zarządu Kasy z powodu naruszeń i zaniedbań zarzucanych zarządowi. Zdaniem Sądu przepis art. 151c ust. 5 pkt 1b ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, pozwalający Urzędowi na wnioskowanie o odwołanie członka zarządu Kasy Chorych, jest wyrazem indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych członków zarządu, a więc odpowiedzialności za działania lub zaniechania, dające się przypisać konkretnej osobie. Tymczasem organ nadzoru wykorzystwał ten przepis jako podstawę prawną odpowiedzialności zarządu in corpore. W razie naruszeń prawa lub statutu nie dających się powiązać z poszczególnymi członkami zarządu, będących wyrazem działalności tego organu jako całości, przepisy wspomnianej ustawy przewidują sankcje w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego (art. 151c ust. 5 pkt 1d).

W innej sprawie (II SA 105/01) NSA podzielił stanowisko UNUZ co do tego, że Rada Kasy Chorych korzystając ze swych kompetencji w zakresie odwołania ze stanowiska dyrektora oddziału Kasy Chorych jest zobowiązana przestrzegać przepisy prawne, chroniące przed rozwiązaniem stosunku pracy.

W omawianym przypadku odwołano dyrektora, który był radnym powiatowym. Zdaniem Sądu przepisy ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym nie wyłączają stosowania przepisu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 22 ust. 2), który uzależnia rozwiązanie każdego stosunku pracy z pracownikiem sprawującym mandat radnego od zgody rady powiatu.

Sprawa II SA 1762/01 dotyczyła decyzji UNUZ stwierdzającej nieważność uchwał rady Kasy Chorych wprowadzających zmiany do statutu i regulaminu Kasy, polegające na wprowadzeniu postanowień dopuszczających m. in. możliwość podjęcia przez radę Kasy Chorych decyzji o likwidacji oddziałów Kasy Chorych. Zdaniem Sądu przepis art. 76 pkt 2 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym nie może być rozumiany jednoznacznie. Nie można widzieć w nim wyłącznie upoważnienia do podejmowania decyzji o utworzeniu oddziałów Kasy Chorych. Jeżeli kompetencji do wyrażenia dla innego podmiotu, to ma je organ, który decyduje o utworzeniu tych jednostek organizacyjnych.

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

##### **1. Sprawy dotyczące ewidencji ludności:**

Przyczyną składania skarg w sprawach meldunkowych jest w dużej mierze przekonanie osób wszczytnających postępowanie administracyjne, iż zameldowanie daje uprawnienia do korzystania z lokalu niezależnie od tego, czy dana osoba posiada, czy też nie, uprawnienia cywilnoprawne do tegoż lokalu. W postępowaniu o wymeldowanie albo zameldowanie strony starają się też załatwić sprawy eksmisji, podziału majątku wspólnego, zniszczenia współwłasności albo spory między współwłaścicielami dotyczące sposobu korzystania z przedmiotu współwłasności. Wyeliminowanie tego rodzaju spraw

mogłoby nastąpić jedynie w wyniku zmiany ustawy o ewidencji ludności poprzez sprowadzenie czynności zameldowania i wymeldowania do czynności stricte ewidencyjnych (rejestrujących przebywanie pod określonym adresem), nie związanych z posiadaniem uprawnień o charakterze cywilno-prawnym.

W zakresie wymeldowania z pobytu stałego z lokalu, w sprawie sygn. akt VSA 896/01 (wyrok z dnia 8 listopada 2001 r.) Sąd wskazał, że opuszczenie bez wymeldowania miejsca pobytu stałego, będące jedną z przesłanek do wymeldowania określonych w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960), winno być rozumiane jako zaniechanie posiadania lokalu będącego dotychczasowym miejscem pobytu i dobrowolne wyprawdzenie się do innego mieszkania. Rezygnacja z prawa do przebywania w lokalu może nastąpić w sposób wyraźny, poprzez złożenie stosownego oświadczenia, ale również poprzez odpowiednie zachowanie, które w sposób nie budzący wątpliwości wyrażać będzie taką wolę osoby. Opuszczeniem jest nie tylko fizyczne nieprzebywanie, ale i zamiar opuszczenia danego lokalu z jednoczesnym zerwaniem wszelkich związków z lokalem dotychczasowym i założeniem w nowym miejscu ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów.

W sprawie sygn. akt IISA/Kr 1309/97 (wyrok z dnia 3 września 2001 r.) rozważana była kwestia posiadania uprawnień przez współmałżonka do przebywania w budynku (lokalu) stanowiącym odrębną własność drugiego współmałżonka. Sąd uznał, że z faktu zawarcia związku małżeńskiego z właścicielem budynku lub lokalu wynikać mogą dla drugiego współmałżonka (nie będącego właścicielem) jedynie tzw. uprawnienia pochodne. Uprawnienia te zaś wygasają w razie rezygnacji z nich przez osobę uprawnioną. Przejawem rezygnacji może być między innymi dobrowolne opuszczenie przez współmałżonka wspólnie dotychczas zajmowanego mieszkania (budynku),

stanowiącego własność drugiego współmałżonka, związane z zamiarem zamieszkania oddzielnie, czy też z zamiarem zerwania dotychczasowych więzi. Wygaśnięciu uprawnień do przebywania w dotychczasowym miejscu pobytu stałego nie stoi na przeszkodzie brak orzeczenia rozwodu. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie stanowi podstawy do nabycia przez sam fakt zawarcia małżeństwa samoisnietego uprawnień do przebywania w budynku (lokalu), stanowiącym odrębną własność drugiego współmałżonka. Nabycie takiego uprawnień nie można wywodzić z art. 23 k.r.i.o., który tworzy požądany jedynie model wzajemnych relacji między małżonkami, nie decydując jednak o powstaniu tego rodzaju uprawnień.

W wyroku z dnia 19 kwietnia 2001 r. sygn. akt V SA 3298/00 przyjęto, że ustanie wspólnego zamieszkania na skutek tego, że jedno z małżonków opuściło wspólnie zajmowany lokal, a opuszczenie to ma cechy trwałości, powoduje utratę przez małżonka statusu najemcy i w konsekwencji utratę uprawnień do przebywania w lokalu.

Uchylając w dniu 12 kwietnia 2001 r. decyzję w przedmiocie odmowy wymeldowania z pobytu stałego w lokalu, w sprawie o sygn. akt V SA 3078/00, Sąd wskazał na uchybienia proceduralne w postępowaniu wyjaśniającym i wyraził jednocześnie pogląd, że za równoznaczną z opuszczeniem lokalu w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności należy uznać nie tylko dobrowolną zmianę miejsca pobytu, ale także sytuację, w której osoba dotychczas zameldowana została usunięta z lokalu i do niego nie dopuszczona, a nie skorzystała we właściwym czasie z przysługujących jej środków prawnych, umożliwiających powrót do lokalu. Prawomocny wyrok przywracający posiadanie lokalu osobie bezprawnie z niego usuniętej, oznacza brak przesłanki „opuszczenia”.

W sprawie IISA/Ld 1292/00 (wyrok z dnia 2 października 2001 r.) Sąd w uzasadnieniu wyroku zakwestionował stanowisko organów administracyjnych,

które przyjęły, iż osobie ubiegającej się o zameldowanie przysługuje uprawnienie do przebywania w lokalu z uwagi na to, iż jeden ze współnajemców wyraził zgodę na jej zamieszkanie we wspólnym mieszkaniu. Sąd zwrócił uwagę, iż najem lokalu jest szczególnym zobowiązaniem, a do ochrony praw najemcy stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności. O tym, czy może nastąpić użyczenie lokalu lub jego części na rzecz innej osoby nie może zatem decydować wyłącznie jeden ze współnajemców. Potwierdzenie przez zarządcę budynku uprawnień do przebywania w lokalu w takich okolicznościach nie wywołuje skutków prawnych.

W sprawie V SA 536/01 oddalając skargę w dniu 2 października 2001 r. w przedmiocie wymeldowania Sąd stwierdził, że o niezasadności zarzutów skargi w kwestii opuszczenia lokalu, będącego miejscem pobytu stałego, świadczy pismo Policji o niezamieszkiwaniu skarżących, które ma charakter dokumentu urzędowego i stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone (art. 76 § 1 k.p.a.).

## 2. Sprawy paszportowe

W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 2 października 2001 r. sygn. akt V SA 3517/00 pojawiła się kwestia przymiotu strony dla skarżącej będącej matką małoletnich dzieci, która wystąpiła o unieważnienie paszportu ojca dzieci nierozwiązującego obowiązku ustawowego i nie płacącego alimentów zasądzonych orzeczeniem sądu na rzecz dzieci. Sąd uznał, wbrew błędnemu przekonaniu organu, że podstawą interesu prawnego skarżącej stanowią przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczące władzy rodzicielskiej (art. 92 - 113), w tym pieczy nad osobą dziecka (art. 95, 96, 100) oraz reprezentowania dziecka (art. 101 i 105). Skarżąca jako osoba sprawująca pieczę nad małoletnimi dziećmi obowiązana jest m. in. do zapewnienia

utrzymania i do wykonania tego obowiązku jak wymaga tego dobro dziecka. Realizując ten obowiązek skarżąca jako ustawowy przedstawiciel małoletnich dzieci może w charakterze strony dokonywać czynności przed sądami i organami administracyjnymi.

### 3. Cudzoziemcy

W sprawie o sygn. akt VSA 492/01 (wyrok z dnia 28 września 2001r.), oddalając skargę na postanowienie Komendanta Głównego Policji w przedmiocie negatywnej opinii co do udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP (art. 82 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739 ze zm.)) Sąd wskazał, że skoro skarżący trzykrotnie był wydalony z Polski i został wpisany do wykazu osób niepożądanych, to trafnie organy obu instancji stwierdziły, że fakty te uzasadniały opinię negatywną co do wydania skarżącemu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Oceny zachowania skarżącego słusznie dokonano za cały okres jego pobytu w Polsce, bowiem tylko w ten sposób można zając stanowisko, czy skarżący jest cudzoziemcem pożądanym w RP z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku prawnego.

W sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, zakończonej wyrokiem z dnia 21 marca 2001r. sygn. akt V SA 2662/00, na czynność prawną Komendanta Głównego Straży Granicznej w przedmiocie umieszczenia danych osobowych cudzoziemca w wykazie osób, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, Sąd wyraził pogląd, że cudzoziemcowi, którego dane osobowe w myśl art. 64 ustawy o cudzoziemcach zamieszczone zostały w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego po wyczerpaniu środka prawnego przewidzianego w art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74 poz. 368 ze

zm.).  
W postanowieniu z dnia 25 września 2001 r. sygn. akt V SA 1548/00 Sąd stwierdził, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy w sprawach ze skargi na decyzję Straży Granicznej odmawiającą cudzoziemcowi wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyroku z dnia 21 czerwca 2001 r. sygn. akt V SA 3718/00 zawarta została teza, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym, co oznacza, że organ orzekający w każdym przypadku ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi i wykazać, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu społecznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP.

W wyroku z dnia 24 września 2001 r. sygn. akt V SA 340/01 Sąd przyjął, że podstawą zameldowania dziecka - cudzoziemca urodzonego w Polsce i poddanego w drodze orzeczenia sądowego pieczy polskiej rodziny zastępczej - w lokalu tej rodziny, będą zasady ogólne dotyczące meldunku (na pobyt stały) tj. art. 9a i art. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001r. nr 87, poz. 960) w związku z art. 72 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. i ratyfikowanej przez Polskę dnia 7 czerwca 1991 r., /Dz. U. nr 120 poz. 527/ która weszła w życie 7 lipca 1991 r.

## 4. Uchodźcy

W sprawach z tego zakresu przeważały skargi na decyzje Rady do Spraw Uchodźców w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515, 517).

Sąd konsekwentnie wskazuje w przedmiotowych sprawach, że stosownie do postanowień art. 1 lit. A pkt 2 Konwencji Genewskiej, termin „uchodźca” stosuje się w szczególności do osoby, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonañ politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa. W sprawie sygn. akt VSA 1275/01 (wyrok z dnia 14 grudnia 2001r.) Sąd stwierdził, że niemożność korzystania z ochrony państwa swego obywatelstwa z powodu obawy przed prześladowaniami o charakterze określonym w postanowieniach Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego wskazuje, że - w świetle tych postanowień - chodzi głównie o zagrożenie prześladowaniami ze strony władz państwa, przez nie stosowanymi bądź inspirowanymi z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z racji przekonañ politycznych. Nie spełniają wymagań Konwencji Genewskiej i nie stanowią podstawy nadania statusu uchodźcy wskazane we wniosku o nadanie skarżącemu statusu uchodźcy zdarzenia takie jak, spalenie sklepu z powodu odmowy płacenia haraczu, gdyż nie mogą być uznane za objęte sferą działalności organów państwowych. Są to pospolite przestępstwa sprawców działających poza porządkiem prawnym i nie

mogą być kwalifikowane jako prześladowania w rozumieniu Konwencji.

W wyroku z dnia 8 marca 2001 r. sygn. akt V SA 2561/00 wywieziono, że fakt, iż przedstawiciele mniejszości narodowych, pozbawieni staranniejszego wykształcenia w krajach o wysokim bezrobociu stają się jego ofiarami, nie może być podstawą wniosku, że w takich wypadkach brak pracy ma swe podłoże w prześladowaniach odpowiadającym kryteriom Konwencji Genewskiej.

## 5. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców

W sprawie VSA 858/01 ze skargi na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie zezwolenia na nabycie akcji Spółki Cukrowej S.A., Sąd rozpoznając sprawę wystąpił o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, a następnie po otrzymaniu wyjaśnień, rozstrzygając sprawę w dniu 7 listopada 2001r. powołał się na uchwałę Składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2001 r. sygn. akt OPS 10/01 stwierdzającą, że zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o którym mowa w przepisie art. 3e ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. 1996 nr 54 poz. 245 ze zm.), nie dotyczy nabycia przez cudzoziemca ponad 50 procent akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, chociażby spółka ta posiadała ponad 50 procent akcji w innej spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości. Wskazana Spółka Cukrowa S.A. nie jest właścicielem ani wieczystym użytkownikiem nieruchomości, w związku z tym nabycie akcji tej spółki nie wymaga zezwolenia MSWiA. Wymóg uzyskania przez cudzoziemca takiej

zgody nie może być, zdaniem Sądu, wywodzony przez Ministra z umowy sprzedaży akcji Spółki Cukrowej S.A. zawartej ze Skarbem Państwa, gdyż umowa o charakterze cywilnoprawnym nie może rodzić uprawnienia do władzej ingerencji organu administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Wniosek złożony przez zagraniczną spółkę do MSW i A o wydanie zezwolenia na nabycie akcji Spółki Cukrowej nie miał podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia. Postępowanie wszczęte tym wnioskiem było zatem bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. co winno skutkować obligatoryjnym wydaniem decyzji o umorzeniu tego postępowania.

