

Naczelny Sąd Administracyjny

**Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 1991**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, marzec 1992 r.

SPIS TREŚCI

I. Wpływ skarg	str. 1
II. Postępowanie sądowe	str. 4
III. Orzecznictwo NSA	str. 6
IV. Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA	str. 39
V. Oddziaływanie na poziom pracy administracji w formach poza- orzeczniczych	str. 43
VI. Udział w pracach legislacyjnych	str. 48
VII. Współpraca z innymi organami i instytucjami	str. 50
VIII. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo - gospodarcza	str. 54
IX. Wnioski	str. 56

Załączniki:

Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienia	
Tabela Nr 2 - Wpływ skarg na akty administracyjne w zależności od organu, który wydał akt	
Tabela Nr 3 - Załatwienie na rozprawach skarg na akty administracyjne	
Tabela Nr 4 - Skargi na akty administra- cyjne według rodzajów spraw	
Tabela Nr 5 - Skargi na akty administra- cyjne terenowych organów	
II Instancji według województw	

1. Wpływ skarg

1. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1991 znamionuje znaczny wzrost wpływu skarg. W roku tym wpłynęło 15.575 skarg /z czego 8.605 skarg w II półroczu/ wobec 12.504 skarg w 1990 r. i 13.722 skarg w 1989 r. Wzrost wpływu dotyczy zarówno skarg na akty administracyjne /15.212 skarg w 1991 r. wobec 12.218 skarg w 1990 r. i 13.409 skarg w 1989 r./, jak i skarg na bezczynność organu administracji /363 skargi w 1991 r. wobec 286 skarg w 1990 r. i 313 skarg w 1989 r./.. Wzrost wpływu skarg spowodowany był głównie:

- okolicznościami zaistniałymi jeszcze w połowie 1990 r., a mianowicie rozszerzeniem kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego przez wprowadzenie przy określeniu właściwości NSA klauzuli generalnej, a także poddaniem kontroli sądowej niektórych postanowień oraz podejmowanych na zasadzie ustawy o samorządzie terytorialnym rozstrzygnięć nadzorczych i skarg na uchwały organów gmin i związków komunalnych,
- zwiększeniem ilości skarg z dziedziny należności publicznych /podatki, opłaty, cła/: zwiększenie to /wzrost wpływu z 2439 skarg w 1990 r. do 3299 skarg w 1991 r., w tym 1896 skarg w II półroczu 1991 r./ wynika ze wzrostu znaczenia wspomnianych należności w życiu gospodarczym kraju; szczególnie duży wzrost wykazał zwłaszcza wpływ spraw z zakresu prawa celnego.

Większość skarg pochodziła od obywateli /77,1%/. Wzrósł jednak udział procentowy skarg od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych: udział ten wyniósł 22,9%, wobec 18,3% w 1990 r. i 17,7% w 1989 r.

Większość skarg /84% kwestionowała zgodność z prawem aktów wydanych przez organy terenowe.

Dość wyraźnie wzrosł wskaźnik zażądności skarg. Wskaźnik ten, będący porównaniem liczby skarg uwzględnionych przez Naczelny Sąd Administracyjny z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawach, wyniósł w 1991 r. - 35,8%, wobec 33,3% w 1990 r. i 33,4% w 1989 r. Ponadto wpłynęło 317 różnego rodzaju pism pochodzących od obywateli i jednostek organizacyjnych, podlegających załatwianiu w trybie przepisów o skargach i wnioskach: w r. 1990 pism takich wpłynęło 196. Wskaźnik wzrostu wpływu wynosił zatem 161,7%. Sposób załatwienia tych pism i wynikające z nich wnioski stanowią przedmiot odrębnego opracowania.

2. Wspomniany wyżej wzrost liczby skarg na akty administracyjne dotyczy zarówno organów centralnych, jak i terenowych. Liczba skarg na akty administracyjne organów terenowych wyniosła 12.774 wobec 10.194 w 1990 r./wzrost o 25,3%/. Liczba skarg na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych wyniosła 2.438 wobec 2.024 w 1990 r./wzrost o 20,5%/. Procentowy udział skarg na akty organów naczelnych i centralnych wyniósł 16,0%, wobec 16,6% w 1990 r. Na zwiększenie udziału skarg na akty administracyjne organów terenowych pewien wpływ miały wspomniane wyżej zmiany kognicji NSA.

3. Pod względem przedmiotowym liczba i rodzaj skarg uległy istotnym zmianom. W najliczniejszych kategoriach przedmiotowych nastąpiły zmiany w zakresie udziału tych kategorii w ogólnym wpływie. Jak ilustruje to tabela Nr 4 spada udział skarg z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej z 30,2% do 25,0%, z zakresu budownictwa, urbanistyki i architektury z 17,3% do 13,9% i z zakresu

su rolnictwa i leśnictwa z 7,1% do 4,4% ogólnego wpływu. Wzrósł natomiast udział skarg z zakresu należności publicznych z 20,0% do 21,7%.

W pozostałych kategoriach na uwagę zasługuje wpływ skarg w zakresie powszechnego obowiązku obrony kraju /315 skarg/ i w zakresie ustroju samorządu terytorialnego /102 skargi/.

4. W przekroju terytorialnym obserwuje się interesujące zjawisko wysoce nierównomiernego kształtowania się wpływu skarg z poszczególnych województw. Ogólnemu wzrostowi liczby skarg w skali ogólnokrajowej odpowiadał wzrost liczby skarg w większości województw. Tym niemniej w niektórych województwach odnotowano spadek wpływu na przestrzeni 1991 r. w porównaniu z 1990 r.: w województwie białostockim z 347 do 287, w województwie chełmskim z 103 do 75, w województwie łęczyńskim z 94 do 75 i w województwie wałbrzyskim z 221 do 217. W kilku województwach wzrost wpływu był minimalny i wynosił m.in. w województwie białogockim 4 sprawy, w województwie jeleniogórskim 7 spraw, w województwie kosielińskim 9 spraw, w województwie pilskim 2 sprawy. W województwach śląskim i sieradzkim wpływy spraw w 1990 i 1991 r. były identyczne. Wyraźnie natomiast wzrosły wpływy m.in. w województwach: częstochowskim /z 187 do 281/, katowickim /z 484 do 616/, krakowskim z 456 do 662/, łomżyńskim /z 68 do 132/, łódzkim /z 340 do 499/, opolskim /z 198 do 309/, rzeszowskim ze 140 do 257/, suwalskim /ze 119 do 212/, zamojskim /z 126 do 227/.

W 1991 r. do NSA w Warszawie wpłynęły łącznie 6384 sprawy ogólnego wpływu do ośrodków zamiejscowych wyniósł: w Gdańsku - 1563 /10,0% ogólnu/, w Katowicach - 1142 /7,3% ogólnu/, w Krakowie - 1808 /11,6%/, w Lublinie - 1223 /7,9%/, w Poznaniu - 1968 /12,6%/, we Wrocławiu - 1487 /9,6%/.

5. Jak już wspomniano, liczba skarg na bezczynność organu administracji wzrosła z 286 do 363. Od szeregu lat badania orzecznictwa administracyjnego dowodzą, iż skarga na bezczynność organu, mająca stanowić dla stron ważny instrument przeciwdziałania przewlekłości postępowania bądź umyślnemu powstrzymaniu się organu administracji przed wydaniem rozstrzygnięcia, jest wykorzystywana w stopniu nieproporcjonalnie niskim do rzeczywistego poziomu sprawności działania organów. Można przypuszczać, że słabe wykorzystanie prawa do skargi na bezczynność organu jest w istotnej mierze spowodowane brakiem znajomości przez obywateli przepisów o możliwości wnoszenia takich skarg, a ponadto dość niską efektywnością praktyczną tego prawa. Zobowiązanie bowiem organu administracji przez sąd do wydania decyzji w określonym terminie nie jest zagrożone żadną sankcją, poza ewentualną sygnalizację do organu wyższego stopnia.

II. Postępowanie sądowe

1. W 1991 r. załatwiono 14.732 skargi /w 1990 r. - 13.304 skargi/, w tym 363 skargi na bezczynność organu. Na rok następny pozostało do załatwienia 3.556 skarg, tj. 2,7 miesięcznego wpływu /w 1990 r. - 2.713 skarg, tj. 2,6 miesięcznego wpływu/.

Na rozprawach załatwiono 11.081 skarg /w 1990 r. - 10.003 skargi/, tj. 75,2% skarg załatwionych. Pozostałe /3.651/ skargi załatwiono na posiedzeniach niejawnych.

Wzrost liczby spraw pozostałych do załatwienia na rok następny wynika ze zwiększonego wpływu spraw przy nieznanym tylko zwiększonej obsadzie sędziowskiej. W chwili obecnej najpoważniejsze przeciążenie występuje w Wydziale III, do którego należy m.in. sprawy należności publicznych, oraz w Ośrodku Zamiejscowym w Poznaniu.

2. Sygnalizowane w informacjach NSA za poprzednie lata zjawisko nadsyłania Sądowi przez organy administracji niekompletnych akt spraw utrzymywało się nadal. Warto jednak podkreślić, iż akta nadsyłane przez kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych wywołują z reguły znacznie mniej zastrzeżeń niż akta nadsyłane przez inne organy. Świadczy to dowodnie, iż wyeliminowanie uchylbier w stanie nadsyłanych do NSA akt administracyjnych zależy wyłącznie od subiektywnych powodów leżących po stronie administracji: skoro bowiem możliwe było osiągnięcie przyzwoitego poziomu uporządkowania akt w nowoutworzonej administracji samorządowej, tym bardziej powinno być to możliwe w pozostałych organach administracji.

3. W dalszym ciągu, mimo interwencji i sygnalizacji Naczelnego Sądu Administracyjnego, lekceważony jest 30-dniowy termin, w którym organ administracji obowiązany jest przesłać Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu skargę wraz z odpowiedzią na skargę. Niemal regułą jest przekroczenie terminu, przy czym w wielu sprawach przekroczenie to jest rażące.

Przykładowo warto podać, że:

- W sprawie SA/Ka 1010/91 Urząd Miejski w Jastrzębiu-Zdroju przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu skargę na decyzję po 8 1/2 miesiącach od jej złożenia przez stronę,
- w sprawie IV SAO 212/88 Naczelny Sąd Administracyjny oczekuje na nadanie skardze biegu przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej od 1988 r.
- w sprawach IV SA 651/91, IV SA 1330/91, IV SA 1329/91, IV SA 1334/91 skargi do NSA złożone w Ministerstwie Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, przesłane zostały Sądowi po upływie - odpowiednio - 18 miesięcy, 26 miesięcy, 26 miesięcy i 19 miesięcy; spraw z ponad rocznym opóźnieniem wpłynęło z tego Mi-

nisterstwa znacznie więcej.

Przekraczanie terminów przesyłania akt przez organy administracji Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu odbierane jest - nie bez racji - przez stronę jako przejaw szykanowania i stronniczości. Wydaje się, że coraz ostrzej zarysowuje się potrzeba uzupełnienia stanu prawnego o dyspozycje przeciwdziałające brakowi realnej sankcji za przewlekłość działania administracji.

4. W 1991 r. wzrósł udział w rozprawach pełnomocników organów administracji; uczestniczyli oni w 41,6% rozpraw wobec 39,3% rozpraw w 1990 r. Udział ten jest jednak nadal niewystarczający; niezbędność pełnomocników utrudnia w wielu sprawach ich wyjaśnienie, a czasem powoduje wydłużenie postępowania. Warto dodać, że udział pełnomocników kolegialów odwoławczych przy sejmikach samorządowych jest częściej niż innych organów.

Wyraźnie spadł udział prokuratorów w rozprawach z 17,3% w 1990 r. do 13,2% obecnie.

III. Orzecznictwo NSA

Naczelny Sąd Administracyjny stał ściśle na gruncie obowiązującego prawa - bez względu na okres historyczny, z którego pochodzą poszczególne przepisy - wykładając to prawo zgodnie z wartościami wynikającymi z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w związku z tym na rzecz:

- dopuszczalności wydawania decyzji administracyjnych wyłączone

na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących; w związku z tym np. Sąd odmówił zastosowania instrukcji Nr 4 SP Ministra Finansów w sprawie wzorów rocznego bilansu i rachunku wyników oraz sposobu ich sporządzania, w części dotyczącej opodatkowania podatkiem dochodowym różnic kursowych walut obcych. Brak było bowiem podstawy ustawowej dla regulacji danego zagadnienia w drodze aktu wykonawczego:

- bezpośredniego stosowania w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym normatywnych przepisów Konstytucji, zwłaszcza dotyczących zasady równości wobec prawa;

- ścisłego interpretowania zwrotów nieodkreślonych oraz korzystania z uznania administracyjnego tak, aby nie przerodziło się to w arbitralność i dowolność działania administracji.

W 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny niejednokrotnie stał w obliczu sytuacji, w których - na tle poważnych luk w nowych przepisach prawnych - strony postępowania administracyjnego usiłowały wykorzystywać te luki dla celów niezgodnych z interesem społecznym. Wymagało to nieraz sięgnięcia w procesie wykładni prawa nie tylko do ustawy, która stanowiła podstawę zaskarżonej decyzji, ale i do innych przepisów obowiązującego ustawodawstwa. W sprawie dotyczącej odmowy zezwolenia na leasing zagranicznych samochodów osobowych, pozwalający ominąć cło pobierane od samochodów sprawozdanych na obszar Polski, podzielono w związku z tym pogląd organu administracji państwowej, że udzielenie zezwolenia stanowiłoby zagrożenie interesów gospodarczych państwa, zagrożenie takie stanowi zaś podstawę do odmowy udzielenia zezwolenia.

Liczne problemy, jakie stały przed Naczelnym Sędem Administracyjnym w 1991 r., powodowane były zmianami stanu prawnego, będącymi wynikiem zmian ustrojowych w państwie. Częste i zasadnicze zmiany ustawodawstwa powodują konieczność rozstrzygnięcia w orzecznictwie administracyjnym i sądowno-administracyjnym wielu zagadnień nie mających dotychczas oparcia w dorobku nauki, ani praktyki. Ten stan rzeczy pogłębiany jest niską częstotliwością jakościę nowo/ustanowionej prawa. Wymaga to stosowania wszelkich środków wykładni i pomoduje, że utrzymanie jednolitości w orzecznictwie staje się zadaniem równie trudnym, co niezbędny.

1. W zakresie gospodarki gruntami - ustawę z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości /obowiązującą od dnia 5 grudnia 1990 r./ zasadniczo zmieniono tryb zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin oraz ustalanie opłat za użytkowanie wieczyste. Odtąd czynności te nie są poprzedzone decyzją administracyjną określającą warunki umowy. Nowelizacja ta spowodowała zmianę przedmiotu skargi sądowno-administracyjnych z zakresu gospodarki gruntami. Zanikły skargi na odmowę wydania decyzji administracyjnych o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego /przeniesienia własności/, natomiast pojawiły się skargi na decyzje umarzające postępowanie w sprawach wieczystych i nie zakończonych ostateczną decyzją przed dniem 5 grudnia 1991 r. Źródłem wielu skarg jest stanowisko Ministra Gospodarki Przemysłu i Budownictwa dotyczące wykładni art.2 ust.1 wspomnianej ustawy z dnia 29 września 1990 r. Według tego przepisu grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, z wyłączeniem gruntów PFR, będące w dniu 5 grudnia 1991 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stały się z tym

dniam przedmiotem użytkowania wieczystego. Minister Gospodarki Przemysłu i Budownictwa wyjaśnił wojewodom, że prawo zarządu w rozumieniu art.2 ust.1 powyższej ustawy z dnia 29 września 1990 r. posiadali również państwowe osoby prawne, którym grunt nie został wprowadznie przekazany w zarząd w sposób prawem przepisany, lecz którym wymierzono decyzjami administracyjnymi /i pobrano/ opłaty jak za zarząd. NSA nie podzielił tego poglądu, stojąc na stanowisku, że prawo zarządu musi wynikać z tytułu prawnego.