#### Samorząd terytorialny

Ogólny wpływ skarg związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego wyniósł w 2001 r. - 2579, co oznacza wzrost o prawie 33% w stosunku do roku poprzedniego (1945 skarg). Dla przypomnienia trzeba podać, że ta grupa tematyczna obejmuje: A) skargi podmiotów interesowanych na akty prawa miejscowego gmin, powiatów i województw, B) skargi organów nadzoru na uchwały organów gmin, powiatów i województw oraz C) skargi gmin, powiatów i województw na czynności organów nadzoru. Ważne jednak jest zastrzeżenie, że prawo zaskarżania do sądu administracyjnego uchwał organów województw zostało przyznane organom nadzoru dopiero od dnia 30 maja 2001 r. Niezbędne jest także podkreślenie, że grupa skarg związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego nie obejmuje skarg na uchwały rad gmin o uwzględnieniu lub odrzuceniu zarzutu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego, takie uchwały bowiem nie podlegają zaskarżeniu przez osoby interesowane w trybie przepisów o nadzorze.

Wpływ skarg tej grupy stanowił 3,5% ogółu skarg, jakie wpłynęły do sądu w 2001 r., bez uwzględnienia skarg na bezczynność. Z ogólnej liczby 2579 skarg uwzględniono 368 (uchylono 116 aktów, stwierdzono nieważność - 206 i niezgodność z prawem 48), to jest 14% wpływu, podczas gdy współczynnik uwzględnienia skarg z ogółu wpływu (73.079) wyniósł 15%. Odnosząc liczbę skarg uwzględnionych ogółem do liczby spraw rozpoznanych (na rozprawach i posiedzeniach niejawnych) ogółem, uzyskujemy wskaźnik skuteczności ogółem 19%, podczas gdy w grupie skarg dotyczących samorządu terytorialnego wskaźnik ten wynosi 15%. Można to odeczytać jako informację agregowaną, że stopień naruszeń prawa w grupie analizowanych tu skarg jest niższy niż naruszeń prawa ogółem, przy czym różnicę można ocenić jako znaczącą na korzyść spraw samorządowych.

#### A) Skargi podmiotów interesowanych

Największą liczbę skarg w kategorii spraw dotyczących samorządu terytorialnego odnotowano ze strony podmiotów interesowanych. Chodzi tu oczywiście o skargi podpadające pod formułę „każdy, czyi interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone”. Taką formułę zawierają: art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590) i art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592). W tej kategorii należy także uwzględnić dość specyficzną i nieliczną grupę skarg podpadających pod formułę, „gdy organ nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich”. Taką formułę zamieszczono w art. 101a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie

województwa i w art. 88 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. (Fakt, że liczba skarg tej grupy jest nieliczna, pozwala objąć je łączną analizą z poprzednimi).

Ogółem skarg tej kategorii wpłynęło w 2001 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego 1944, co oznacza wzrost o 35% w stosunku do roku poprzedniego, przy czym na uchwały organów gmin ten wzrost wyniósł 33%, na powiatowe akty prawa miejscowego - prawie 35%, a na wojewódzkie akty prawa miejscowego - aż 500% (z 5 skarg w 2000 r. na 25 skarg w 2001 r.). Jeżeli nawet uwzględnić, że lata 1999-2000 były pierwszymi latami funkcjonowania samorządu powiatowego i województwa, a więc statystyka z tych lat nie odzwierciedlała prawidłowo ich funkcjonowania, to i tak podany wzrost liczby skarg na akty wojewódzkiego prawa miejscowego można by traktować jako sygnał niepokojący. To powoduje, że warto dokładniej prześledzić losy takich skarg. Otóż łącznie z pozostałościami z poprzedniego roku było do rozpoznania 30 skarg. Na rozprawach rozpoznano 10 skarg, przy czym uwzględniono tylko 2, natomiast oddalono lub odrzucono 8 skarg. Dodatkowo rozpoznano na posiedzeniach niejawnych 7 skarg, z których 6 odrzucono. Do rozpoznania w 2002 r. pozostało 13. Jak z tego wynika, wzrost wpływu skarg podmiotów interesowanych na uchwały organów samorządu województwa, który *prima facie* mógł się wydawać alarmujący, po głębszej analizie nie daje podstaw do takiej oceny. Taki wniosek odnosi się także do terytorialnego rozmieszczenia skarg.

Jeśli chodzi o skuteczność skarg w grupie najliczniejszej, to jest skarg na uchwały organów samorządu gminnego, na ogólną liczbę skarg rozpoznanych - 1551 aż 1038 (czyli 67%) skarg oddalono lub odrzucono, natomiast uwzględniono 189, czyli niecałe 13%. Tak wysoki odsetek skarg oddalonych lub odrzuconych jest skutkiem niewłaściwego posługiwania się tym instrumentem prawnym, przy czym z jednej strony przyczyny odrzucenia skarg

tkwią w nieprzestrzeganiu warunku wezwania do usunięcia naruszenia prawa, z drugiej strony - przyczyny oddalenia skarg to głównie złe pojmowany warunek naruszenia uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia. Doskonatą ilustracją właśnie takich błędów może być wyrok z dnia 28 sierpnia 2001 r. sygn. akt I SA 230-234/01 i I SA 833-840/01 ze skarg radnych gminy na uchwały własnej rady. Sąd uznał, że radny, który głosował przeciwko uchwałę rady, ma obowiązek podporządkować się tej uchwałę i - jeśli nie narusza ona jego własnego interesu prawnego - nie może w skardze na tę uchwałę powoływać się na interes wspólnoty.

#### B) Skargi organów nadzoru

Podstawę prawną tej kategorii skarg stanowią: art. 93 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim (ten ostatni od 30 maja 2001 r.). Nie jest to kategoria zbyt liczna, ponieważ ogółem wpłynęło takich skarg 285, z czego aż 242 skargi dotyczyły uchwał organów samorządu gminnego. Jeśli jednak te liczby odnieść do liczby województw (16), powiatów (308), gmin (2489 - dane wg rocznika statystycznego 2000 r.), proporcje zdecydowanie przemawiają na korzyść gmin, ponieważ organy nadzoru w tym trybie zakwestionowały przeciętnie uchwałę zaledwie co 10 gminy. Skuteczność tej kategorii skarg jednak była relatywnie wysoka. Mianowicie na ogólną liczbę 119 skarg rozpoznanych na rozprawach i 80 na posiedzeniach niejawnych uwzględniono ogółem 66 skarg, to jest prawie 56% rozpoznanych, natomiast oddalono lub odrzucono 43 (niecałe 22%). Takie proporcje pozwalają na ocenę, że nawet wówczas, gdy organy nadzoru mają wątpliwości co do legalności przedstawionych im uchwał i wolą skorzystać ze

skargi do sądu niż z własnych uprawnień, okazuje się, że jakość prawa miejscowego wykazuje znaczne braki, które uzasadniają ingerencję sądu.

Ilustracją tego może być sprawa II SA/Po 1764/00, w której wojewoda zaskarżył uchwałę rady miejskiej. Pierwszym problemem, przed którym stanął sąd, było rozstrzygnięcie na temat dopuszczalności skargi wojewody w sytuacji, kiedy ta sama uchwała była wcześniej przedmiotem oddalonej skargi osoby fizycznej. Sąd prawidłowo ocenił, że odmienność podstaw prawnych każdej z tych skarg (art. 101 ustawy samorządowej gminnej dla skargi osoby fizycznej, a art. 93 tej ustawy dla skargi wojewody) powoduje, że skarga wojewody w tych warunkach jest dopuszczalna. Merytorycznie natomiast skarga wojewody była uzasadniona, ponieważ uchwała rady miejskiej, dopuszczająca usmiercanie zwierząt chorych i starych oraz niesprawy w ciągu 3 miesięcy, rażąco naruszała ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Egzemplifikacją szerokiego spektrum zagadnień występujących w tej kategorii spraw może być także wyrok II SA/Po 3129/00. W tej sprawie rada miejska podjęła uchwałę dotyczącą sprzedaży mieszkań komunalnych, w której ustaliła zasadę, że zarząd budynkiem będzie zawsze sprawowany przez dotychczasowy podmiot, chyba że zarząd miasta wyrazi zgodę na zmianę. Wojewoda zarzucił tej uchwałę w skarżenie art. 18 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokalnej, a sąd tę skargę uwzględnił, ponieważ sposób zarządzania rzeczą wspólną powinna określać umowa.

### C) Skargi na akty nadzoru

Skargi tej grupy mają równoważne ustrojowo znaczenie jak skargi podmiotów interesowanych. O ile bowiem skargi podmiotów interesowanych mają na celu sądową ochronę praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych, o tyle skargi na akty nadzoru mają na celu sądową ochronę

samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w granicach obowiązującego porządku prawnego.

Podstawą prawną tej kategorii skarg są: art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Ogółem wpłynęło takich skarg 350, co stanowi ponad 13% wpływu skarg związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i oznacza wzrost w stosunku do 2000 r. o prawie 40% (przyjmujemy, że w 1999 r. ta kategoria liczyła tylko 150 skarg).

Skuteczność skarg tej kategorii jest relatywnie niska, co oznacza, że akty prawa miejscowego charakteryzują się dość znacznym woluntaryzmem i nazbyt często nie liczą się z porządkiem prawnym państwa. Wniosek taki wynika z prostego faktu, że nadzór nad samorządem terytorialnym jest sprawowany głównie z punktu widzenia zgodności z prawem. W rozpatrywanej tu kategorii chodzi o skargi na orzeczenia organów nadzoru stwierdzające nieważność uchwał organów samorządu terytorialnego z powodu ich sprzeczności z prawem. Trudno więc inaczej ocenić poziom prawodawstwa lokalnego, jeżeli na 209 skarg gmin rozpoznanych na rozprawie aż 116 skarg oddalono (ponad 50%). Dodatkowo w 29 sprawach skargi odrzucono. Jeszcze większy odsetek skarg nieuwzględnionych pochodził od samorządów powiatowych. Na 55 skarg rozpoznanych na rozprawach skargę oddalono w 37 sprawach (prawie 68%). Ogólnie biorąc, na 284 sprawy rozpoznane sąd uwzględnił zarzuty skarg gmin, powiatów i województw w 107 przypadkach, a więc skuteczność tych skarg wyniosła nieco ponad 37%. Oznacza to, że dwie z trzech ingerencji nadzorczych w ramach własnych uprawnień organów nadzoru były skuteczne.

Rozpiętość tematyczna omawianej tu kategorii skarg była równie szeroka jak zakres kompetencji samorządu terytorialnego, a nawet wykraczała poza te kompetencje, czego przykładem może być sprawa SA/Rz 1660/00. Sąd w tej sprawie oddalił skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody

stwierdzające nieważność uchwały rady miasta o upoważnieniu burmistrza do podpisania umowy o współpracy z miastem ukraińskim. Zarówno wojewoda, jak i sąd, uznali, że w dniu podjęcia uchwały żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie przewidywał możliwości zawarcia umowy przez gminę z jednostką administracyjną innego państwa.

Interesujący problem wynikł w sprawie II SA/Wr 1760/01. Mianowicie uchwałą z dnia 23 maja 2001 r. rada miejska odwołała zarząd miasta z naruszeniem procedury przewidzianej w art. 28b ustawy o samorządzie gminnym. W dniu 28 maja 2001 r. rada miejska podjęła kolejną uchwałę, tym razem o uchyleniu na podstawie tego przepisu poprzedniej uchwały, i ta wótorna uchwała została zakwestionowana rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody. W skardze do sądu administracyjnego rada miejska nie tylko uznawała swe prawo do samokontroli własnych uchwał, ale wywodziła je także z kodeksu postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze oddalił, stwierdzając, że inaczej należy ocenić prawo do samokontroli uchwał zawierających przepisy gminne, a inaczej uchwał podlegających rygorom szczególnym. Z przepisu określającego tryb odwołania zarządu gminy w wyniku odmowy udzielenia mu absolutorium nie można na drodze interpretacji rozszerzającej domniemywać prawa do zmiany takiej uchwały lub jej uchylenia. Także kodeks postępowania administracyjnego nie mógł tu znaleźć zastosowania, ponieważ adresatem odesłania do przepisów tego kodeksu w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym jest wojewoda, a nie organ gminy.

Równie interesujący problem wystąpił w sprawie II SA/Wr 444/99, w której rozstrzygnięcie nadzorcze zostało podpisane przez pracownika urzędu wojewódzkiego z upoważnienia wojewody. Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze, zwracając uwagę, że uprawnienia organu nadzoru zostały przyznane wojewodzie. Wprawdzie art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji

rządowej w województwie stwarza możliwość upoważnienia przez wojewodę pracowników urzędu wojewódzkiego do załatwiania w jego imieniu spraw, jednakże przepis ten nie znajduje zastosowania w wydawaniu aktów nadzoru, ponieważ w myśli art. 25 tej ustawy wojewoda sprawuje nadzór nad organami samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawach, a żadna z ustaw samorządowych nie upoważnia wojewody jako organu nadzoru do przekazywania tej kompetencji pracownikom urzędu wojewódzkiego. Z taką interpretacją, popartą zwłaszcza wykładnią systemową, należałoby się zgodzić, chociaż nie można pominąć faktu, że w sprawie rozstrzygnięć nadzorczych ustawa o samorządzie gminnym odsyła w art. 91 ust. 5 do odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego, ten zaś w art. 268a przewiduje możliwość upoważnienia przez organ administracji publicznej pracowników do załatwiania spraw w jego imieniu, łącznie z wydawaniem decyzji administracyjnych. Jakkolwiek więc problem został w opisanym wyroku wyrażony interesująco, zwłaszcza z punktu widzenia ustrojowego, trudno zawartą w nim interpretację uznać za ostateczną.

Zakres skarg związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego wyraziście ilustruje sprawa II SA 2091/01, w której sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze, którym wojewoda stwierdził nieważność uchwały zarządu województwa o rozwiązaniu ze skutkiem natychmiastowym umowy o zarządzaniu szpitalem zawartej z radnym powiatu. Sąd doszedł do wniosku, że w tzw. kontrakcie menedżerskim nie można znaleźć stosunku prawnego dającego się kształtować na gruncie prawa administracyjnego. Uchwała zarządu województwa należy do kategorii aktów woli wywołujących bezpośrednio skutki ze sfery prawa cywilnego i prawa pracy, a zatem ingerencja wojewody jako organu nadzoru w czynności stron umowy nie jest dopuszczalna.