2. Sprawy lokalowe i mieszkaniowe stanowiły nadal najliczniejszą kategorię spraw, jednak zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 24 maja 1990 r. oraz wynikającą z przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym dopuszczalność skarg na uchwały organów gminy /art.93 i art.101/ wpłynęły w istotny sposób na problematykę skarg.

Do 1990 r. w sprawach mieszkaniowych i lokalowych dominowały skargi na decyzje o odmowie przydziału lokali mieszkalnych i pomieszczeń zastępczych; w 1991 r. zarysowała się nowa problematyka, dotycząca:

- uchwał organów gminy w sprawie zasad i trybu wynajmu lokali użytkowych oraz stawek czynszu najmu z tego tytułu;
- decyzji organów administracji wojskowej w sprawach kwater wojskowych;
- postanowień organów egzekucyjnych w sprawach dotyczących wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego.

Analiza uchwał organów gmin, dotyczących gospodarowania lokalami użytkowymi: stanowić mają własność komunalną wskazuje na istnienie rozbieżności interpretacyjnych w kwestii zakresu i charakteru uprawnień tych organów do kształtowania minimalnych stawek czynszowych, warunków przetargu oraz przesłanek odstępowania od formy

przetargowej. W świetle ustawy o samorządzie terytorialnym możliwa jest zarówno wykładnia, że dotyczące tych kwestii uchwały organów gmin są powszechnie obowiązującymi przepisami gminnymi, jak i wykładnia, według której uchwały te są aktami wewnętrznymi. Od przyjętego kierunku wykładni zależy zarówno zasięg mocy obowiązującej uchwały, jak i właściwość organu gminy /rada, zarząd/ do podjęcia uchwały. Z tego względu ujednolicenie wykładni uznać należy za konieczne.

Skargi wnoszone na decyzje organów administracji wojskowej w sprawach mieszkaniowych i lokalowych /jak np. obowiązek opróżnienia kwatery wojskowej, pokrycia kosztów remontu zwojnionej kwatery/ wskazują, że do czasu poddania tych decyzji kontroli sądowej organy przydzielające lokale w drodze rozkazu częstokroć nie stosowały przepisów powszechnie obowiązujących, a obecnie organy te mają trudności praktyczne z dostosowaniem się do wymogów Kpa. Ilustrację tego sprostowania może stanowić np. decyzja Wojskowego Rejonowego Zarządu Kwaterunkowo-Budowlanego w Warszawie z dnia 09 maja 1991 r. nr 957/X, która została wydana przez organ odwoławczy mimo braku decyzji organu pierwszej instancji. NSA stwierdził nieważność tej decyzji.

W sprawach dotyczących skarg na postanowienia organów egzekucyjnych w zakresie obowiązku opróżnienia lokalu istotne znaczenie ma brak lokali, które mogłyby być przydzielone jako pomieszczenia zastępcze. Wyrazem tego są postanowienia o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego /art. 56 § 1 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji/ do czasu uzyskania pomieszczenia zastępczego. W praktyce oznacza to, że wobec braku oznak poprawy dotychczasowej sytuacji mieszkaniowej prawomocne orzeczenia sądowe orzekające ekwisyję z lokalu oraz ostateczne decyzje administracyjne

cyjne o opróżnieniu lokalu nie byłyby realizowane w dającej przewidzieć się perspektywie. Przecistawiając się tej tendencji, Sąd z reguły przyjmuje w swoim orzecznictwie, że aktualny brak możliwości przydzielenia pomieszczenia zastępczego nie uzasadnia zawieszenia postępowania egzekucyjnego i orzeka o uchyleniu takich postanowień.

3. W zakresie ochrony zdrowia dominuje skargi na decyzje państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych /niekiedy Głównego Inspektora Sanitarnego/ o odmowie stwierdzenia choroby zawodowej.

Najczęściej spotykanymi przyczynami uwzględnienia skarg na decyzje o odmowie uznania choroby zawodowej było:

- nieprzestrzeganie obowiązku przeprowadzenia na wniosek pracownika ponownego badania przez właściwy Instytut naukowo-badawczy,
- nieprzestrzeganie przepisu § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych z którego wynika, że podstawą wydania decyzji o odmowie uznania/ o odmowie uznania/ choroby zawodowej jest orzeczenie właściwej jednostki służby zdrowia,

- niepełne wyjaśnienie sprawy zarówno co do warunków pracy, jak też co do rozpoznania lekarskiego /np. brak uzasadnienia orzeczeń lekarskich, nieuwzględnienie załączonych do akt dokumentów lekarskich itp./.

Z nowej problematyki z zakresu chorób zawodowych można wskazać na sprawę dotyczącą lekarza stomatologa, który zapadł na chorobę zawodową w związku z prowadzeniem na własny rachunek prywatnej praktyki. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny odmówił stwierdzenia choroby zawodowej, argumentując, iż przepisy rozporząd-

zenia Rady Ministrów w sprawach chorób zawodowych reguluje wyłącznie tryb postępowania w sprawach dotyczących pracowników i nie odnosi się do osób prowadzących działalność na własny rachunek. Sąd uchylił tę decyzję, wskazując, iż art. 10 ust. 3 ustawy z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą stanowi, że za choroby zawodowe uważa się choroby określone przepisami wydanymi na podstawie art. 231 pkt 2 Kodeksu Pracy, a na podstawie tego właśnie przepisu, wydano rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie chorób zawodowych.

Sędziowie orzekający w sprawach chorób zawodowych podnoszą potrzebę rozważenia zmiany stanu prawnego. Podkreśla się zwłaszcza, że obowiązujące rozporządzenie w sprawie chorób zawodowych, określając, jakie rodzaje jednostek służby zdrowia są właściwe do rozpoznawania chorób zawodowych, uchybia zasadzie z art. 75 kpc, iż prawdy materialnej należy dochodzić za pomocą wszelkich nie będących w sprzeczności z prawem środków dowodowych. Zwrócono również uwagę na konieczność aktualizacji wytycznych metodologicznych w sprawie rozpoznawania chorób zawodowych.

Nieliczną grupę stanowiły skargi na decyzje dotyczące wstrzymania sprzedaży lub produkcji wyrobów ze względu na zły stan sanitarny zakładów.

4. W zakresie działalności gospodarczej orzecznictwo NSA formułowało zasady, na jakich powinna odbywać się, w ramach obowiązującego prawa, ingerencja organów administracji w działalność gospodarczą. NSA przeciwstawiał się rozszerzającej wykładni przepisów, stwarzającej subsydiarną w stosunku do drogi cywilnoprawnej drogę administracyjną dla dochodzenia roszczeń majątkowych podmiotów gospodarczych. Np. w jednym z wyroków NSA wyraził pogląd

że możliwości administracyjnej ingerencji Prezesa Agencji do Spraw Inwestycji Zagranicznych w zawieranie umów o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych były ograniczone dyspozycjami ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, a w konsekwencji, że ingerencja taka mogła odnosić się tylko do praw i obowiązków wspólników zawierających umowę o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, a nie do ich wierzycieli. Równocześnie NSA wskazywał na potrzebę właściwej polityki organów administracji przy udzielaniu zezwoleń na tworzenie spółek z udziałem zagranicznym. Sąd w wyrokach prezentował pogląd, że skoro wyżej podana ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. wprowadziła szerokie uprawnienia dla spółek z udziałem zagranicznym /zwoleńienia cenne oraz 3-letnie zwołnienie od podatku dochodowego/, to zgodnie z preambułą, jak i z generalnymi założeniami ustawy, uprawnienia te powinny być przy udzielaniu zezwoleń na utworzenie spółki z udziałem zagranicznym równoważone wymiernymi korzyściami dla polskiej gospodarki. Brak takich wymiernych korzyści może prowadzić do zagrożenia interesów gospodarczych Państwa.

Jak wyżej wspomniano, w jednym z wyroków dotyczących tej samej ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. Sąd wskazał, że jej przepisy pozwalały na przeciwdziałanie wykorzystaniu luk w prawie dla osiągnięcia nieuzasadnionych, nadzwyczajnych korzyści ze szkód dla interesów majątkowych Państwa. W danej sprawie chodziło o zezwolenie na leasing z zagranicy samochodów osobowych. Przepisy cenne obowiązujące w dacie decyzji ostatecznej nie przewidywały odpowiednich rozwiązań w zakresie leasingu, stosowanego w praktyce zamiast umowy sprzedaży w celu obejścia przepisów celnych i podatkowych.

Wskazane orzeczenia NSA pośrednio formułowały podstawy dla podjęcia szerszego problemu działań in fraudem legis w ramach pre-

wa administracyjnego, w którym nie ma odpowiedników znanych prawu cywilnemu instytucji pozorności oświadczenia woli /art.83 § 1 Kc/ i obejścia prawa /art.58 § 1 Kc/.

Nadal występował problem stosunku ustawy o działalności gospodarczej do nieuchylonych przez nią przepisów innych ustaw regulujących określone kategorie tej działalności. I tak np. Sąd w wyrokach wskazywał konsekwentnie, że przy stosowaniu ustawy o działalności gospodarczej w sprawach o udzielenie koncesji na produkcję spirytusu i wyrób wódek należy nawiązywać do dyspozycji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Niezależnie od spraw koncesji udzielanych w ramach ustawy o działalności gospodarczej Sąd rozpatrywał również sprawy związane z udzieleniem zezwoleń na działalność nie objętą tą ustawą. Dotyczyło to przede wszystkim prowadzenia gier losowych. Sąd uznał, że prowadzenie gier losowych nie jest działalnością gospodarczą o charakterze powszechnym i podlega ustawie z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach. Ustawa ta wprowadziła bezwzględne ograniczenia podmiotowe, wskutek których gra losowa lub totalizator mogą być prowadzone wyłącznie przez jednostki gospodarki społecznej. Sąd przyjął, że ustawa dopuszcza także stosowanie ograniczeń ilościowych na wydawanie zezwoleń na prowadzenie gier losowych, a w konsekwencji - że spełnienie wymagań podmiotowych nie oznacza, iż udzielenie koncesji jest obligatoryjne. Na użytek ustawy z 1976 r. Sąd musiał ustalić znaczenie pojęcia jednostki gospodarki społecznej, które zniknęło z obrotu gospodarczego w zakresie regulowanym przez prawo cywilne.

Na tle jednej z rozpatrywanych skarg powstała potrzeba bliższego określenia pojęcia "działalności na własny rachunek", będącego jedną z kluczowych formuł ustawy o działalności gospodarczej. W sprawie chodziło o pośrednika ubezpieczeniowego, którego zamie-

rzona działalność miała być prowadzona na podstawie umów z ubezpieczycielami, nazwanych umownie agencjami. Sąd, uchyłając decyzję odmawiającą wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, uznał, że ocena, czy działalność spełnia warunek prowadzenia jej na własny rachunek, powinna być dokonywana w oparciu o całokształt okoliczności charakterystycznych zamierzoną działalność.

5. W zakresie spraw rolnictwa i leśnictwa w 1991 r. najliczniejszą grupę stanowiły nadal sprawy sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi. W związku z wprowadzoną z dniem 1 czerwca 1989 r. zmianą ustawy o sprzedaży nieruchomości PFZ, w której zrezygnowano z prawa pierwzeństwa dla określonej kategorii nabywców a ponadto wprowadzono - obok obowiązującego dotychczas trybu decyzyjnego - również sprzedaż w drodze przetargu, realizowano przyjętą w ubiegłym okresie w orzecznictwie sądowym zasadę, że przedmiotem sprzedaży może być tylko nieruchomości przeznaczona do sprzedaży w przepisany trybie i że naruszenie tego warunku daje podstawę do wzruszenia decyzji jako sprzecznej z prawem.

Sąd aprobował praktykę orzecznictwa organów administracji, iż wybór trybu sprzedaży /decyzyjnego lub przetargowego/ należy do uznania organów w zależności od miejscowych warunków, z tym jednak, że zmiana trybu sprzedaży z decyzyjnego na przetargowy jest możliwa dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania w przedtocie ustalenia kandydata na nabywcę w drodze decyzji. Wobec tego, że wybór kandydata na nabywcę ustawa pozostawiła uznaniu organów administracji, Sąd stał na stanowisku, że jeżeli spośród wielu wnioskodawców wybrano osobę dającą gwarancje należytego zagospodarowania gruntów, nie naruszono prawa, a skargi pozostałych reflektantów podlegają oddaleniu.

W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw przewidziano sprzedaż nieruchomości wyłącznie w trybie przetargu. Rezygnacja z trybu decyzyjnego oznacza ustanie własności NSA w tej kategorii spraw.

Nadal występowały w orzecznictwie sprawy zwrotu działek pod budynkami tym rolnikom, którzy przekazali gospodarstwa Państwu za emeryturę /rentę/, a zatrzymali budynki na własność. Idzie o to, że ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin nie sprecyzowała, o jaki obszar działki chodzi. Sąd sprobował w swoim orzecznictwie stowisko organów administracji, że przedmiotem zwrotu może być taki obszar gruntów /działki/, jaki jest niezbędny do racjonalnego korzystania z budynków.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników do Sądu zaczęły wpływać skargi dotyczące przyznania nieodpłatnie własności działki gruntu objętej prawem użytkowania z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu na podstawie dotychczasowych przepisów oraz działki obejmującej budynki, w których znajdują się lokal mieszkalny i pomieszczenia gospodarskie objęte prawem do bezpłatnego korzystania z powyższego tytułu /art.118 tej ustawy/. W wielu przypadkach przyznania własności takich działek domagają się spadkobiercy rolników, którym prawa te przeżyły. W rozpoznanych w 1991 r. sprawach Sąd oddalił skargi spadkobierców, gdyż prawa te wygasły na skutek śmierci rolników przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 1991 r. Pozostaje jednak nierozstrzygnięty w orzecznictwie kontrowersyjny problem, czy przyznania własności mogą skutecznie żądać spadkobiercy uprawnionego rolnika, który

zmarł po tej dacie, a więc w chwili śmierci służyło mu rozczlenienie z art.118 o przyznanie własności.

Nowy problem prawny wystąpił też na tle art.15 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny /Dz.U. Nr 55, poz.321/. NSA stanął na stanowisku, że przeniesienie własności, o jakim mowa w tym artykule, nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, lecz na ogólnych zasadach prawa cywilnego i ewentualny spór w tym przedmiocie podlega rozpoznaniu przez Sąd powszechny.

Skargi, jakie wpływały do sądu w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych, dotyczyły głównie wymiaru należności i opłat rocznych. Stosownie do art.13 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych należności i opłaty wymierza się od gruntów faktycznie wykorzystanych z produkcji rolnej lub leśnej, jednakże organy administracji niejednokrotnie obciążają inwestorów należnością i opłatami od całej działki, mimo że jej część w planie realizacji jest przewidziana pod uprawy rolne, pod zieleń, krzewy, drzewa itp.

Z ochronę gruntów wiąże się przeznaczenie gruntów rolnych pod zalesienie. Problem regulowały przepisy ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa /obecnie obowiązująca ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach - Dz.U. Nr 101, poz.444/. Sąd administracyjny wyjaśnił, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter generalny i ma zastosowanie wówczas, jeżeli inne przepisy w sposób szczególny nie regulują danego zagadnienia. Przeznaczenie gruntów rolnych do zalesienia zostało uregulowane wyczerpująco w ustawie o lasach, a zatem w tym zakresie ustawa o ochronie gruntów nie ma zastosowania.

6. W zakresie zatrudnienia i spraw socjalnych zaobserwowano wzrost wpływu skarg dotyczących stosunków służbowych, nie będących stosunkami pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. Mimo wprowadzenia zmian do Kpa i ustalenia generalnej właściwości NSA w sprawach skarg na decyzje administracyjne, niektóre naczelne i centralne organy administracji państwowej, a także niektórzy wojewodowie, kwestionują kognicję sądu administracyjnego w zakresie decyzji administracyjnych o charakterze kadrowym. Kognicję NSA kwestionowali m.in. Minister Spraw Wewnętrznych /w zakresie zwolnienia ze służby policjantów/, Minister Sprawiedliwości /w zakresie rozwiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszem Służby Więziennej/, Dyrektor Centralnej Dyrekcji Okręgowej KP /w zakresie rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym/.