Sprawa ta jednak obrazuje trudności, jakich niektóre uchwały przysparzają podmiotom będącym stronami stosunków prawnych i organom

nadzoru, a także sądowi, zwłaszcza w ocenie stosunków prawnych kształtowanych takimi uchwałami i w ustaleniu właściwego trybu ochrony interesów stron tych stosunków. Jeżeli bowiem uwzględnić, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wszelka działalność komunalna podlega nadzorowi, ponieważ w przepisach o nadzorze ustawodawca nie dokonał wyodrębnienia działalności, która nie byłaby komunalną (uzasadnienie uchwały z dnia 27 września 1993 r. sygn. W.10/93, OTK 1994, poz. 46), pogląd Sądu o niedopuszczalności ingerencji wojewody w opisaną sprawę może budzić wątpliwość, ponieważ ustawa o samorządzie województwa przewiduje nadzór nad działalnością samorządu województwa na podstawie kryterium zgodności z prawem również bez ograniczeń przedmiotowych.

Mimo utrwałonej linii orzecznictwa Sądu na temat wykorzystywania instytucji referendum nadal występują przejawy mylenia tej instytucji z konsultacją społeczną. Przykładem tego są skargi gmin warszawskich na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Mazowieckiego, którymi ten organ stwierdzał nieważność uchwał rad tych gmin w sprawie przeprowadzenia referendum jako trybu wypowiedzenia się mieszkańców za dotychczasowym ustrojem Warszawy. Oddalając te skargi, sąd ponownie wykaszał, że referendum jest instytucją rozstrzygającą, a nie opiniodawczą, i dotyczy tylko spraw należących do zadań i kompetencji samorządu terytorialnego.

Jest ogólnie wiadomo, że samorzady gminne narzekają na brak dochodów. Jednocześnie jednak zdarzają się przypadki niedopuszczalnej prawnie hojności. Na przykład w sprawie II SA/Lu 576-577/00 rada jednego z powiatów zezwoliła na dokonanie darowizny dwóch nieruchomości na rzecz towarzystwa o charakterze charytatywnym. Uchwały te zakwestionował rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewoda, a sąd oddalając skargi powiatu na te rozstrzygnięcia nadzorcze potwierdził, że w świetle art. 6 pkt 6 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr

115, poz. 741 ze zm.) niedopuszczalne było dokonanie darowizny niepaństwowej lub niesamorządowej jednostce charytatywnej.

Na gruncie tej samej ustawy zarząd jednej z gmin sporządził i podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w drodze przetargu, ale w tym wykazie nie podał ceny nieruchomości, co rozstrzygnięciem nadzorczym zakwestionował wojewoda. Sąd oddalił skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze, uznając, że elementy wykazu nieruchomości określa art. 35 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy. Jeżeli zatem nieruchomość ma być zbyta w drodze sprzedaży, niezbędnym elementem wykazu jest cena nieruchomości nawet wówczas, gdy ogłoszony jest przetarg.

Podane przykłady dają podstawę do oceny, że instrumenty nadzoru nad działalnością samorządową, mimo że nie zawsze są precyzyjnie określone w ustawach, spełniają swoją rolę.

**Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego** (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm., ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych – Dz. U. Nr 85, poz. 425 ze zm.)

1. W zakresie kwestii proceduralnych związanych z ww. zagadnieniem w sprawie III SA 593/01 stwierdzono, że organ nadzoru kwestionując zgodność z prawem uchwały rady gminy (miasta) w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązany jest wykazać na czym polega odstępstwo od normatywnego wzorca zachowania, a ponadto sprecyzować jego skalę (sprawdzić czy naruszenie prawa ma charakter kwalifikowany). Dodatkowo Sąd wyraził pogląd, że o naruszeniu prawa przez radę gminy można mówić wyłącznie wtedy, gdy przeprowadzone przez nią różnicowanie stawek

podatkowych wykracza poza limity ustawowe lub łączy się z przesunięciami „międzykategorialnymi” (powoduje modyfikację ustawowej konstrukcji podatku od nieruchomości).

2. W sprawie III SA 2622/00, w której stwierdzono nieważność zaskarżonych uchwał rady gminy, Sąd stanął na stanowisku, że nowelizacja art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 ze zm.), dokonana na mocy art. 4 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 48, poz. 552), która weszła w życie dnia 15 lipca 2000 r. ma, z uwagi na brak odmiennej regulacji zawartej w przepisach przejściowych, zastosowanie do wszelkich aktów prawa miejscowego, bez względu na datę ich uchwalenia. Sąd stwierdził również, że pogląd o możliwości wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, został wyrażony pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy konstytucyjnej, która nie zawierała regulacji dotyczącej przepisów stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 obowiązującej od dnia 17 października 1997 r. Konstytucji, wyklucza zaś taką możliwość.

3. W zakresie zagadnień związanych z udzieleniem zarządowi gminy absolutorium podtrzymano dotychczasowe stanowisko wyrażane w orzecznictwie, w szczególności w wyroku z dnia 3 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 1699/99 (ONSA 2001 r., nr 1, poz. 22), że głosowanie w tym przedmiocie powinno odbywać się w sposób jawny, co wynika z zasady jawności gospodarki finansowej gminy ustanowionej w art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także znajduje potwierdzenie w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Udzielenie lub nieudzielenie absolutorium zarządowi gminy jest

podsumowaniem wykonania budżetu i stanowi element zamykający gospodarkę finansową gminy w danym roku, dlatego musi być uchwalane w głosowaniu jawnym (I SA/Ld 990/01).

4. Na uwagę zasługuje również występująca w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego problematyka dopuszczalności skarg wnoszonych przez radnych. W sprawach I SA/Ld 1313-1314/01 oraz I SA/Ld 964/01 Sąd podkreślił konieczność odróżnienia roli radnych w organach przedstawicielskich od relacji jakie występują w postępowaniu nadzorczym – pomiędzy organem nadzoru a podmiotem nadzorowanym. Stwierdził także – podzieliając dotychczasowe stanowisko w tej kwestii, że radni nie są podmiotem uprawnionym do zaskarżenia uchwał Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Natomiast przy korzyśnaniu z przepisu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym zarzut naruszenia prawa winien wskazywać charakter niedopuszczalnej ingerencji w indywidualny interes lub uprawnienie podmiotu skarżącego.

#### Spory kompetencyjne.

Występujące w okresie sprawozdawczym spory kompetencyjne były konsekwencją zmian dokonanych w podziale administracyjnym Państwa. Związane one były ze zmianą przepisów w tym zakresie, w szczególności art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dokonaną art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej Państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.) oraz z art. 2 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 22, poz. 368). Spory te dotyczyły przede wszystkim wskazania organu właściwego do stwierdzenia

nieważności decyzji, które zapadły przed 1999 r., ale postępowanie w sprawie ich unieważnienia wszczęto po 1 stycznia 1999 r. Miały one charakter negatywny i toczyły się pomiędzy Samorządowymi Kolegiami Odwoławczymi a wojewodami. Ponieważ postępowania te były wszczęte już pod rządami nowych przepisów dotyczących pojęcia organu wyższego stopnia, właściwość rzeczową organu, do którego należy wydanie decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności ustala się z uwzględnieniem zmian w strukturze administracji publicznej. W przypadku takich zmian określa się więc najpierw organ, na który przeszła właściwość w danych sprawach, a dopiero potem organ wyższego stopnia. Ponieważ np. w sprawach II SA 3071/00, II SA 1129/00, II SA 2434/00 kompetencje przeszły na starostę, to zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) właściwe w tych sprawach było Samorządowe Kolegium Odwoławcze. W sprawach powyższych brak było przepisów szczególnych w tym zakresie, tj. wskazujących inny organ wyższego stopnia.

Najczęściej jednak sprawy dotyczące sporów kompetencyjnych związane były z postępowaniami zwykłymi wszczętymi po dniu 1 stycznia 1999 r. i Sąd na podstawie regulacji zawartej w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 22, poz. 268) ustalał właściwość Samorządowego Kolegium Odwoławczego z uwagi na brak przepisów szczególnych (II SA 2807/00).

### Sprawy dotyczące udzielania informacji

1. W tej kategorii spraw dominowały skargi na odmowę udzielenia informacji na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.). Sąd wskazywał, iż podstawą odmowy informacji może być tylko art. 4 ust. 2 powołanej ustawy. Odmowa może więc nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. Dlatego NSA oddalił skargę na odmowę udzielenia informacji przez Prezesa Trybunatu Konstytucyjnego w sprawie, w której miała ona charakter niejawny i była opatrzona klauzulą „poufne” (II SAB 48/01). W przypadku, gdy informacji nie nadano takiego charakteru na podstawie ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.), zdaniem Sądu nie można odmówić jej udostępnienia. Dlatego nie można było odmówić redakcji udostępnienia protokołu z posiedzenia komisji rewizyjnej Rady Miasta i Gminy, mimo iż miała ona charakter zamknięty (II SA 2838/00). W jednej ze spraw podkreślono, iż przychylną odmowy może być konstytucyjne ograniczenie tego prawa ze względu na określoną w ustawach ochronę praw i wolności innych osób, w tym wynikającą z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 ze zm.), ochronę interesów indywidualnych. Z tego powodu Sąd oddalił skargę w przedmiocie dostępu do akt indywidualnej sprawy administracyjnej (II SA 155/01).

Zdaniem Sądu, nie wyczerpuje obowiązku udzielenia informacji samo omawianie spraw na sesjach jawnych z udziałem prasy (II SA 1158/00).

2. Organem administracyjnym do spraw ochrony danych osobowych jest Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO). W razie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie tych danych, w tym przede

wszystkim przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883 ze zm.), wspomniany organ wszczyła i prowadzi postępowanie administracyjne, kończąc je decyzją administracyjną, podlegającą zaskarżeniu do NSA. W takich sprawach pojawiają się najczęściej problemy dotyczące podstaw (dopuszczalności) przetwarzania danych oraz granic tego przetwarzania. I tak, w sprawie II SA 401/00 strona skarżąca kwestionowała przetwarzanie danych osobowych, dotyczących stanu jej zdrowia psychicznego, przez ośrodek pomocy społecznej, rozpatrujący jej wnioski o przyznanie zasiłku z pomocy społecznej. Przepisy ustawy o ochronie danych osobowych zabraniają - co do zasady - przetwarzania tzw. „wrażliwych” danych osobowych, obejmujących m. in. informacje o poglądach politycznych, przekonaniach religijnych czy o stanie zdrowia (art. 27 ust. 1 ustawy). Czynną jednakże wyjątki od tego zakazu, pozwalając na przetwarzanie takich danych m. in. wtedy, gdy przepis szczególny innej ustawy to dopuszcza i stwarza pełne gwarancje ich ochrony (art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy). Takie wyjątki przewiduje m. in. ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 ze zm.). Jej przepisy zobowiązują organy podejmujące decyzje w sprawach świadczeń z pomocy społecznej, uzależnionych od stanu zdrowia wnioskodawcy, do zebrania informacji o jego stanie zdrowia. Materii tej dotyczy również ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535 ze zm.). W myśl art. 50 ust. 1 tej ustawy osoby wykonujące czynności przewidziane tą ustawą są zobowiązane do zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym powyższą wiadomość w związku z wykonywaniami tych czynności. Od obowiązku zachowania tajemnicy osoby te są zwolnione w stosunku do osób współuczestniczących w wykonywaniu czynności w ramach pomocy społecznej. Podstawą przetwarzania danych osobowych może być również zgoda osoby, której te dane dotyczą, chyba że chodzi o usunięcie danych jej dotyczących (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy). W

sprawie II SA 2748/00 NSA zaakceptował stanowisko GIODO, że określona zgoda nie spełnia wymagania zgody wyraźnej (art. 7 pkt 5 ustawy). Ze względu na to, że ustawa wymaga, aby zgoda na przetwarzanie danych osobowych była wyraźna, oświadczenie woli zawierające zgodę powinno być składane odrębnie. Należy je oddzielić od oświadczeń składających się na treść umowy głównej i potwierdzić odrębnym podpisem. Istotne wątpliwości w praktyce orzeczniczej GIODO budzi ustalenie dopuszczalnego w danym przypadku zakresu przetwarzania danych osobowych. Wiązą się one z treścią art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, według którego administrator danych przetwarzający je, powinien dotożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesu osób, których dane dotyczą, w szczególności jest zobowiązany zapewnić, aby dane te były merytorycznie poprawne i adekwatne do celów, dla jakich są przetwarzane (ust. 1 pkt 3). GIODO wypowiedział się na temat danych, jakie mogą być przetwarzane w konkretnej sprawie, nie podaje zwykłe kryteriów, którymi się kierował przyjmując, że wskazany przez niego zakres danych osobowych jest rzeczywiście adekwatny w stosunku do celów tego przetwarzania. Jako przykłady spraw, w których NSA zakwestionował sposób rozumienia przez GIODO zasady adekwatności przetwarzanych danych wskazał można sprawy II SA 2684/00 i II SA 2869/00. W obu tych przypadkach Sąd zwrócił uwagę, że GIODO zakwestionował przetwarzanie określonych danych bez należytego rozważenia, czy dane te są rzeczywiście niezbędne dla realizacji umów, w związku z którymi były przetwarzane. Organ ten nie wziął np. pod uwagę ryzyka znaczących strat finansowych, obciążającego operatora telefonii komórkowej w związku ze sprzedażą telefonów w systemie promocii za cenę znacznie niższą od nominalnej ich wartości, i możliwości jego zmniejszenia przez zgromadzenie danych o abonencie, ułatwiających egzekwowanie od niego należnych opłat. W tych dwóch ostatnich sprawach pojawił się również problem dopuszczalności przetwarzania (utrwalania)

danych osobowych przez kopiowanie dokumentów potwierdzających tożsamość osób fizycznych. Sąd nie uznał posługiwania się tą techniką przetwarzania danych za szczególne zagrożenie dla ochrony danych osobowych. Przyjął, że kopiowanie np. dowodów osobistych jest dopuszczalne w granicach wyznaczonych celem przetwarzania danych zawartych w tym dokumencie. NSA podkreślał także, iż organem właściwym do podejmowania decyzji w sprawach udostępniania danych osobowych objętych ochroną prawną jest GIODO, nie zaś administrator tych danych (SA/Ka 346/00). Sąd wskazywał również, że kompetencje GIODO w zakresie podejmowania decyzji nakazującej administratorowi danych usunięcie uchybień w zakresie przetwarzania danych osobowych mogą być wykorzystane tylko wtedy, gdy istnieje stan naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Jeżeli zatem administrator danych zaprzestał naruszania prawa w tym zakresie przed podjęciem w tej sprawie decyzji przez GIODO, to organ ten nie ma już podstaw do rozstrzygnięcia w przedmiocie naruszenia i w związku z tym postępowanie administracyjne w takiej sprawie powinien umorzyć (II SA 2702/00).

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

Naczelny Sąd Administracyjny w 2001 r. rozstrzygnął wyrokiem 33.501 skarg na akty i czynności administracyjne. Z tego uwzględnionych zostało 32,6% skarg a oddalonych 67,4%.

*Dane liczbowe w tym zakresie wskazane są w Tabeli Nr 19.*

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

1. Wśród powyższej liczby 33.501 skarg na akty i czynności zatwierdzonych wyrokiem:

- 16.921 skarg dotyczyło terenowych organów administracji rządowej, z czego uwzględnionych zostało 5.787 skarg, tj. 34,2%. W tej grupie skarg zatwierdzonych zostało 9.655 skarg na akty i czynności Izb Skarbowych, z czego uwzględnionych zostało 3.055 skarg, tj. 31,6%, a także zatwierdzonych zostało 46 skarg dotyczących terenowych inspektorów kontroli skarbowej, z czego uwzględniono 32 skargi, tj. 69,6%;

- 10.379 skarg dotyczyło ministrów i organów centralnych, z czego uwzględniono 3.264, tj. 31,4% tych skarg;

- 4.956 skarg dotyczyło samorządowych kolegiów odwoławczych, z czego uwzględnionych zostało 1.408 skarg, tj. 28,4%;

- 1.022 skargi związane z działalnością uchwałodawczą organów jednostek samorządu terytorialnego, z czego uwzględniono 370, tj. 37,1% tych skarg zatwierdzonych wyrokiem.

*Powyższe dane ilustrują Tabele Nr 20, 21 i 22.*

*Wskaźniki skuteczności skarg (odsetek skarg uwzględnionych) na akty i czynności poszczególnych ministrów i centralnych organów administracji obejmuje Tabela Nr 21.*

2. W 2001 r. zatwierdzonych zostało wyrokami ogółem 456 skarg na bezczynność organów administracji, tj. 18,7% zatwierzeń takich skarg, z czego uwzględnionych zostało 245 skarg, tj. 53,7% takich zatwierzeń.

Przez odrzucenie skargi zatwierdzonych zostało takich skarg 997, tj. 41%, a w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego - 981 skarg, tj. 40,3% zatwierzeń takich skarg.

*Dane liczbowe w tym zakresie zawarte są w Tabeli Nr 25 i 26.*

3. W 2001 r. NSA w 1762 sprawach umorzył postępowanie sądowe w związku z zastosowaniem przez organy administracji art. 38 ust. 2 ustawy o NSA (dopuszczalność uwzględnienia w całości przez sam organ skargi

wniesionej do NSA). Stanowi to 2,3% ogółu skarg wniesionych do NSA na akty i czynności oraz na bezczynność (w 1999 r. - 1.674 - 3,0%, w 2000 r. - 1.801 - 2,8%). Odsetek zakatwionych skarg w tym trybie utrzymuje się na zbliżonym poziomie od roku 1996, kiedy wynosił 2,4%. Pożądane jest aby ten środek autokontroli przewidziany w art. 38 ust. 2 był możliwie jak najszerszej wykorzystywany przez organy administracji.

4. Analiza orzeczeń NSA wskazuje, że przyuczony uwzględniania skarg przez NSA są od lat w zasadzie niezmiennie. Do przyczyn najczęściej występujących należą:

a/ w zakresie przepisów postępowania administracyjnego:

- niustalenie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, luki w zebranym materiale dowodowym;
- naruszanie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, niezawiadanie wszystkich stron o toczącym się postępowaniu;
- niepełna ocena materiału dowodowego zebranego w sprawie, pomijanie niektórych dowodów bez wskazania przyczyn pominięcia, niewyjaśnienie sprzeczności w materiale dowodowym sprawy;
- lakoniczność uzasadnień wydanych decyzji, niewskazywanie przyczyn odmowny wiarygodności poszczególnym dowodom;
- niezasadne przekazywanie sprawy przez organ drugiej instancji do ponownego jej rozpoznania organowi pierwszej instancji przy wystarczającym albo tylko w niewielkim stopniu wymagającym uzupełnienia zebranego materiału dowodowego;
- naruszanie art. 30 ustawy o NSA, przez niezastosowanie się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku.

b/ w zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały: przyjęcie niewłaściwej podstawy prawnej rozstrzygnięcia, błędna interpretacja przepisów.

## V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. W roku 2001 wielu sędziów, jak co roku, prowadziło zajęcia szkoleniowe w różnych formach - wykłady, referaty, odczyty, konferencje, seminaria - dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, pracowników organów skarbowych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, funkcjonariuszy służby więziennej, radców prawnych, aplikantów sądowych, adwokatów, radców w radcach.

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

Tematami szkoleń, porad, konferencji, seminariów i sympozjów były m.in. zagadnienia: postępowania administracyjnego, postępowania podatkowego, postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, finansów publicznych, poszczególnego rodzaju podatków, z zakresu prawa celnego, postępowania egzekucyjnego, z zakresu prawa konstytucyjnego, prawoznawstwa, instytucji i prawa Unii Europejskiej, wpływu prawa europejskiego na prawo krajowe, problematyka dotycząca cudzoziemców, w sprawach dotyczących uchodźców, zagadnienia z zakresu ochrony i przetwarzania danych osobowych, problematyka wolności słowa, z zakresu prawa konsumenckiego, z zakresu prawa pracy i stosunków administracyjno-służbowych, z zakresu chorób zawodowych, inspekcji sanitarnej, zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, powszechnego obowiązku obrony.

2. Ponadto 42 sędziów NSA prowadziło stałe lub okresowe zajęcia dydaktyczne na wyższych uczelniach uniwersyteckich, ekonomicznych,

studiach poddyplomowych oraz w innych szkołach wyższych, studiach licencjackich.

## VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

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

W 2001 r. wniesionych zostało do Sądu Najwyższego 240 rewizji nadzwyczajnych. Stanowi to 0,4% liczby spraw zatwierdzonych w 2001 r. przez NSA wyrokami i postanowieniami na działania i bezczynność organów administracji. Ta zaskarżalność utrzymuje się od lat na tym samym poziomie.

Minister Sprawiedliwości wniósł 104 rewizje nadzwyczajne (w 1999 r. - 123, w 2000 r. - 113), Prokurator Generalny - 4 (w 1999 r. - 4, w 2000 r. - 1), Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 61 (w 1999 r. - 28, w 2000 r. - 39), Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - 57 (w 1999 r. - 32, w 2000 r. - 43), Rzecznik Praw Obywatelskich - 14 (w 1999 r. - 17, w 2000 r. - 22).

2. W 2001 r. składy orzekające NSA wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z 5 pytaniami prawnymi co do zgodności prawa.

Pytania te dotyczyły:

- zgodności § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przesztemnej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140, Nr 44, poz. 434 i z 2000 r. Nr 16, poz. 214), z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126) - postanowienie NSA z 4 kwietnia 2001 r. IV SA 571/99;

- zgodności art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w części wyłączonej możliwości orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) - postanowienie NSA z 11 kwietnia 2001 r. V SA 3165/00;

- zgodności art. 4 pkt 7 i art. 46 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 1997 r. Nr 96, poz. 591 ze zm.), z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy wydany w oparciu o ten artykuł przepis § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 maja 1999 r. w sprawie określenia odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew, krzewów, elementów ochrony akustycznej, wykonywanie robót ziemnych, budynków lub budowli w sąsiedztwie linii kolejowych oraz sposobu urządzania i utrzymania zaskon odśnieżnych i pasów przeciwpożarowych (Dz.U. Nr 47, poz. 476) jest zgodny z art. 46 w/w ustawy o transporcie kolejowym a także z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - postanowienie NSA z 3 lipca 2001 r. IV SA 1604/99;

- zgodności, wydanego na podstawie art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), przepisu § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z

dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 2, poz. 3, Nr 80, poz. 518 ze zm.), z przepisem art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - postanowienie NSA z 20 sierpnia 2001 r. I SA/Wr 2281/98;

- zgodności przepisu art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) z art. 92 i 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zgodności § 6 ust. 1 pkt 2 lit.d rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) - postanowienie NSA z 16 listopada 2001 r. I SA/Wr 34/99.

W 2001 r. Trybunał Konstytucyjny udzielił następujących odpowiedzi na pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- wyrok TK z 5 marca 2001 r. P.11/2000 (OTK 2001 r. Nr 2, poz. 33):  
§ 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.) w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej jest niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126) - pytanie NSA z 2000 r.;
- wyrok TK z 8 maja 2001 r. P.15/2000 (OTK 2001 r. Nr 4, poz. 83):

art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.), w części w jakiej stanowi: „i pozostawali z nim we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 oraz art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - pytanie NSA z 2000 r.;

- wyrok TK z 10 lipca 2001 r. P.4/2000 (OTK 2001 r. Nr 5, poz. 126):  
§ 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 1997 r. w sprawie określenia warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg funkcjonariuszom służby więziennej (Dz. Urz. Min. Spr. Nr 4, poz. 37) jest niezgodny z art. 29 ust. 7 i art. 106 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - pytanie NSA z 2000 r.;

- wyrok TK z 6 września 2001 r. P.3/2001 (OTK 2001 r. Nr 6, poz. 163):  
Art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - pytanie NSA z 2001 r. wymienione wyżej w nin. Informacji.

3. NSA utrzymywał współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Umożliwiał im wgląd do orzeczeń NSA i dokonywanie ich analiz dla celów

naukowo badawczych i dydaktycznych. Organizowane też były narady i konferencje problemowe sędziów NSA z udziałem pracowników naukowych w poszczególnych dziedzinach prawa.

W 2001 r. NSA zamówił u przedstawicieli nauki prawa 27 głos do orzeczeń NSA. Do końca 2001 r. opublikowanych zostało w miesięczniku „Orzecznictwo Sądów Polskich” 41 głos do orzeczeń NSA, w tym 27 głos zamówionych przez NSA.

#### 4. Współpraca z zagranicą.

W 2001 r. członkowie kierownictwa NSA przyjęli w siedzibie Sądu w Warszawie delegacje sędziów z Ukrainy oraz z Litwy. Utrzymywane były też całoroczne kontakty w członkami Niemieckiej Fundacji do Spraw Międzynarodowej Współpracy Prawniczej.

W Ośrodku Zamiejscowym NSA w Katowicach wizytę złożył Prezydent Wyższego Saksńskiego Sądu Administracyjnego w Bautzen i w jej ramach spotkał się z sędziami OZ, wygłaszając wykład dotyczący prawnych instrumentów przyspieszających postępowanie przed sądem administracyjnym. W tym OZ wizytę złożył także Prezydent Sądu Finansowego Brandenburgii w Cottbus, w trakcie której odbyły się rozmowy i spotkania z kierownictwem i z sędziami OZ. Gość wygłosił wykład na temat struktury sądownictwa administracyjnego w Niemczech. Odbyła się dyskusja na temat systemów sądownictwa administracyjnego w obu państwach oraz zmian stanu prawnego w Polsce w tym zakresie.

W listopadzie 2001 r. w OZ w Katowicach odbyła się konferencja naukowa dotycząca prawa podatkowego, zorganizowana przy współpracy sędziów Sądu Finansowego Brandenburgii w Cottbus, w której uczestniczyli także przedstawiciele OZ NSA w Rzeszowie. W toku konferencji wygłoszono 6 referatów, po 3 przez sędziów niemieckich i polskich.

Przez Ośrodek Zamiejscowy NSA w Łodzi kontynuowana była współpraca z sędziami administracyjnymi z Francji. W maju w wizytą w Łodzi przebywali sędziowie Administracyjnego Sądu Apelacyjnego i Trybunału Administracyjnego z Lyonu, na zakończenie której odbyła się wspólna konferencja sędziowska poświęcona znaczeniu prawa wspólnotowego dla sędziego sądu administracyjnego w Polsce i Francji.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Poznaniu przyjął w czerwcu grupę 28 prawników z Dolnej Saksonii. We wrześniu Prezes Ośrodka wraz z grupą pięciu sędziów przebywali w Berlinie, Poczdamie i Frankfurtie n/Odą na zaproszenie Prezydenta Wyższego Sądu Administracyjnego dla Brandenburgii. Na Uniwersytecie Europejskim Viadrina odbyło się seminarium, na którym sędziowie polscy i niemieccy wygłosili referaty na tematy postępowania sądowo-administracyjnych oraz spraw samorządowych i socjalnych. Sędziowie polscy i niemieccy zostali przyjęci przez Ministra Sprawiedliwości Brandenburgii.

W Ośrodku Zamiejscowym NSA we Wrocławiu w lutym wizytę złożył Prezydent Wyższego Sądu Administracyjnego Saksonii. Wygłosił referat połączony z dyskusją na temat ustroju sądów administracyjnych i postępowania przed nimi, z uwzględnieniem elementów przyspieszających postępowanie sądów administracyjnych.

## VII. PROBLEMATYKA KADROWA

Na koniec 2001 r. w NSA funkcjonowało 268 sędziów (na koniec 1999 r. - 224, na koniec 2000 r. - 238 sędziów).

W niepełnym wymiarze czasu pracy pracowało 11 sędziów (profesorowie prawa zatrudnieni w pełnym wymiarze w szkołach wyższych).

W ciągu 2001 r. powołanych zostało 38 nowych sędziów NSA. W ciągu tego roku odeszło natomiast 8 sędziów. Efektywny wzrost obsady sędziowskiej na koniec 2001 r. wyniósł 30 sędziów.

Spośród 268 sędziów NSA, na koniec 2001 r. zatrudnionych było:

w Warszawie - 82 (w 2000 r. - 76),

w Ośrodkach Zamiejscowych:

w Białymstoku - 11 (w 2000 r. - 11),

w Gdańsku - 21 (w 2000 r. - 17),

w Katowicach - 25 (w 2000 r. - 23),

w Krakowie - 20 (w 2000 r. - 15),

w Lublinie - 17 (w 2000 r. - 15),

w Łodzi - 21 (w 2000 r. - 18),

w Poznaniu - 21 (w 2000 r. - 19),

w Rzeszowie - 14 (w 2000 r. - 13),

w Szczecinie - 13 (w 2000 r. - 11),

w Wrocławiu - 23 (w 2000 r. - 20).

Liczba pracowników administracyjnych i obsługi zwiększyła się do 511

osób (na koniec 2000 r. - 458), w tym 431 pracowników administracyjnych (na koniec 2000 r. - 389) oraz 80 pracowników pomocniczych i obsługi (na koniec 2000 r. - 69).

## VIII. PROBLEMATYKA GOSPODARZA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWA

1. W Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku wykonano i zakończono II etap inwestycji związanej z modernizacją i adaptacją budynku administracyjnego, zgodnie z dokumentacją przygotowaną w 2000 r.

W Ośrodku Zamiejscowym w Łodzi uzyskano i zaadaptowano dodatkową powierzchnię w budynku sądu. Przygotowano dokumentację techniczną na rozbudowę istniejącej siedziby sądu. Realizacja rozbudowy przewidziana jest na lata 2002/2003 pod warunkiem uzyskania odpowiednich środków finansowych.

Co do Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie zawarto umowę w sprawie zakupu budynku dla potrzeb sądu. Adaptacja i modernizacja budynku przewidziana jest w latach 2002/2003.

W Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach wykonano remont elewacji budynku.