Sąd z reguły uznawał swoją właściwość do rozpoznania skarg na decyzje dotyczące stosunków służbowych wymienionych kategorii pracowników i funkcjonariuszy. Wypada podkreślić, że przy interpretacji przepisów dotyczących właściwości jako dyrektywę interpretacyjną przyjęto ogólne normy prawa międzynarodowego, dotyczące prawa człowieka do rozstrzygnięcia o jego sprawach przez bezstronny sąd /art.14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych/. Wypada podkreślić również, iż właściwość NSA w sprawach dotyczących zwolnienia ze służby żołnierzy zawodowych została wyraźnie wskazana w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: w ustawie tej stwierdzono, iż rozstrzygnięcia w tej materii są wydawane w formie decyzji zaaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Powodem uchylenia znacznej części decyzji w omawianych sprawach były uchybienia procesowe, polegające głównie na zaniedbaniu

zebrania dowodów pozwalających na ocenę prawidłowości decyzji. Inną przyczyną uchybień było nadużywanie przez organy administracji przepisów pozwalających na zwolnienie funkcjonariuszy ze względu na ważny interes służby.

Częste były wypadki zwolnienia pracowników mianowanych bez konsultacji z zamiaru zwolnienia ze związkami zawodowymi lub bez zasięgnięcia opinii przedstawicielstwa pracowniczego; powodowało to z reguły uchylenie decyzji przez Sąd.

W sprawach związanych z wykonywaniem ustawy o zatrudnieniu nadal występowały liczne trudności interpretacyjne dotyczące pojęcia bezrobotnego, ustawowych warunków otrzymania zasiłku, a także pojęcia "absolwent" i "odpowiednia praca".

Orzecznictwo sądowo-administracyjne konsekwentnie zwracało do ochrony praw podmiotowych osób rzeczywiste bezrobotnych, a za razem ukierunkowane było na przeciwdziałanie próbom obejścia lub nadużycia prawa i uzyskiwania nienależnych świadczeń, m.in. przez osoby bezzasadnie odmawiające przyjęcia kolejnych ofert pracy. W szczególności w wyrokach:

- wyrażano zasadę, iż osoby, które ukończyły określone typy szkół, zachowują status absolwenta jedynie przez okres 12 miesięcy od ukończenia szkoły: w tej mierze jednak orzecznictwo nie było jednolite;
- przestrzegano rygorów związanych z odmową przyjęcia przez osoby bezrobotne dwóch kolejnych ofert pracy bądź prac interwencyjnych, a także z niedopełnieniem warunków rejestracji i stawianictwa w określonym czasie w biurze pracy,
- przyjęto, że pracownikowi mianowanemu, z którym rozwiązano stosunek pracy i wypłacano przez okres 6 miesięcy wynagrodzenie,

nie służy w tym czasie prawo do zasiłku,
- orzeczono, iż zgłoszenie do ewidencji działalności gospodarczej oznacza brak gotowości podjęcia pracy najemnej, a zatem wyklucza możliwość pobierania świadczenia.

Udzielono natomiast ochrony prawnej kobietom po urlopiach wychowawczych, które pragnęły podjąć pracę i rejestrowały się w biurach pracy. W kilku wyrokach orzeczono, że czasowa niezdolność do pracy nie powoduje utraty prawa do zasiłku.

W jednym z wyroków orzeczono, że samotna matka, utrzymująca małoletnie dziecko, a zamieszkuje u swoich rodziców wobec braku własnego lokalu mieszkalnego, posiada status jednego z wychowawców rodziny, a wobec tego przysługuje jej uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych.

W związku z decyzjami orzekającymi utratę uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych przez kobiety po urodzeniu dziecka Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż skoro bezrobotne kobiety nie pobierają świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego, przeto zachowują prawo do zasiłku.

W innej ze spraw Naczelny Sąd Administracyjny musiał przesądzić problem, czy jest podstawą prawną do rozstrzygnięcia w drodze administracyjnej o obowiązku zwrotu zasiłku dla bezrobotnych pobranego nienależnie. Wobec braku w obowiązującej wówczas ustawie o zatrudnieniu z dnia 29 grudnia 1969 r. podstawy prawnej do derywowania o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność decyzji o zwrocie zasiłku. Kwestia ta została uregulowana w nowej ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu.

Kolejnych problemów interpretacyjnych dostarczyła ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniło wiele podstawowych problemów budzących rozbieżności interpretacyjne, w szczególności to, jak należy rozumieć przepis art. 4 ust. 1 tej ustawy, określający uprawnienia do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, oraz relację pomiędzy przepisem ogólnym i przepisami szczegółowymi omawianej ustawy, regulującymi uprawnienia do zasiłku stałego, zasiłku okresowego i zasiłku celowego. Wyjaśniono w orzecznictwie pojęcie dochodu i dochodu na osobę w rodzinie oraz stwierdzono, że zasiłek pielęgnacyjny nie wchodzi do dochodów, a prawo do zasiłku stałego nie jest warunkowane samotnością lub samotnym zamieszkaniem.

Doniosłe znaczenie dla dalszej praktyki orzeczniczej miało zdefiniowanie pojęcia "rodziny" w rozumieniu art. 4 ust. 3 tej ustawy w relacji do pojęcia "rodziny" z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wykładnia ta umożliwiła udzielenie pomocy osobom najbardziej jej potrzebującym /osobom przewlekłe chorým, często ociemniałym, inwalidom I grupy itp./.

7. W sprawach zobowiązań podatkowych wystąpiły zjawiska znacznego wzrostu wpływu skarg oraz wzrostu kwot spornych należności, sięgających niekiedy wielu miliardów zł.

Powaznie wzrósł wpływ skarg wnoszonych przez osoby prawne, w tym zakłady i przedsiębiorstwa państwowe. Źródłem wielu skarg były częste zmiany stanu prawnego. Przysporzyły one wątpliwości interpretacyjnych. Tworzone w atmosferze pośpiechu przepisy charakteryzowały się brakiem spójności i precyzji. W celu ich wykładni /administracji sięgały do formy pism, a więc dokumentów nie mających nawet rangi zarządzenia. Ewidentnym tego przykładem było kilka dziesiąt spraw dotyczących opodatkowania wypłat z funduszu socjal-

nego i funduszu mieszkaniowego. Jeżeli założeniem polityki gospodarczej Państwa w latach 1990 i 1991 było ograniczenie wypływu pieniądza w celu ograniczenia inflacji, to rozwiązania legislacyjne dotyczące tych funduszy rozmięły się z tym założeniem. Z jednej bowiem strony w połowie 1990 r. znacznie zliberalizowano, i to z mocą wsteczną od początku roku, zasady gromadzenia i wydatkowania środków z tych funduszy, a z drugiej - w ustawie o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1990 r. nie przewidziano możliwości objęcia tym podatkiem wypłat z tych funduszy. W wyniku tego nastąpił wypływ wielo miliardowych kwot nie podlegających opodatkowaniu jako "wzrost wynagrodzenia". Taktemu skutkowi starały się zapobiec wytyczne Ministra Finansów Nr 1/ON z 11.III.1991 r. dla izb i urzędów skarbowych nakazujące objęcie powyższych wypłat omawianym podatkiem.

Jednakże wykładnia organów podatkowych, posługująca się argumentacją z zakresu prawa cywilnego, w tym zwłaszcza konstrukcją pozoorności oświadczenia woli /art. 83 kc/ i obejścia prawa /art. 58 kc/, nie mogła mieć zastosowania do stosunków publiczno-prawnych, jakimi są obowiązki podatkowe ustalane wyjątkowo ustawami. Obowiązek podatkowego nie mógł wywołać zalecenia Ministra Finansów, zawarte w powołanym wyżej piśmie. Toteż zastrzające do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzje o objęciu omawianym opodatkowaniem tych wypłat podlegały uchyleniu wobec braku ustawowych podstaw prawnych.