W roku 2001 podejmowano działania zmierzające do pozyskania dodatkowej siedziby wojewódzkiego sądu administracyjnego w Warszawie lub dla NSA, jako sądu II instancji. Podjęto działania przygotowawcze do realizacji tego zadania w trybie komercyjnym, które zostaną sfinalizowane w czasie odpowiednio zsynchronizowanym z terminem wejścia w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne.

W siedzibie NSA w Warszawie przystosowano pomieszczenia dla tajnej kancelarii wraz z zabezpieczeniami, rozbudowano sieć komputerową dla potrzeb sal rozpraw, przeprowadzono remont pomieszczenia kasy wraz z zabezpieczeniami, uzupełniono i unowocześniono bazę urządzeń techniki biurowej, bezpieczeństwa, ochrony pracy i innych urządzeń technicznych.

W związku z wynajmem i urządzeniem dodatkowej powierzchni biurowej (dla sędziów) w budynku przy ul. Jasnej 2/4, uległy nieznacznej poprawie warunki pracy w poszczególnych sekretariatach wydziałów sądowych.

W ramach przygotowania przyszłych siedzib dla pozostałych wojewódzkich sądów administracyjnych podjęto następujące działania:

W Bydgoszczy dla województwa kujawsko-pomorskiego:

W porozumieniu z władzami miasta, wybrano siedzibę dla przyszłego sądu. Wykonano i uzgodniono zakres koniecznych prac modernizacyjnych. Zawarto porozumienie o sfinansowaniu przez Miasto Bydgoszcz prac związanych z przystosowaniem budynku w zakresie odpowiadającym potrzebom sądu. Planowany termin rozpoczęcia działalności orzeczniczej przewidziano na dzień 1 stycznia 2003 r.

W Olsztynie dla województwa warmińsko-mazurskiego:

Kontynuowane rozmowy dotyczące zabezpieczenia siedziby dla przyszłego sądu zostały doprowadzone do możliwego sfinalizowania tego zadania po uzyskaniu zgody ZUS na cofnięcie zabezpieczenia hipotecznego z nieruchomości przeznaczonej na ten cel.

W Kielcach dla województwa świętokrzyskiego:

W porozumieniu z władzami województwa świętokrzyskiego, zaakceptowano wstępnie potrzebę utworzenia w Kielcach siedziby wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz podjęto bezpośrednią współpracę w celu realizacji tego zadania.

W Opolu dla województwa opolskiego:

W porozumieniu z władzami województwa opolskiego, podjęto wstępne czynności na rzecz utworzenia w terminie średniokresowym w Opolu siedziby wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W Gorzowie Wielkopolskim dla województwa lubuskiego:

W porozumieniu z władzami województwa lubuskiego, zaakceptowano wstępnie potrzebę utworzenia w Gorzowie Wielkopolskim siedziby wojewódzkiego sądu administracyjnego.

2. W zakresie informatyzacji w 2001 r. dokonano dalszych uzupełnień sprzętowych (stanowiska robocze, drukarki, UPS) w NSA w Warszawie oraz w Ośrodkach Zamiejscowych (132 stanowiska robocze).

W 2001 r. zawarto umowę na wykonanie nowej wersji Systemu Obsługi Naczelnego Sądu Administracyjnego – SONSA w nowych, 32-bitowych narzędziach na podstawie opracowanego w 2000 r. projektu zmian i rozszerzeń Systemu.

Zawarto Umowę na wykonywanie serwisu oprogramowania narzędziowego i systemu SONSA.

W dalszym ciągu prowadzono prace związane z własną bazą orzeczeń zrealizowaną przez Biuro Orzecznictwa w 1995 r. Wprowadzono około 2.400 nowych orzeczeń, dokonano uzupełnień orzeczeń będących już w bazie o informacje dotyczące miejsca ich publikacji, glos, komentarzy, a także o uzasadnienia.

Wprowadzono do bazy około 400 uzasadnień do orzeczeń będących w bazie. Ponadto nowe orzeczenia wprowadzane były przeważnie z uzasadnieniami.

Na dzień 31 grudnia 2001 r. baza zawierała 18.558 orzeczeń (w 2000 r. - 16.152), w tym:

- 2.749 orzeczeń opublikowanych w zbiorze urzędowym ONSA za lata 1981 - 2001 (w 2000 r. - 2.558),

- 6.758 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych (w 2000 r. 5.588),

- 7.618 orzeczeń tezowych nie publikowanych, skierowanych do kartoteki ogólnodostępnej (w 2000 r. - 6.642);
  - 1.429 orzeczeń dostępnych do użytku wewnętrznego (w 2000 r. - 1.364).
- Baza 18.554 orzeczeń składa się z orzeczeń:
- 16.180 NSA (w 2000 r. - 13.920), w tym:
    - 7.236 - z Wydziałów w Warszawie, w tym 350 uchwał (w 2000 r. - 6.343),
      - 395 - z OZ w Białymstoku (w 2000 r. - 276),
      - 1.304 - z OZ w Gdańsku (w 2000 r. - 1.087),
      - 990 - z OZ w Katowicach (w 2000 r. - 834),
      - 952 - z OZ w Krakowie (w 2000 r. - 849),
      - 810 - z OZ w Lublinie (w 2000 r. - 612),
      - 736 - z OZ w Łodzi (w 2000 r. - 595),
      - 1.136 - z OZ w Poznaniu (w 2000 r. - 1.006),
      - 295 - z OZ w Rzeszowie (w 2000 r. - 231),
      - 440 - z OZ w Szczecinie (w 2000 r. - 318),
      - 1.886 - z OZ we Wrocławiu (w 2000 r. - 1.769),
      - 1.966 - Sądu Najwyższego (w 2000 r. - 1.827),
      - 408 - Trybunału Konstytucyjnego (w 2000 r. - 405).

Ponadto NSA przedłużył możliwość korzystania z programu Lex z bazą aktów prawnych oraz Tenida z orzecznictwem przez wykupienie licencji na kolejny rok, a jednocześnie korzysta z bazy ILSOFT z bibliografią wydawnictw prawniczych z lat 1980-2001, opracowaną przez PAN oraz z programu Wydawnictwa Prawniczego PWN, System Informacji Prawnej Lex Polonica Maxima - Prawo z komentarzami.

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa NSA znajdująca się w Bibliotece NSA w Warszawie wzbogaciła się w 2001 r. o około 4.000 kartotek i na koniec roku zawierała przeszło 29 tys. kartotek.

Została przedłużona licencja na korzystanie przez sędziów na osobistych komputerach programu Lex - System Informacji Prawnej (Lex dla Sędziego - 15 szt. i Lex Omega - 55 szt.) w firmie Polskie Wydawnictwa Profesjonalne Sp. z o.o. w Sopocie.

W 2001 roku wykonano modernizację serwera w NSA w Warszawie oraz rozbudowę serwerów (dyski, pamięci i karty sieciowe) w kilku Ośrodkach Zamiejscowych. Ponadto wymieniono oprogramowanie narzędziowe PCNFS 2.0 na WRQ Reflection 9.0, tj. z wersji 16-bitowej na 32-bitową.

3. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części budżetu państwa. W 2001 r. wydatki budżetowe ogółem wyniosły 86.723 tys. zł., w tym 13.126 tys. zł. wydatki inwestycyjne oraz 73.597 tys. zł. wydatki bieżące.

W grupie wydatków bieżących na wynagrodzenia z pochodnymi oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku wydatkowana została kwota 55.274 tys. zł., stanowiąca 75% poniesionych wydatków bieżących i 64% wydatków ogólnych.

Z kwoty 55.274 tys. zł. wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia przypadło na:

- wynagrodzenia sędziów - 30.089 tys. zł.,
  - wynagrodzenia z pochodnymi pracowników administracyjnych i obsługi - 21.044 tys. zł.,
  - uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne - 4.141 tys. zł.
- W 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny uzyskał dochody budżetowe w wysokości 17.594 tys. zł., z tego z tytułu opłat sądowych - 16.118 tys. zł.

## IX. WNIOSKI

1. Najważniejszym zadaniem, jakie stoi przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w ostatnich - przed reformą sądownictwa administracyjnego - latach jego funkcjonowania w dotychczasowej strukturze ustrojowej, jest zahamowanie wydłużania się czasu trwania postępowania sądowego od daty wpływu skargi do daty wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Niewiele jednak zależy od samych sędziów. W istocie brak jest wewnętrznych rezerw w tym zakresie w ramach NSA.

Bardzo duży wzrost wpływu spraw na przestrzeni ostatnich trzech lat (od 54.934 w 1999 r. do 75.801 spraw w 2001 r.), nienadążający za tym wzrost liczby sędziów i pracowników administracyjnych oraz bariery lokalowe - mimo wzrostu liczby zatwierdzonych spraw (od 49.193 w 1999 r. do 58.222 spraw w 2001 r.) oraz stałej poprawy bazy lokalowej i usprawniania warunków organizacyjno-technicznych, w tym komputeryzacji - spowodowały wydłużenie się czasu oczekiwania na zatwierdzenie sprawy. Przeciwny czas trwania postępowania w jednej sprawie w roku 2001 r. wyniósł prawie 14 miesięcy od daty wpływu sprawy do daty wydania orzeczenia kończącego postępowanie. Oznacza to, że wiele spraw oczekuje na zatwierdzenie przez okres około 2 lat, z tym, że należy podnieść, iż jest to spowodowane również tym, że wiele kategorii spraw podlega rozpoznaniu w krótkich terminach, poza kolejnością wpływu. Liczba ok. 21-22 spraw miesięcznie zatwierdzanych od wielu lat przez jednego sędziego NSA przekracza górną granicę realnych możliwości miesięcznych zatwierżeń spraw. Jedynym zatem warunkiem opanowania wpływu spraw a następnie zmniejszenia pozostłości spraw niezatwierdzonych, tj. skrócenia czasu trwania postępowania w sprawie, jest szybkie wdrożenie reformy sądownictwa administracyjnego, co pozwoli na zwiększenie liczby

sędziów ze znacznie wyższą dynamiką niż dotychczas. To jednakże pociąga za sobą konieczność odpowiedniego zwiększenia liczby innych pracowników sądu oraz stałego poszerzania bazy lokalowej w większym zakresie niż dotychczas. W konsekwencji działania takie wymagają odpowiednio większych środków budżetowych.

2. W zakresie poszerzania bazy lokalowej NSA do najbliższych obecnie zadań należy zorganizowanie własnych siedzib dla Ośrodków Zamiejscowych w Lublinie i w Szczecinie oraz powiększenie siedziby Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie i siedziby NSA w Warszawie.

Należy także dążyć do tego aby w jak najkrótszym czasie mogły powstać przyszłe siedziby wojewódzkich sądów administracyjnych: w Warszawie oraz w województwach, w których nie ma ośrodków zamiejscowych obecnego NSA, tj. w kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, opolskim, świętokrzyskim, lubuskim.

W przeciwnym razie już na samym starcie wojewódzkich sądów administracyjnych, jako sądów pierwszej instancji, nie osiągnie się właściwej sprawności postępowania w tych sądach.

3. W praktyce orzeczniczej Sądu związanej z czasem trwania postępowania sądowego požądane jest w znacznie większym stopniu niż dotychczas wykorzystywać środki określone w ustawie o NSA:

- w art. 39 ust. 1 przez szybsze wyznaczanie rozprawy (albo posiedzenia niejawnego dla oceny celowości wyznaczenia rozprawy) w razie nienadestania przez organ w terminie określonym w art. 38 ustawy o NSA odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy lub informacji o uwzględnieniu skargi w ramach samokontroli;

- w art. 47 ust. 2 przez kierowanie spraw na posiedzenia niejawnie w celu oceny możliwości wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym;
- w art. 56 poprzez liczniejsze i szybsze korzystanie z formy postanowień Sądu określających termin wykonania przez organ administracji obowiązku procesowego określonego w art. 38 ust. 1, a następnie wymierzających grzywnę na podstawie art. 31 ust. 1 i 6 ustawy o NSA.

4. Do najważniejszych zadań NSA należy także dbałość o wysoki poziom orzecznictwa Sądu i odpowiednio szybkie usuwanie powstających rozbieżności w orzecznictwie.

Wymaga to nadal:

- systematycznego odbywania roboczych porad sędziowskich w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Sądu,
- inicjowanie przez prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów przeprowadzania porad specjalistycznych w ramach Izby NSA,
- sygnalizowanie do Biura Orzecznictwa NSA celowości przeprowadzenia ogólnosędziowskich dyskusji na określone kontrowersyjne zagadnienia,
- korzystanie z trybu wyjaśniania wątpliwości prawnych określonego w art. 49 ust. 2 ustawy o NSA,
- wykorzystywanie instytucji pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zgodności prawa, w celu generalnego usuwania tych przyczyn rozbieżności w orzecznictwie, które wynikają z wątpliwości co do zgodności określonych przepisów prawa z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi,
- przesyłanie do Biura Orzecznictwa NSA na bieżąco odpisów postanowień kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego,

- wnioskowanie przez składy orzekające w zwiększonym wymiarze niż dotychczas skierowania określonych orzeczeń do publikacji w zbiorze urzędowym i do bazy komputerowej NSA,
- przesyłanie do Biura Orzecznictwa NSA odpisów orzeczeń w terminach nie dłuższych niż 2 - 3 miesiące od daty ogłoszenia lub wydania na posiedzeniu niejawnym orzeczenia.

5. Poza podstawową funkcją orzekania przez NSA, pożądaną jest także:

- dokonywanie przez składy orzekające wystąpień sygnalizacyjnych, o których mowa w art. 32 ustawy o NSA,
- uczestnictwo sędziów w szkoleniach, naradach, konferencjach, seminariach dotyczących problematyki działania organów administracji publicznej w zakresie związanym z orzecznictwem NSA.

6. Niezbędne jest utrzymywanie współpracy z przedstawicielami nauki prawa - w szczególności poprzez kierowanie orzeczeń NSA do glosowania, umożliwianie dostępu do orzecznictwa dla celów naukowych, badawczych i dydaktycznych oraz współuczestnictwo sędziów w konferencjach i sympozjach naukowych i problemowych z udziałem przedstawicieli nauki prawa.

7. Konieczne jest dalsze stałe rozszerzanie własnej bazy komputerowej orzeczeń sądowych.

W 2002 r. powinna zostać uruchomiona strona internetowa NSA.

Rozważenia wymaga także utworzenie w niedalekiej przyszłości sieci korporacyjnej (rozległej) sądownictwa administracyjnego.

T a b e l a N r 1.

Wpływ skarg do NSA w latach 1999 - 2001.

R o k	Pozostało z poprzedniego okresu	Ogółem	W p ł y n ę ł o s k a r g			
			na akty i inne czynności		na bezczynność organu	
			l.b.	%	l.b.	%
1999	53. 518	54. 943	52. 672	95,9	2. 271	4,1
2000	59. 268	65. 054	62. 260	95,7	2. 794	4,3
2001	70. 092	75. 801	73. 079	96,4	2. 722	3,6

T a b e l a N r 2

Skargi na akty administracyjne i inne czynności według rodzajów spraw w latach 1999 - 2001.

L.p.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ		Uzasadniono wyrokiem
			l.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	1999 2000 2001	5 490 6 717 8 150	10,4 10,8 11,2	37,2 35,2 42,4
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1999 2000 2001	53 32 21	0,1 0,1 0,0	11,8 90,9 128,6
3	Drogi, koleje, lotnictwo ogólnie, spedycja, żegluga /603/	1999 2000 2001	787 746 1 284	1,5 1,2 1,8	42,5 31,2 28,4
4	Działalność gospodarza, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	1999 2000 2001	561 687 574	1,1 1,1 0,8	25,1 40,6 8,0
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	1999 2000 2001	1 346 1 378 1 380	2,6 2,2 1,9	21,7 24,8 18,4
6	Geologia i górnictwo /606/	1999 2000 2001	86 86 88	0,2 0,1 0,1	25,0 2,0 34,8
7	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, gruntami nierolnymi /607/	1999 2000 2001	1 555 1 530 1 749	3,0 2,5 2,4	24,9 29,9 20,0
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	1999 2000 2001	16 4 10	0,0 0,0 0,0	100,0 0,0 42,4
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1999 2000 2001	223 300 310	0,4 0,5 0,4	51,1 36,1 28,3
10	Komunalizacja mienia /610/	1999 2000 2001	114 150 249	0,2 0,2 0,3	30,2 38,2 30,1
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umiarzanie należności /611/	1999 2000 2001	18 102 19 838 20 471	34,4 31,9 28,0	29,0 28,1 28,1

1	2	3	4	5	6
12	Geodezja i kartografia /612/	1999 2000 2001	278 371 428	0,5 0,6 0,6	37,6 28,1 34,8
13	Ochrona środowiska, ochrona przyrody /613/	1999 2000 2001	402 357 467	0,8 0,6 0,6	40,1 27,3 41,3
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność bad.-rozw., archiwa /614/	1999 2000 2001	359 377 629	0,7 0,6 0,9	25,4 25,0 25,5
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	1999 2000 2001	2 518 3 044 4 221	4,8 4,9 5,8	27,1 24,9 27,0
16	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo, weterynaria (...) /616/	1999 2000 2001	473 446 554	0,9 0,7 0,8	26,6 33,0 30,0
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	1999 2000 2001	179 221 925	0,3 0,4 0,2	25,6 44,0 34,4
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1999 2000 2001	1 939 1 361 1 939	2,7 2,2 2,7	37,4 34,5 37,4
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1999 2000 2001	903 1 263 1 826	1,7 2,0 2,5	43,2 44,6 35,3
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620	1999 2000 2001	1 067 1 305 1 312	2,0 2,1 1,8	45,3 48,5 34,0
21	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	1999 2000 2001	999 1 133 1 004	1,9 1,8 1,4	36,1 35,4 35,3
22	Instytucje ubezpieczeniowe, dział. ubezpieczeniowy, bankowość, sprawy dewiz. /622/	1999 2000 2001	56 66 65	0,1 0,1 0,1	28,0 28,6 25,0
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1999 2000 2001	35 60 53	0,1 0,1 0,1	0,0 27,6 27,6
24	Powieszony obowiązek obrony /624/	1999 2000 2001	560 689 607	1,1 1,1 0,8	31,6 31,2 21,3
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	1999 2000 2001	39 13 42	0,1 0,0 0,1	14,3 11,1 43,8
26	Ustroj samorządu terytorialnego, referendum gminne /626/	1999 2000 2001	511 349 438	1,0 0,6 0,6	23,1 24,3 24,3

1	2	3	4	5	6
27	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	1999 2000 2001	986 1 275 1 123	1,9 2,0 1,5	41,2 28,3 40,0
28	Status kościołów i związków wyznaniowych /628/	1999 2000 2001	4 12 18	0,0 0,0 0,0	33,3 100,0 27,7
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	1999 2000 2001	172 191 297	0,3 0,3 0,4	42,9 46,2 31,8
30	Cia /630/	1999 2000 2001	5 593 6 284 7 687	10,6 10,1 10,5	27,2 25,0 23,6
31	Zezwolenie na posiadanie broni /631/	1999 2000 2001	348 326 503	0,7 0,5 0,7	25,5 25,3 33,2
32	Pomoc społeczna /632/	1999 2000 2001	2 744 3 012 2 861	5,2 4,8 3,9	25,4 26,3 34,1
33	Bezrobocie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	1999 2000 2001	1 343 1 362 2 318	2,5 2,2 3,2	31,1 31,8 31,5
34	Kombatanci /634/	1999 2000 2001	2 624 5 338 8 358	5,0 8,6 11,4	38,5 29,8 33,3
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	1999 2000 2001	5 38 76	0,0 0,1 0,1	16,7 82,4 37,5
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1999 2000 2001	26 38 63	0,0 0,1 0,1	34,5 40,0 11,1
37	Papieru wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	1999 2000 2001	11 13 11	0,0 0,0 0,0	0,0 0,0 39,0
38	Wynalazki, wzory użytkowe i przemysłowe, znaki towarowe /646/	1999 2000 2001	83 1 179 1 848	0,1 2,2 3,0	29,4 24,3 24,3
39	Sprawy inne nie związane z symbolami 601 - 644 i 646	1999 2000 2001	52 672 62 260 73 079	100 100 100	31,5 31,1 29,5
40	R A Z E M NSA	1999 2000 2001	52 672 62 260 73 079	100 100 100	31,5 31,1 29,5

Tabela Nr 3.

Wpływ skarg na akty i czynności organu do poszczególnych Wydziałów NSA w  
Warszawie i Osrodków Zamiejscowych w latach 1999 - 2001.

Lp.	Nazwa Wydziału/Osrodka	Rok	W p ł y w s k a r g					
			w t y m		na bezczynność organu			
			na akty i czynności	% do ogółu	na bezczynność organu	% do ogółu		
1	Wydział I	1999	2 605	4,9	262	11,5	2 867	5,2
		2000	2 783	4,5	272	9,7	3 055	4,7
2	Wydział II	1999	3 474	4,8	512	18,8	3 986	5,3
		2000	2 753	5,2	277	12,2	3 030	5,5
3	Wydział III	1999	3 409	5,5	333	11,9	3 742	5,8
		2000	4 224	5,8	343	12,6	4 567	6,0
4	Wydział IV	1999	3 416	6,5	112	4,9	3 528	6,4
		2000	3 675	5,9	113	4,0	3 788	5,8
5	Wydział V	1999	3 599	4,9	111	4,1	3 710	4,9
		2000	2 411	4,6	238	10,5	2 649	4,8
6	OZ Białystok	1999	2 908	4,7	271	9,7	3 179	4,9
		2000	4 331	5,9	494	18,1	4 825	6,4
7	OZ Gdańsk	1999	3 116	5,9	289	12,7	3 405	6,2
		2000	3 986	6,4	381	13,6	4 367	6,7
8	OZ Katowice	1999	3 496	4,8	92	3,4	3 588	4,7
		2000	1 721	3,3	42	1,8	1 763	3,2
9	OZ Łódź	1999	1 696	2,7	48	1,7	1 744	2,7
		2000	1 938	2,7	40	1,5	1 978	2,6
10	OZ Lublin	1999	5 140	9,8	180	7,9	5 320	9,7
		2000	6 217	10,0	226	8,1	6 443	9,9
11	OZ Poznań	1999	7 069	9,7	220	8,1	7 289	9,6
		2000	4 986	9,5	88	3,9	5 074	9,2
12	OZ Szczecin	1999	5 833	9,4	123	4,4	5 956	9,2
		2000	6 342	8,7	110	4,0	6 452	8,5

9	OZ Kraków	1999	5 148	9,8	146	6,4	5 294	9,6
		2000	5 845	9,4	166	5,9	6 011	9,2
10	OZ Lublin	1999	6 849	9,4	190	7,0	7 039	9,3
		2000	2 747	5,2	56	2,5	2 803	5,1
11	OZ Łódź	1999	2 833	4,6	100	3,6	2 933	4,5
		2000	3 510	4,8	51	1,9	3 561	4,7
12	OZ Poznań	1999	3 716	7,1	107	4,7	3 823	7,0
		2000	4 427	7,1	109	3,9	4 536	7,0
13	OZ Rzeszów	1999	4 936	6,8	75	2,8	5 011	6,6
		2000	5 026	9,5	166	7,3	5 192	9,4
14	OZ Szczecin	1999	6 777	10,9	253	9,1	7 030	10,8
		2000	9 582	13,1	176	6,5	9 758	12,9
15	OZ Wrocław	1999	2 324	4,4	58	2,6	2 382	4,3
		2000	2 475	4,0	79	2,8	2 554	3,9
16	Razem Wydziały	1999	2 991	4,1	50	1,8	3 041	4,0
		2000	3 264	4,5	88	3,9	3 352	4,5
17	Razem OZ	1999	3 110	4,3	97	3,6	3 207	4,2
		2000	5 199	9,9	162	7,1	5 361	9,8
18	Razem NSA	1999	6 196	10,0	159	5,7	6 355	9,8
		2000	7 628	10,4	161	5,9	7 789	10,3

T a b e l a N r 4.  
Skargi na bezczynność organu według rodzajów spraw w latach  
1999 - 2001.

Lp.	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ		Uwzględniono wyrokiem
			Lp.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	1999	254	11,2	42,4
		2000	338	12,1	52,2
		2001	365	13,4	58,4
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1999	2	0,1	100,0
		2000	2	0,1	100,0
		2001			
3	Drogi, koleje, lotnictwo cywilne, specyfika, żegluga /603/	1999	36	1,6	41,7
		2000	33	1,2	31,3
		2001	40	1,5	15,0
4	Działalność gospodarcza, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	1999	19	0,8	69,2
		2000	53	1,9	30,0
		2001	33	1,2	21,2
5	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, odwywalstwo, paszporty /605/	1999	23	1,0	14,3
		2000	25	0,9	29,4
		2001	26	1,0	26,9
6	Geologia i górnictwo /606/	1999	2	0,1	100,0
		2000	5	0,2	0,0
		2001	2	0,1	50,0
7	Gospodarka mieszkaniowa państwowych i komunalnych, gruntami nierolnymi /607/	1999	109	4,8	25,8
		2000	149	5,3	27,3
		2001	147	5,4	31,3
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, materiałowa, atomistyka /608/	1999	1	0,0	0,0
		2000	14	0,5	0,0
		2001	5	0,2	20,0
9	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1999	19	0,8	60,0
		2000	30	1,1	12,5
		2001	126	4,6	10,3
10	Komunalizacja miasta /610/	1999	5	0,2	60,0
		2000	7	0,3	66,7
		2001	16	0,6	12,5
11	Podatki, sprawy budżetowe, finansowanie gmin, umiarzenie należności /611/	1999	193	8,5	45,7
		2000	190	6,8	40,9
		2001	181	6,6	30,9

1	2	3	4	5	6
12	Geodezja i kartografia /612/	1999	29	1,3	38,9
		2000	50	1,8	30,0
		2001	49	1,8	28,6
13	Ochrona środowiska, ochrona przyrody /613/	1999	39	1,7	50,0
		2000	49	1,8	87,5
		2001	53	1,9	69,8
14	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność bad. rozw., archiwa /614/	1999	33	1,5	42,9
		2000	50	1,8	21,4
		2001	246	9,0	8,1
15	Zagospodarowanie przestrzenne /615/	1999	80	3,5	25,0
		2000	74	2,6	46,4
		2001	107	3,9	23,4
16	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo, weterynaria (...) /616/	1999	62	2,7	7,7
		2000	96	3,4	65,0
		2001	56	2,1	41,1
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	1999	23	1,0	40,0
		2000	17	0,6	0,0
		2001	13	0,5	30,8
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1999	166	7,3	46,1
		2000	148	5,3	58,3
		2001	183	6,7	38,8
19	Sposunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1999	108	4,8	50,0
		2000	89	3,2	61,2
		2001	114	4,2	36,0
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	1999	24	1,1	25,0
		2000	38	1,4	50,0
		2001	35	1,3	31,4
21	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatków mieszkaniowych /621/	1999	60	2,6	27,8
		2000	93	3,3	52,6
		2001	79	2,9	29,1
22	Instytucje ubezpieczeniowe, dział. ubezp., bankowość, sprawy dewiz. /622/	1999	3	0,1	100,0
		2000	12	0,4	50,0
		2001	27	1,0	0,0
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1999	0	0,0	0,0
		2000	1	0,0	0,0
		2001	1	0,0	100,0
24	Pow szechny obowiązek obrony /624/	1999	6	0,3	0,0
		2000	3	0,1	33,3
		2001	3	0,1	33,3
25	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /625/	1999	14	0,6	66,7
		2000	12	0,4	0,0
		2001	55	2,0	3,6
26	Ustroj samorządu terytorialnego, referendum gminne /626/	1999	18	0,8	66,7
		2000	11	0,4	100,0
		2001	8	0,3	87,5

1	2	3	4	5	6
1	Cudzoziemcy, azyl, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	1999 2000 2001	5 21 11	0,2 0,8 0,4	54,5 16,7 27,3
28	Status kościołów i związków wyznaniowych /628/	1999 2000 2001	89 2 5	3,9 0,1 0,2	78,9 0,0 0,0
29	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/	1999 2000 2001	137 86 27	6,0 3,1 1,0	4,2 37,5 29,6
30	Cia /630/	1999 2000 2001	51 4 2	2,2 0,1 0,1	0,0 0,0 0,0
31	Zezwolenie na posiadanie broni /631/	1999 2000 2001	98 153 141	4,3 5,5 5,2	26,7 56,3 26,2
32	Pomoc społeczna /632/	1999 2000 2001	17 6 11	0,7 0,2 0,4	66,7 50,0 0,0
33	Bezrobocie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/	1999 2000 2001	347 623 159	15,3 22,3 5,8	27,8 35,1 24,5
34	Kombatanci /634	1999 2000 2001	15 1 5	0,7 0,0 0,2	0,0 100,0 20,0
35	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/	1999 2000 2001	5 2 4	0,2 0,1 0,1	0,0 0,0 50,0
36	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/	1999 2000 2001	3 0,1 33,3		
37	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/	1999 2000 2001	2 0,1 0,0		
38	Wynalazki, wzory użytkowe i przemysłowe, znaki towarowe /646/	1999 2000 2001	177 216 247	7,8 7,7 9,1	56,7 59,1 10,1
39	Sprawy inne nie związane z symbolami 601 - 644 i 646	1999 2000 2001	2271 2794 2722	100 100 100	31,1 46,5 24,4
40	R A Z E M NSA	1999 2000 2001			

Tabela Nr 5.  
Wpływ skarg na akty i czynności dotyczących terenowych organów administracji rządowej i samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1999 - 2001.