Zagadnieniem o dużym znaczeniu ze względu na poważne skutki finansowe był wymiar podatku dochodowego od tzw. "różnic kursowych", czyli różnicy między wartością dewiz znajdujących się na kontach, wyrażoną w złotych, a wartością wynikającą ze zmiany relacji walut wymienialnych do złotych. Problem dotyczył wprowadzenia opodatkowania za rok 1989, w którym wystąpiły znaczne wahania kursów dewiz, lecz rozpatrywany był przez NSA dopiero w 1991 r., gdyż uprzednio był przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W dotychczas zapadłych wyrokach NSA stał na stanowisku,

że obowiązek podatkowy musi wynikać bezpośrednio z przepisów ustawowych. W świetle ustawy o podatku dochodowym obowiązującej w dacie wymiaru przedmiotem opodatkowania nie było samo źródło przychodów, lecz dochód z tego źródła. Dochodem zaś jest nadwyżka sumy przychodów ze źródła przychodów nad kosztami ich uzyskania. Sąd uznał, że opodatkowanie dodatkich różnic kursowych walut obcych podatkiem dochodowym byłoby jednoznaczne z opodatkowaniem dochodu potencjalnego, możliwego do osiągnięcia w przyszłości. Zdaniem sądu, przedmiot opodatkowania musi być rezultatem realnie zachodzących procesów gospodarczych, a nie rezultatem zmiany zapisów w urzędzeniach finansowo-księgowych, których funkcja polega tylko na rejestrowaniu procesów gospodarczych. Należy zauważyć, że również ta grupa spraw była rezultatem prób awaryjnego "uzupełnienia" systemu ustawowego przez resort finansów na drodze narzucenia organom podatkowym niższych instancji odgórnych, "prawotwórczych" interpretacji prawa, sprzecznych z tym prawem. Opodatkowanie podatkiem dochodowym różnic kursowych przewidziano dopiero ustawami nowelizującymi wspomniane wyżej ustawy o podatku dochodowym, które to nowele weszły w życie z dniem 1.1.1991 r. Problem ten stracił jednak na znaczeniu, ponieważ nie występowały w późniejszym okresie tak gwałtowne wahania kursów walut, jak miało to miejsce w 1989 r.

Występujące w poprzednich latach liczne skargi, dotyczące stosowania przepisów o różnych zryczałtowanych formach opodatkowania, w 1991 r. stanowiły już niewielką grupę, co wiązało się ze zniesieniem od początku 1991 r. takich form opodatkowania, jak tzw. ryczałt, spółdzielczy oraz ryczałt od sprzedaży ewidencjonowanej, i poczynieniem karty podatkowej jako dominującej formy uproszczonego opodatkowania. Zaznaczył się natomiast znaczny wzrost skarg na decyzje wydawane na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra

Finansów z dnia 18. 5. 1990 r., które wprowadziły zwolnienia podatkowe z tytułu nowo uruchomionej działalności gospodarczej, obejmujące osoby fizyczne i spółki cywilne takich osób. Przepisy te zachęciły wiele podmiotów gospodarczych do podjęcia działalności, korzystając z tego zwolnienia, ale jednocześnie zaocumowały, liczącymi próbami niewłaściwej, rozszerzającej interpretacji tych przepisów dla uzyskania zwolnienia lub próbami wprowadzania w błąd organów podatkowych co do realizacji ustawowych warunków w trakcie korzystania z tego zwolnienia.

Na tle powyższego zjawiska, a także w związku ze stosowaniem innych przepisów dotyczących działalności gospodarczej, można sformułować opinię, że fakt rozbudzenia w ostatnich latach rozległych prywatnych inicjatyw gospodarczych wykazał w jak wielkim stopniu obowiązujące prawo jest ciągle nieprzystosowane do tych potrzeb i w jak szerokim zakresie umiędzielnia przewidywania pożądanym lub niepożądanym jego skutków ograniczona jest jeszcze brakiem stosownych doświadczeń.

Podobnie jak w latach ubiegłych, wpłynęły skargi na decyzje odmawiające udzielenie ulg w postaci zaniechania ustalania lub poboru albo umorzenia zobowiązań podatkowych, z tym że charakterystycznym zjawiskiem było to, iż w wielu wypadkach dotyczyło to należności budżetowych przypadających z różnych tytułów od przedsiębiorstw państwowych dotkniętych skutkami recesji gospodarczej. Kwestio, o które chodziło w tych sprawach, były bardzo znaczne. Z uwagi w skargach tych nie formułowano konkretnych zarzutów naruszenia prawa, które mogłyby stanowić ewentualną podstawę ich uwzględnienia, poprzestając na argumentacji celowościowej. Z tych względów, jak również ze względu na uznaniowy charakter przepisów upoważniających organy podatkowe do udzielenia ulg, legalność zaskarżonych decyzji

nie mogła być przez Sąd w zasadzie kwestionowana.

8. W skargach na decyzje o wymiarze cła, które nadal stanowiły dominującą liczbę spraw z zakresu prawa celnego w 1991 r., pojawił się nowy problem, dotyczący obliczania i pobierania przez organy celne podatku obrotowego od towarów sprowadzonych przez osoby fizyczne lub nadesłanych tym osobom z zagranicy. Obowiązek podatkowy wprowadzony został nowelą z dnia 28 grudnia 1989 r. do ustawy o podatku obrotowym. Jednocześnie zobowiązano urzędy celne do obliczania i pobierania podatku. Urzędy celne dokonywały obliczania omawianego podatku w decyzjach o wymiarze cła. Powodowało to, że strony postępowania w skargach kierowanych do NSA, równocześnie z zarzutami dotyczącymi wymiaru cła podnosiły zarzuty, dotyczące podatku obrotowego. Na tym tle powstała wątpliwość, czy obliczenie przez urzędy celne tego podatku jest decyzją administracyjną podlegającą zaskarżeniu do NSA.

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że:

- przy obliczaniu i pobieraniu podatku obrotowego od towarów sprowadzonych przez osoby fizyczne lub nadesłanych tym osobom z zagranicy urzędy celne spełniają funkcję płatnika w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych;
- obliczanie i pobranie podatku obrotowego za pośrednictwem płatnika wynika wprost z ustawy o podatku obrotowym, dlatego też nie zachodzi potrzeba jego ustalania /na tym etapie/ w drodze decyzji administracyjnej;
- decyzję administracyjną jest rozstrzygnięcie właściwego urzędu skarbowego wydane wówczas, gdy podatnik wystąpi w trybie art. 175 § 1 kpa, kwestionując obliczenie podatku przez płatnika bądź istnienie samego obowiązku podatkowego;

- skarga do NSA przysięguje tylko na decyzję wydaną w trybie art. 175 § 1 kpa.

Skargi na decyzje omawianej kategorii miały za przedmiot przeważnie odmowę zastosowania zwolnień od podatku obrotowego przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15. 2.1991 r. w sprawie stawek podatku obrotowego od towarów wprowadzonych lub nadesłanych z zagranicy oraz zwolnień od tego podatku. Rozporządzenie to zwolniło od podatku w szczególności towary zaopatrzeniowe i inwestycyjne, jednakże warunkiem zastosowania zwolnienia jest złożenie przez podatnika lub jego pełnomocnika urzędowi celnemu pisemnego oświadczenia, które powinno zawierać m.in. określenie przeznaczenia towaru. Rozporządzenie to ogłoszone zostało w dniu 25. 2.1991 r. i weszło w życie z dniem 2. 3. 1991 r., wskutek czego wiele skarg podnosiło argument braku możliwości spełnienia wymagań ustawowych, ponieważ dowiedziano się o nich już po odprawie celnej. Takie argumenty są z reguły podnoszone przez strony ze względu na częstą zmianę przepisów nie tylko zresztą prawa celnego, wchodzących w życie po zbyt krótkim vacatio legis, z dniem ogłoszenia lub nawet z mocą wsteczną.

Na tle skarg z zakresu prawa celnego wyłonił się problem, czy zwolnienie od cła może nastąpić jedynie w decyzji o dopuszczeniu do obrotu na polskim obszarze celnym lub wywozu za granicę zgłoszonego towaru, czy też dopuszczalne jest wydawanie w terminie późniejszym odrębnych decyzji o zwolnieniu od cła. W związku z powstałymi wątpliwościami Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał za konieczne wystąpić do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej tę wątpliwość.

9. Wpływ spraw z zakresu prawa dewizowego był niewielki. Tym niemniej warto podkreślić, że orzecznictwo w tej kategorii spraw jest poważnie utrudnione wskutek braku przepisów wykonawczych

dotyczących udzielania zezwoleń dewizowych, do których określenia prawo dewizowe zobowiązało Prezesa Narodowego Banku Polskiego w porozumieniu z Ministrem Finansów. Brak wspomnianych zasad sprzyja dowolności orzecznictwa administracyjnego.

10. Wśród skarg z zakresu prawa budowlanego największa ich grupa dotyczyła decyzji odmawiających wyrażenia zgody na budowę, zwłaszcza domów mieszkalnych na własnych działkach. Tego rodzaju odmowy są odbierane przez strony jako kontynuacja polityki ograniczania własności prywatnej, także - osobistej. Poczuć takie znaczenia praktyka administracyjna w niewielkim tylko stopniu łączyła się z interesem właścicieli nieruchomości, mimo dyspozycji art. 7 Kpa, nakazującej uwzględnienie w postępowaniu administracyjnym słusznego interesu obywatela. W praktyce potencjalni inwestorzy spotykają się z tendencjami do przeciwstawiania się ich inicjatywom.

Jednym z instrumentów skutecznego tłumienia przedsiębiorczości obywateli jest wykorzystywanie aktów planowania przestrzennego jako instrumentu swego rodzaju aktów wyłączenia. Skoro w następstwie czynności podejmowanych w sferze tego planowania przez organy administracji faktycznie wyłączona jest możliwość rozporządzenia nieruchomością przez jej właściciela, powstają skutki bardziej dotykające interesów właściciela niż przy wyłączeniu nieruchomości. Następstwem bowiem wyłączenia jest prawo do odszkodowania, a z pozbawieniem środków planistycznymi prawa użycia nieruchomości zgodnie z potrzebami właściciela nie jest związane prawo do odszkodowania, ani żadnej innej rekompensaty. Występuje natomiast obowiązek ponoszenia od takiej nieruchomości ciężarów publicznych, w szczególności podatków. Narusza to konstytu-

tucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa, tworzy bowiem grupy właścicieli, którym przysługuje prawo do odszkodowania /rekompensaty/ w razie odjęcia lub ograniczenia prawa własności/np.art.84 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska/ oraz grupy właścicieli, którym z tytułu ograniczenia /prawie zupełnego/ tego prawa nie przysługuje żadne odszkodowanie /rekompensata/. Dodać warto, że niejednokrotnie nieruchomości przeznaczone w planie na cele publiczne, lecz nie wyłączone, są zagospodarowywane bez zgody i wiedzy właściciela.

Organy administracji nierzadko stosują rozszerzającą i niekorzystną dla właścicieli nieruchomości interpretację planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto odnotowuje się przypadki decyzji odmownych wydanych z pomocą się na plany niezaktualizowane.

Podobny stan ograniczenia prawa własności występuje w odniesieniu do nieruchomości, przez które przebiega np. sieć elektroenergetyczne. Na tle takich spraw należy zauważyć, że o ile wejście na teren nieruchomości dla wykonania robót służących potrzebom właściciela nieruchomości sąsiedniej jest połączone z obowiązkiem zapłaty wynagrodzenia za przejściowe korzystanie z cudzego terenu /art.35 prawa budowlanego/, o tyle wykonanie na cudzym gruncie urządzeń, które mają pozostać na stałe /np.słupy linii elektroenergetycznych i przewody tych linii/, nie jest związane z obowiązkiem płacenia wynagrodzenia za trwale zajęcie gruntu, jak też za utrudnienie korzystania z niego lub zmniejszenia jego wartości.

Wiele skarg z zakresu budownictwa dotyczyło samowoli budowlanej. W niektórych spośród tych spraw widoczne było rażące lekceważenie prawa przez inwestorów. Często jednak samowola budowlana była również wyrazem bezradności obywatela w stosunkach z administracją

i brakiem zrozumienia z jej strony. Za samowolną bywa czasem uznawana w orzecznictwie administracyjnym działalność inwestycyjna realizowana na podstawie pozwolenia na budowę, uznanego następnie przez organ nadzoru za nieważne. Stosunek organów administracji do samowoli budowlanej powinien być indywidualizowany, ze szczególnym uwzględnieniem faktu, że samowola budowlana, będąca następstwem uniemożliwienia pozwolenia na budowę, nie może być traktowana na równi z samowolą zamierzoną przez inwestora; w praktyce organy administracji indywidualizacji takiej nie stosują.

Warto wspomnieć o skargach, których powodem są konflikty sąsiedzkie na tle interesów chronionych prawem budowlanym /odległości od granicy, utrudnienie korzystania z sąsiedniej działki itp./. Wynikają one w dużym stopniu z interpretacji przepisów, uzupełniającej braki w prawie.

Znaczną grupę spraw stanowiły skargi na rozstrzygnięcia związane z wykorzystaniem strychów na cele mieszkaniowe, a także dotyczące krat zabezpieczających w oknach parterowych pomieszczeń. Są to sprawy dotyczące konfliktów indywidualnych interesów, często pojmowanych bardzo egoistycznie.

11. W zakresie wyłączeń obserwuje się wzrost skarg w sprawach o zwrot różnego rodzaju nieruchomości, zwłaszcza przejętych przez Państwo z naruszeniem prawa. W obecnym stanie prawnym skargi te mogą być uwzględniane jedynie w niewielkim zakresie, w ramach możliwości, które stwarza art.82 ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości /tekst jednolity z 1991 r. - Dz.U. Nr 30, poz.127/ oraz art.156 Kpa. Zagadnienia te wymagają generalnego uporządkowania w przygotowywanych ustawach o reprywatyzacji, o uregulowaniu zobowiązań wynikających z przejęcia gruntów na obszarze m.st.Warszawy itp. Istniejący stan prawny w tym

względnie rozmiąja się bowiem nierzaz z oczekiwaniami społecznymi.

W grupie skarg dotyczących wywłaszczeń narasta liczba żądań zwrotu wywłaszczonych nieruchomości lub ich części, które nie zostały użyte zgodnie z celem wywłaszczenia. Przy załatwianiu tych spraw powstaje wiele sytuacji konfliktowych, związanych z rodysonowaniem wywłaszczonych nieruchomości na różne cele, a także więzęcych się z komunalizacją gruntów. Sytuację komplikuje przepis § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości /Dz.U. Nr 72, poz.315/. Wprowadzający obowiązek uzyskiwania decyzji zarządu gminy o uznaniu nieruchomości lub jej części za zbędną na cel wywłaszczenia. Wobec uzasadnionych wątpliwości, czy przepis ten zgodny jest z ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, upoważniającymi do wydania tego rozporządzenia, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się z odpowiednim pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego.

12. W sprawach z zakresu oświaty, wychowania, szkolnictwa wyższego oraz nauki i kultury większość skarg dotyczyła przyjęcia na studia.

W związku z przepisami ustawy o szkolnictwie wyższym wystąpił problem właściwości organu odwoławczego od decyzji uczelnianych komisji rekrutacyjnych działających w I instancji. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność wydanej w II instancji decyzji przewodniczącego uczelnianej komisji rekrutacyjnej, uznając, że właściwym do wydania takiej decyzji jest rektor uczelni, zaś uczelniana komisja rekrutacyjna ma jedynie uprawnienia do złożenia stosownego wniosku. W sprawach tych Sąd zajmował jednolite stanowisko, iż określenie zasad i trybu przyjmowania na studia następuje w drodze uchwały senatu.