Lp.	Rok	Organy terenowe		Samorządowe Kolegia	
		Lp. 3	% ogółu 4	Lp. 5	% ogółu 6
1	1999	28 934	54,9	7 286	13,8
2	2000	31 181	50,1	9 777	15,7
	2001	34 814	47,6	10 695	14,6
w tym					
3	Izby Skarbowe	17 377	23,8		
	Urzędy Kontroli Skarbowej	220	0,3		

Wpływ skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie i Ośrodków Zamiejscowych w latach 1999 - 2001.

Tablica Nr 6.

L.p.	Nazwa Wydziału/Ośrodka Zamiejscowego	Wpływ skarg		
		1999	2000	2001
1	Wydział I	333	501	706
2	Wydział II	667	639	792
3	Wydział III	2 024	2 378	2 315
4	Wydział IV	957	932	1 317
5	Wydział V	184	60	146
6	OZ w Białymstoku	970	956	1 041
7	OZ w Gdańsku	3 726	3 750	4 269
8	OZ w Katowicach	3 123	3 371	3 920
9	OZ w Krakowie	3 808	3 803	4 158
10	OZ w Lublinie	1 790	1 462	1 810
11	OZ w Łodzi	2 241	2 969	2 763
12	OZ w Poznaniu	2 561	3 254	3 384
13	OZ w Rzeszowie	1 583	1 478	1 876
14	OZ w Szczecinie	1 358	1 796	1 495
15	OZ we Wrocławiu	3 609	3 832	4 822
16	Razem Wydziały w Warszawie	4 165	4 510	5 276
17	Razem Ośrodki Zamiejscowe	24 769	26 671	29 538
18	Razem NSA	28 934	31 181	34 814

Wpływ skarg na akty i czynności Samorządowych Kolegiów Odwoławczych do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie i Ośrodków Zamiejscowych w latach 1999 - 2001.

Tablica Nr 7.

L.p.	Nazwa Wydziału/Ośrodka Zamiejscowego	Wpływ skarg		
		1999	2000	2001
1	Wydział I	763	618	959
2	Wydział II	451	216	305
3	Wydział III	278	146	248
4	Wydział IV	362	655	715
5	Wydział V	54	208	131
6	OZ w Białymstoku	509	364	402
7	OZ w Gdańsku	786	1 115	952
8	OZ w Katowicach	812	1 008	966
9	OZ w Krakowie	860	1 042	1 238
10	OZ w Lublinie	461	648	647
11	OZ w Łodzi	875	681	749
12	OZ w Poznaniu	1 047	1 231	1 435
13	OZ w Rzeszowie	415	407	405
14	OZ w Szczecinie	632	534	628
15	OZ we Wrocławiu	693	904	915
16	Razem Wydziały w Warszawie	1 908	1 843	2 358
17	Razem Ośrodki Zamiejscowe	7 090	7 934	8 337
18	Razem NSA	8 998	9 777	10 695

Tabela Nr 8

Wpływ i zakatwienia skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej według województw w latach 1999 - 2001.

Lp.	Województwo	Rok		Wpływ	% wpływu	Uwzględniono %
		3	4			
1	Dolnośląskie	1999	2 382	9,7	54,3	
		2000	3 277	10,1	33,2	
		2001	3 947	11,2	32,8	
2	Kujawsko-Pomorskie	1999	865	3,5	18,2	
		2000	1 720	5,3	37,2	
		2001	1 651	4,7	34,0	
3	Lubelskie	1999	1 146	4,7	33,3	
		2000	1 546	4,8	38,1	
		2001	1 830	5,2	35,8	
4	Lubuskie	1999	722	3,0	0,0	
		2000	1 199	3,7	31,2	
		2001	1 067	3,0	21,2	
5	Łódzkie	1999	1 850	7,6	27,8	
		2000	2 967	9,1	46,8	
		2001	2 778	7,9	42,7	
6	Małopolskie	1999	2 025	8,3	54,2	
		2000	2 944	9,0	36,1	
		2001	3 177	9,0	39,9	
7	Mazowieckie	1999	2 953	12,1	42,5	
		2000	3 040	9,3	35,2	
		2001	4 056	11,5	38,8	
8	Opolskie	1999	3	0,0	0,0	
		2000	856	2,6	27,9	
		2001	913	2,6	32,7	
9	Podlaskie	1999	789	3,2	28,7	
		2000	1 010	3,1	27,8	
		2001	1 054	3,0	25,8	

1	2	3		4	5	6
		1999	2000			
10	Pomorskie	1999	2 267	9,3	40,0	
		2000	2 288	7,0	36,4	
		2001	2 658	7,6	37,2	
11	Podkarpackie	1999	1 495	6,1	41,2	
		2000	1 566	4,8	39,5	
		2001	1 892	5,4	30,4	
12	Śląskie	1999	2 546	10,4	66,7	
		2000	3 593	11,0	30,7	
		2001	3 981	11,3	31,0	
13	Świętokrzyskie	1999	1 099	4,5	67,9	
		2000	1 103	3,4	32,2	
		2001	1 003	2,9	30,7	
14	Warmińsko-Mazurskie	1999	859	3,5	34,7	
		2000	1 283	3,9	34,7	
		2001	1 308	3,7	36,1	
15	Wielkopolskie	1999	1 618	6,6	28,6	
		2000	2 326	7,1	34,3	
		2001	2 350	6,7	28,6	
16	Zachodnio-Pomorskie	1999	1 831	7,5	33,2	
		2000	1 821	5,6	20,4	
		2001	1 506	4,3	31,2	
17	Razem NSA	1999	24 450	100	37,0	
		2000	32 539	100	34,6	
		2001	35 171	100	34,2	

Tabela Nr 9

Wpływ i załatwienia wyrokiem skarg na akty i czynności Izb Skarbowych oraz Inspektorów Urzędów Kontroli Skarbowej według województw za okres roku 2001.

L.p.	Województwo i siedziba Izby Skarbowej/	Wpływ	Załatwiono			Województwo i siedziba Urzędu Kontroli Skarbowej	Wpływ	Załatwiono		
			Ogółem	Uwzględniono	% uwzględnienia			Ogółem	Uwzględniono	% uwzględnienia
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Dolnośląskie - Wrocław	2 456	827	241	29	Dolnośląskie - Wrocław	28	3	1	33
2	Kujawsko-Pomorskie - Bydgoszcz	767	514	176	34	Kujawsko-Pomorskie - Bydgoszcz	5			
3	Lubelskie - Lublin	816	825	298	36	Lubelskie - Lublin	4			
4	Lubuskie Zielona Góra	703	305	53	17	Lubuskie Zielona Góra	18	1	1	100
5	Łódzkie - Łódź	1 706	1 048	450	43	Łódzkie - Łódź	24			
6	Małopolskie - Kraków	1 985	642	224	35	Małopolskie - Kraków	10			
7	Mazowieckie Warszawa	1 456	641	284	44	Mazowieckie Warszawa	19	16	11	69
8	Opolskie - Opole	579	441	140	32	Opolskie - Opole	6			
9	Podlaskie - Białystok	485	351	98	28	Podlaskie - Białystok	15	1	1	100
10	Pomorskie - Gdańsk	984	668	226	34	Pomorskie - Gdańsk	13	1	1	100
11	Podkarpackie - Rzeszów	711	651	171	26	Podkarpackie - Rzeszów	20			
12	Śląskie - Katowice	1 769	1 048	236	23	Śląskie - Katowice	12	11	3	27
13	Świętokrzyskie - Kielce	413	211	57	27	Świętokrzyskie - Kielce	2			
14	Warmińsko-Mazurskie - Olsztyn	680	359	115	32	Warmińsko-Mazurskie - Olsztyn	5		1	
15	Wielkopolskie - Poznań	1 038	568	126	22	Wielkopolskie - Poznań	23	9	9	100
16	Zachodnio-Pomorskie - Szczecin	829	556	160	29	Zachodnio-Pomorskie - Szczecin	16	4	4	100
17	Razem	17 377	9 655	3 055	32	Razem	220	46	32	70

Tabela Nr 10.

Wpływ i załatwienia skarg na akty administracyjne i inne czynności poszczególnych samorządowych kolegiów odwoławczych według siedzib w latach 2000 - 2001.

L.p.	Siedziba SKO	Rok	Wpływ	% wpływu	Uwzględniono %
1	2	3	4	5	6
1	Biała Podlaska	2000 2001	91 101	0,9 0,9	15,2 20,8
2	Białystok	2000 2001	229 246	2,3 2,3	19,8 18,5
3	Białsko-Biała	2000 2001	166 170	1,7 1,6	49,3 41,1
4	Bydgoszcz	2000 2001	239 219	2,4 2,0	36,8 34,1
5	Chełm	2000 2001	106 75	1,1 0,7	12,2 19,2
6	Ciechanów	2000 2001	91 139	0,9 1,3	18,2 34,0
7	Częstochowa	2000 2001	208 215	2,1 2,0	25,4 26,0
8	Elbląg	2000 2001	57 113	0,6 1,1	24,3 24,5
9	Gdańsk	2000 2001	267 251	2,7 2,3	32,4 22,7

1	2	3	4	5	6
10	Gorzów Wielkopolski	2000 2001	99 135	1,0 1,3	11,1 15,2
11	Jelenia góra	2000 2001	110 115	1,1 1,1	10,3 23,9
12	Kalisz	2000 2001	258 252	2,6 2,4	33,7 60,2
13	Katowice	2000 2001	635 592	6,5 5,5	20,4 34,6
14	Kielce	2000 2001	345 389	3,5 3,6	23,5 17,6
15	Konin	2000 2001	92 95	0,9 0,9	23,8 7,5
16	Koszalin	2000 2001	707 311	7,2 2,9	21,6 25,0
17	Kraków	2000 2001	2 467	0,0 4,4	0,0 0,0
18	Krosno	2000 2001	112 97	1,1 0,9	27,9 23,6
19	Legnica	2000 2001	106 131	1,1 1,2	40,7 16,7
20	Leszno	2000 2001	91 57	0,9 0,5	21,1 31,1
21	Lublin	2000 2001	342 339	3,5 3,2	16,2 28,4
22	Łomża	2000 2001	94 101	1,0 0,9	23,1 26,8

1	2	3	4	5	6
23	Łódź	2000 2001	404 424	4,1 4,0	47,9 37,1
24	Nowy Sącz	2000 2001	144 155	1,5 1,4	37,0 32,8
25	Olsztyn	2000 2001	148 240	1,5 2,2	24,7 10,9
26	Opole	2000 2001	166 172	1,7 1,6	13,5 14,6
27	Ostrołęka	2000 2001	111 164	1,1 1,5	37,5 18,2
28	Pila	2000 2001	116 122	1,2 1,1	20,0 25,5
29	Piotrków Trybunalski	2000 2001	120 147	1,2 1,4	15,6 12,7
30	Plock	2000 2001	77 125	0,8 1,2	24,2 26,0
31	Poznań	2000 2001	431 630	4,4 5,9	33,1 34,9
32	Przemysł	2000 2001	72 66	0,7 0,6	32,5 29,5
33	Radom	2000 2001	180 174	1,8 1,6	27,1 25,3
34	Rzeszów	2000 2001	167 171	1,7 1,6	17,7 23,2
35	Siedlce	2000 2001	119 160	1,2 1,5	25,6 22,1

Tabela Nr 11.

Wpływ skarg dotyczących samorządu terytorialnego /z wyłączeniem SKO/ w latach 1999 - 2001.

1	2	3	4	5	6
36	Sieradz	2000 2001	80 111	0,8 1,0	23,1 17,7
37	Skieriewice	2000 2001	78 64	0,8 0,6	29,2 38,9
38	Slupsk	2000 2001	208 185	2,1 1,7	34,2 41,9
39	Suwalski	2000 2001	42 57	0,4 0,5	15,2 10,8
40	Szczecin	2000 2001	286 320	2,9 3,0	18,0 19,6
41	Tarnobrzeg	2000 2001	57 74	0,6 0,7	28,9 29,3
42	Tarnow	2000 2001	93 230	1,0 2,2	20,0 23,6
43	Toruń	2000 2001	186 175	1,9 1,6	31,8 30,5
44	Walbrzych	2000 2001	235 218	2,4 2,0	27,9 19,6
45	Warszawa	2000 2001	1 022 1 204	10,5 11,3	34,2 36,5
46	Wloclawek	2000 2001	237 127	2,4 1,2	17,9 23,6
47	Wroclaw	2000 2001	289 284	3,0 2,7	35,2 18,5
48	Zamosc	2000 2001	111 134	1,1 1,3	21,7 16,9
49	Zielona Gora	2000 2001	151 152	1,5 1,4	30,8 30,9
50	Razem	2000 2001	9 777 10 695	100 100	26,5 28,4

Lp.	Nazwa samorządu	Rok	W p ł y w	
			sk a r g	% do ogółu
1	Samorząd gminny	1999	1 541	2,93
		2000	1 783	2,86
2	Samorząd powiatowy	1999	2 375	3,25
		2000	95	0,18
3	Samorząd województwa	1999	132	0,21
		2000	160	0,22
4	Razem samorząd	1999	44	0,06
		2000	65	0,10
		1999	1 731	3,29
		2000	1 980	3,18
		2001	2 579	3,53

Tabela Nr 12.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu gminnego /z  
wyłączeniem SKO/ w latach 1999 - 2001.

Lp.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w	
			skarg lb.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym	1999	1 323	2,51
		2000	1 424	2,29
		2001	1 857	2,54
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym	1999	68	0,13
		2000	105	0,17
		2001	242	0,33
3	Skargi organów gminy na czynności nadzorcze	1999	150	0,28
		2000	253	0,41
		2001	276	0,38
4	Razem samorząd gminny	1999	1 541	2,92
		2000	1 782	2,86
		2001	2 375	3,25

Tabela Nr 13.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu powiatowego /z  
wyłączeniem SKO/ w latach 1999 - 2001.

Lp.	Rodzaj spraw	Rok	W p ł y w	
			skarg lb.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym	1999	45	0,09
		2000	46	0,07
		2001	62	0,08
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów powiatów w trybie art. 81 ustawy o samorządzie powiatowym	1999	4	0,01
		2000	16	0,03
		2001	38	0,05
3	Skargi organów powiatów na czynności nadzorcze	1999	46	0,09
		2000	70	0,11
		2001	60	0,08
4	Razem samorząd powiatowy	1999	95	0,18
		2000	132	0,21
		2001	160	0,22

Tabela Nr 14.

Wpływ skarg dotyczących organów samorządu województwa / z wyłączeniem SKO/ w latach 1999 - 2001.

Lp.	Rodzaj spraw	Rok	W p l y w	
			l b.	% do ogółu
1	Skargi w trybie art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa	1999	12	0,02
		2000	6	0,01
		2001	25	0,03
2	Skargi organów nadzorczych na uchwały organów województwa w trybie 82 ustawy o samorządzie województwa	1999	1	0,00
		2000	6	0,01
		2001	5	0,01
3	Skargi organów województwa na czynności nadzorcze	1999	82	0,16
		2000	53	0,09
		2001	14	0,02
4	Razem samorząd województwa	1999	95	0,18
		2000	65	0,10
		2001	44	0,06

Tabela Nr 15.

Wpływ skarg dotyczących samorządu terytorialnego / z wyłączeniem SKO/ do poszczególnych Wydziałów NSA w Warszawie - Ofiskówk Zamieszcowych w latach 1999 - 2001.

Lp.	Nazwa Wydziału/Ofiskówk	Rok	l b.	Wpływ skarg	
				l b.	% do ogółu
1	Wydział I	1999	80	4,6	
		2000	84	4,2	
		2001	124	4,8	
2	Wydział II	1999	34	2,0	
		2000	70	3,5	
		2001	128	5,0	
3	Wydział III	1999	50	2,9	
		2000	50	2,5	
		2001	33	1,3	
4	Wydział IV	1999	165	9,5	
		2000	292	14,7	
		2001	370	14,3	
5	Wydział V	1999	0	0,0	
		2000	0	0,0	
		2001	0	0,0	
6	OZ Białystok	1999	128	7,4	
		2000	46	2,3	
		2001	38	1,5	
7	OZ Gdańsk	1999	185	10,7	
		2000	216	10,9	
		2001	274	10,6	
8	OZ Katowice	1999	126	7,3	
		2000	194	9,8	
		2001	187	7,3	
9	OZ Kraków	1999	181	10,5	
		2000	210	10,6	
		2001	281	10,9	
10	OZ Lublin	1999	92	5,3	
		2000	71	3,6	
		2001	120	4,7	
11	OZ Łódź	1999	98	5,7	
		2000	66	3,3	
		2001	153	5,9	
12	OZ Poznań	1999	328	18,9	
		2000	220	11,1	
		2001	392	15,2	
13	OZ Rzeszów	1999	56	3,2	
		2000	71	3,6	
		2001	112	4,3	
14	OZ Szczecin	1999	89	5,1	
		2000	129	6,5	
		2001	88	3,4	
15	OZ Wrocław	1999	119	6,9	
		2000	261	13,2	
		2001	279	10,8	
16	Razem Wydziały	1999	329	19,0	
		2000	496	25,1	
		2001	655	25,4	
17	Razem OZ	1999	1 402	81,0	
		2000	1 484	74,9	
		2001	1 924	74,6	
18	Razem NSA	1999	1 731	100	
		2000	1 980	100	
		2001	2 579	100	

Tabela Nr 16.

Wpływ skarg na akty i czynności ministerstw i centralnych organów w układzie  
resortowym w latach 1999 - 2001.

Lp.	R E S O R T /Działy administracji/	Wpływ według lat		
		1999 Lb.	2000 Lb.	2001 Lb.
1	2	1399	2000	2001
1	Ministerstwo Edukacji Narodowej	36	42	71
2	Ministerstwo Finansów	850	824	576
3	Ministerstwo Gospodarki	71	91	134
4	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	5	4	26
5	Ministerstwo Łączności	25	12	2
6	Ministerstwo Nauki			
7	Ministerstwo Obrony Narodowej	111	127	210
8	Ministerstwo Środowiska	354	214	229
9	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	94	111	96
10	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	201	233	346
11	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa			3
12	Ministerstwo Skarbu Państwa	16	49	103
13	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	795	784	809
14	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	41	13	5
15	Ministerstwo Sprawiedliwości	115	105	83
16	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Horskiej	248	78	78
17	Ministerstwo Zdrowia	25	20	16
18	Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad			
19	Biurowo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych			25
20	Biurowo Prezesa Wojtkowskiej Agencji Mieszkalniowej			66
21	Centrum Zakładu Ubezpieczeń Społecznych		639	466
22	Centralna Komisja do spraw Tytułów i Stopni Naukowych		9	14
23	Centralny Zarząd Służby Wleciowej		9	13
24	Generalna Dyrekcja Drogi Publicznych		108	257
25	Generalny Konservator Zabytków		66	69
26	Główny Inspektorat Farmaceutyczny			6
27	Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej		26	23
28	Główny Inspektorat Inspekcji Nastawnej			3
29	Główny Inspektorat Ochrony Rodzin			3

1	2	3		
		77	71	72
30	Główny Inspektorat Ochrony Srodowiska	77	71	72
31	Główny Inspektorat Pracy	3	11	4
32	Główny Inspektorat Sanitarny	56	60	419
33	Główny Inspektorat Weterynarii			1
34	Główny Urząd Cel	5 596	6 285	7 153
35	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	15	34	615
36	Główny Urząd Miar			1
37	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	468	548	948
38	Inspekcja Służby i Przemysłowa Artykułów Rolniczych			3
39	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	26	10	44
40	Komenda Główna Policji	468	451	610
41	Komenda Główna Straży Granicznej	37	76	65
42	Komisja Papierów Wartościowych i Gield			4
43	Krajowa Komisja Uwalaszczeniowa	89	65	103
44	Krajowa Rada Radiodionii i Telewizji	15	6	20
45	Krajowa Rada Radców Prawnych			24
46	Krajowa Rada Sądowictwa			9
47	Krajowy Urząd Pracy	52	24	62
48	Naczelna Rada Adwokacka			17
49	Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń		35	16
50	Polskie Centrum Badań i Certyfikacji			2
51	Rada do Spraw Uchodźców			721
52	Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców			1 014
53	Urząd Dozoru Technicznego			7 380
54	Urząd do Spraw Komendantów i Oddo Reprezjonowanych	2 601	5 323	
55	Urząd Generalnego Konservatora Zabytków			6
56	Urząd Kultury Fizycznej i Sportu	8	17	
57	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	1 036	847	1 070
58	Urząd Nadzoru nad Funduszami Emeryalnymi		24	11
59	Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych			35
60	Urząd Ochrony Państwa	55	45	46
61	Urząd Regulacji Telekomunikacji			13
62	Urząd Zamowien Publicznych			13
63	Wyższy Urząd Goniczy		7	1
64	Time Urzędy i Instytucje Centralne	1 140	1 454	391
45	Razem	14 729	18 957	24 625

Tabela Nr 17.

Załatwienia skarg na akty i inne czynności oraz na bezczynność przez NSA w latach 1999 - 2001.

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem	Z a ł a t w i o n o s k a r g					Pozostało na rok następny			
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym ponad 6 miesięcy od wpływu		
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym			I.b.	I.b.	%
			I.b.	%	I.b.	%				
1999	108. 461	49. 193	30. 721	62,4	18. 472	37,6	59. 268	32. 803	55,3	
2000	124. 322	54. 230	34. 587	63,8	19. 643	36,2	70. 092	40. 400	57,6	
2001	145. 893	58. 222	37. 550	64,5	20. 672	35,5	87. 671	49. 372	56,3	

Tabela Nr 18.

Załatwienia skarg na akty i inne czynności w latach 1999 - 2001.

Rok	Ogółem	Z a ł a t w i o n o s k a r g				Pozostało na następny okres
		na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
		I.b.	%	I.b.	%	
1999	47. 056	29. 911	63,6	17. 145	36,4	58. 295
2000	51. 532	33. 652	65,3	17. 880	34,7	69. 023
2001	55. 788	36. 626	65,7	19. 162	34,3	86. 314

T a b e l a N r 19.

Załatwienie wyrokiem skarg na akty i inne  
czynności w latach 1999 - 2001.

Rok	Załatwiono							
	Ogółem ilość		w t y m				przez oddalenie skargi	
	l.b.	% ogółu załatwień	przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		l.b.	%
1999	27.273	58,0	9.317	34,2	17.956	65,8		
2000	30.911	60,0	9.933	32,1	20.978	67,9		
2001	33.501	60,1	10.914	32,6	22.587	67,4		

Tabela Nr 20.

Załatwienia wyrokiem skarg na akty i czynności dotyczących terenowych organów administracji rządowej i samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1999 - 2001.

L.p.	Rok	Organy terenowe rządowe				Samorządowe Kolegia Odwoławcze			
		Załatwienia wyrokiem		w tym uwzględniono		Załatwienia wyrokiem		w tym uwzględniono	
		l.b.	% ogółu	l.b.	% skuteczności	l.b.	% ogółu	l.b.	% skuteczności
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1999	17 005	62,4	6 100	35,9	2 947	10,8	695	23,6
2	2000	17 371	56,2	5 994	34,5	4 038	13,1	1 070	26,5
	2001	16 921	50,5	5 787	34,2	4 956	14,8	1 408	28,4
3	w tym								
	Izby Skarbowe	9 655	28,8	3 055,0	31,6				
	Urzędy Kontroli Skarbowej	46	0,1	32,0	69,6				

Tabela Nr 21.

Zażalwienia wyrokiem skarg na akty i czynności ministerstw i centralnych organów w układzie resortowym w latach 1999 - 2001.

L.p.	R E S O R T /Działy administracji/	Zażalwienia wyrokiem											
		Ogółem			W tym uwzględniono			Ogółem			W tym uwzględniono		
		1999			2000			2001					
1	2	Ogółem	W tym uwzględniono	%	Ogółem	W tym uwzględniono	%	Ogółem	W tym uwzględniono	%			
1	Ministerstwo Edukacji Narodowej	23	8	34,8	18	9	50,0	14	10	71,4			
2	Ministerstwo Finansów	346	57	16,5	323	79	24,5	255	53	20,8			
3	Ministerstwo Gospodarki	18	5	27,8	26	12	46,2	31	17	54,8			
4	Ministerstwo Obrony Narodowej	82	23	28,0	53	19	35,8	118	38	32,2			
5	Ministerstwo Środowiska	141	75	53,2	205	50	24,4	195	62	31,8			
6	Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	75	20	26,7	31	12	38,7	52	23	44,2			
7	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	173	48	27,7	97	45	46,4	138	49	35,5			
8	Ministerstwo Skarbu Państwa							14	8	57,1			
9	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	385	155	40,3	447	254	56,8	417	166	39,8			
10	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	25	3	12,0	27	17	63,0	3	3	100,0			
11	Ministerstwo Sprawiedliwości	51	8	15,7	65	22	33,8	62	14	22,6			
12	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	215	142	66,0	37	20	54,1	31	17	54,8			
13	Biuro Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkańowej							41	26	63,4			
14	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych				479	119	24,8	364	58	15,9			
15	Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych				17	9	52,9	55	25	45,5			
16	Generalny Konserwator Zabytków				25	12	48,0	34	14	41,2			

1	2	3			4			5		
17	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	55	22	40,0	85	15	17,6	53	18	34,0
18	Główny Inspektorat Sanitarny	18	5	27,8	31	13	41,9	38	13	34,2
19	Główny Urząd Cel	2 695	813	30,2	3 602	884	24,5	3 615	1 291	35,7
20	Główny Urząd Geodezji i Kartografii							446	137	30,7
21	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	191	73	38,2	295	112	38,0	399	166	41,6
22	Komenda Główna Policji	298	88	29,5	232	71	30,6	230	48	20,9
23	Komenda Główna Straży Granicznej	15	4	26,7	20	7	35,0	37	10	27,0
24	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	85	24	28,2	51	19	37,3	54	21	38,9
25	Krajowa Rada Radców Prawnych							10	7	70,0
26	Krajowa Rada Sądownictwa							23	6	26,1
27	Krajowy Urząd Pracy	35	7	20,0	33	12	36,4	22	5	22,7
28	Naczelna Rada Adwokacka							10	3	30,0
29	Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń							10	3	30,0
30	Rada do Spraw Uchodźców							372	24	6,5
31	Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców							151	67	44,4
32	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	730	285	39,0	1 277	336	26,3	2 291	536	23,4
33	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	568	221	38,9	501	176	35,1	610	236	38,7
34	Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych							22	17	77,3
35	Urząd Ochrony Państwa	54	37	68,5	31	12	38,7	28	6	21,4
36	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	329	124	37,7	542	145	26,8	134	67	50,0
37	Razem	6 607	2 247	34,0	8 550	2 481	29,0	10 379	3 264	31,4

Tabela Nr 22.

Załatwienia wyroków skarg dotyczących działalności uchwalodawczej samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2001.

L.p.	Nazwa samorządu	Rok	Z a ł a t w i e n i a s k a r g				
			Ogółem		w t y m		
			l.b.	l.b.	% skuteczności	l.b.	% skuteczności
1	Samorząd gminny	1999	617	235	38,1	382	61,9
		2000	733	246	33,6	487	66,4
		2001	910	325	35,7	585	64,3
2	Samorząd powiatowy	1999	20	2	10,0	18	90,0
		2000	82	51	62,2	31	37,8
		2001	85	30	35,3	55	64,7
3	Samorząd województwa	1999	49	24	49,0	25	51,0
		2000	32	17	53,1	15	46,9
		2001	27	15	55,6	12	44,4
4	Razem samorząd	1999	686	261	38,0	425	62,0
		2000	847	314	37,1	533	62,9
		2001	1 022	370	37,1	652	62,9

T a b e l a N r 23.

Załatwienie przez wydanie w sprawach skarg na akty i inne czynności postanowienia: o odrzuceniu skargi i w inny sposób w latach 1999 - 2001.

Rok	Z a ł a t w i o n o					
	Ogółem ilość		w t y m		w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego	
	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień
1999	19.785	42,0	11.287	24,0	8.498	18,1
2000	20.622	40,0	11.442	22,2	9.180	17,8
2001	22.287	39,9	12.491	22,4	9.796	17,6

T a b e l a N r 24.

Zażalenia skarg na bezczynność organu w  
latach 1999 - 2001.

Rok	Z a ż a l e n i o n o s k a r g w t y m						Pozostało na następny okres l.b.
	na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym				
	l.b.	%	l.b.	%			
1999	2.137	810	37,9	1.327	62,1	973	
2000	2.698	935	34,7	1.763	65,3	1069	
2001	2.434	924	38,0	1.510	62,0	1.357	

T a b e l a N r 25.

Zażalenie wyrokiem skarg na bezczynność organu  
w latach 1999 - 2001.

Rok	Z a ż a l e n i o n o w t y m					
	Ilość		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi	
	l.b.	% ogółu zażaleń	l.b.	%	l.b.	%
1999	321	15,0	182	56,7	139	43,3
2000	435	16,1	237	54,5	198	45,5
2001	456	18,7	245	53,7	211	46,3

T a b e l a N r 26.

Załatwienie przez wydanie w sprawach skarg na bezczynność organu postanowienia: o odrzuceniu skargi i w inny sposób w latach 1999 - 2001.

Rok	Załatwiono					
	Ogółem ilość		w tym		w inny sposób, w tym przez umorzenie postępowania sądowego	
	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień	l.b.	% ogółu załatwień
1999	1. 816	85,0	840	39,3	976	45,7
2000	2. 263	83,9	936	34,7	1 327	49,2
2001	1. 978	81,3	997	41,0	. 981	40,3