W orzecznictwie Sądu przyjęto także, iż po przeprowadzonych egzaminach nie można wycofać pytania, na które kandydat odpowiedział, a tym samym nie można zmniejszać liczby punktów uzyskanych na egzaminie. Sąd uchylał decyzje, które wychodziły z odmiennego założenia.

W 1991 r. zwiększył się wpływ spraw z zakresu ochrony dóbr kultury. Chodzi tu m.in. o skargi właścicieli obiektów podlegających wpisowi do rejestru zabytków. Podkreślenia wymaga, iż przepisy prawa nie obligują organu /Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków/ do uzyskania zgody lub opinii właściciela obiektu przy uznawaniu obiektu za zabytkowy i wpisaniu do rejestru zabytków. Natomiast wpis do rejestru zabytków ogranicza prawa właściciela, gdyż zabudowa, odnowienie i rekonstruowanie obiektu wymaga zezwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

13. Począwszy od dnia 27 maja 1990 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpatruje skargi w sprawach powszechnego obowiązku obrony przedmiotem tych skarg są najczęściej sprawy skierowania do odbycia zastępczej służby wojskowej, cofnięcia odroczenia zasadniczej służby wojskowej poborowemu uznanemu za jedynego żywiciela rodziny oraz orzekania o zdolności do służby wojskowej.

W swoich wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny wypracował już w wielu kwestiach trwałą linię orzecznictwa. I tak Naczelny Sąd Administracyjny uznał m.in., że

- wniosek o skierowanie do odbycia zastępczej służby wojskowej mogą uzasadniać tylko przekonania religijne albo wyznawane zasady moralne głęboko utrwalone, należące do podstawowych wyznaczników postawy, zaprzeczenie którym oznaczałoby konflikt sumienia, negatywnie ciążący na rozwoju jednostki,
- ograniczenie zakresu obowiązku obrony Ojczyzny przez wybór

zastępczej formy spełnienia tego obowiązku jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy powstaje rzeczywisty konflikt pomiędzy obywatelską powinnością obrony kraju a obywatelskim prawem do wolności sumienia, wyznania i przekonań, a więc gdy odbywanie służby wojskowej pozostawałoby w rzeczywistości sprzecznością z wyznawanymi przekonaniami; warunkiem skuteczności wniosku o skierowanie do służby zastępczej jest także uzasadnienie, które przekonano organy rozstrzygające, że wskazane w nim przesłanki rzeczywistości występują:

- Minister Obrony Narodowej nie był upoważniony do uregulowania
- generalnie ani indywidualnie - spraw cofania prawidłowo udzielonych odroczeń zasadniczej służby wojskowej;
- podstawą orzeczeń komisji poborowych w przedmiocie uznania poborowego za zdolnego do służby wojskowej są badania lekarskie określone przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony, co jednak nie zwalnia tych komisji od obowiązku uzględniania również przedstawianych przez poborowych świadectw i orzeczeń lekarskich wydawanych przez lekarzy społecznej służby zdrowia; ewentualne pominięcie takich świadectw i orzeczeń powinno być dokładnie wyjaśnione i uzasadnione;

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny dokonał szczegółowej wykładni przepisów regulujących odroczenie zasadniczej służby wojskowej ze względu na prowadzenie gospodarstwa rolnego.

14. W sprawach samorządowych w 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał:

- 119 skarg gmin wniesionych na akty nadzoru /rozstrzygnięcia nadzorcze/ wojewodów, stwierdzające nieważność uchwał organów gmin z powodu istotnego naruszenia prawa/z tego na rozprawie 100 skarg/.

- 43 skargi wojewodów na uchwały organów gmin naruszające prawo w sposób istotny /z tego na rozprawie - 37 skarg/.
- 98 skarg mieszkańców i jednostek organizacyjnych na uchwały organów gmin naruszające - zdaniem skarżących - ich interes prawny lub uprawnienia /z tego na rozprawie - 62 skargi/.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w powyższych grupach spraw, podobnie jak w 1990 r., koncentrowało się w znacznej mierze na wypracowywaniu jednolitej wykładni przepisów o zasadniczym znaczeniu dla kształtowania się pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w państwie prawnym. Wymagało to z jednej strony przeciwdziałania tendencjom nadmiernego krępowania organów samorządowych ingerencją ze strony organów nadzoru /wojewodów/.

Z drugiej strony powodowało konieczność przeciwdziałania skłonnościom niektórych gmin do traktowania samorządności jako autonomii pozwalającej na swobodne decydowanie w sprawach wiążąco unormowanych w ustawach. Przykładem takiego podejścia mogą być uchwały organów gmin w sprawie udzielenia absolutorium tylko niektórym członkom zarządu gminy lub w sprawie ograniczenia wynikających z ustawy kompetencji gminnego ośrodka pomocy społecznej, a także uchwały zwalniające generalnie wszystkich mieszkańców gminy od poszczególnych podatków.

Poza tym zarysowała się konieczność rozstrzygnięcia poważnych wątpliwości interpretacyjnych w wielu sprawach o wązowym znaczeniu dla funkcjonowania organów samorządowych.

Jednolite stanowisko wyrażono co do następujących zagadnień: - ustanowiona w art. 2 ust.3 ustawy o samorządzie terytorialnym zasada ochrony samodzielności gmin nie niniejszy praw innych podmiotów oraz wynikającej z całego systemu prawa hierarchii wartości podlegających ochronie prawnej;

- rada gminy uprawniona jest do podejmowania uchwał w przedmiocie zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym tylko w takim zakresie, w jakim szczegółowe sprawy wynikające z tych zadań nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów; wyłączenie w oparciu o powołane przepisy nie może rada gminy ustanawiać ogólnie obowiązujących nakazów lub zakazów w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, a więc również nie może wstrzymywać wykonania decyzji administracyjnych;
- organy gminy nie są upoważnione do zwalniania z obowiązku podatkowego w podatku lokalnym /chodziło o podatek od posiadania psów/ ogółu podatników tego podatku w gminie; zgodnie bowiem z art. 13 i 14 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podatek od posiadania psów ma charakter powszechny, a radom gmin przysługuje jedynie upoważnienie do zwalniania od obowiązku podatkowego tylko w określonym ustawowo zakresie;
- organy gminy nie są upoważnione do postanawiania, że środki pochodzące z kar za naruszenie norm ochrony środowiska z terenu gminy będą wpływały do budżetu gminy, skoro w myśl ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dochody ^{te} dochodami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- rady gmin nie są upoważnione do wprowadzenia opłat karnych za celowe niszczenie dróg gminnych, gdyż radom tym przysługuje prawo do wprowadzania kary grzywny tylko w przypadku wydania przez nie przepisów porządkowych, te zaś przepisy - stosownie do art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym - mogą być wydawane wyłącznie w zakresie nie unormowanym w odrębnych ustawach; kary za celowe niszczenie dróg /także gminnych/ unormowa-

- no zaś w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń:
- odwołanie wójta /burmistrza/ następuje w drodze uchwały rady gminy podjętej w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, zaś przyjęcie rezygnacji wójta /burmistrza/ z pełnionego urzędu następuje w takim samym trybie;
 - nie można dopatrywać się sprzeczności z przepisami ustaw statutu gminy, który przewiduje możliwość powierzenia funkcji zarządu i wójta /burmistrza/ jednej osobie w razie odwołania zarządu i nie powołania jednocześnie nowego przez radę;
 - uchwała organu gminy, ograniczająca swobodę działalności gospodarczej ze względu na formę własności przez generalnie wyłączanie jednostek gospodarki społecznej z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o nawiązanie stosunku najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy, pozostaje w sprzeczności z prawem, zwłaszcza zaś z art. 6 Konstytucji RP, proklamującym swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności;
 - gminy nie są uprawnione do tworzenia samorządowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej na zasadzie przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych;
 - niedopuszczalna jest skarga w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym na uchwałę zarządu gminy w sprawie skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości, gdyż uchwała taka nie jest aktem z zakresu administracji publicznej;
 - stwierdzenie w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym nieważności uchwały organu gminy wyrokiem NSA wywiera skutki prawne także wobec podmiotów, które uchwały nie zaskarżyły.

ale których interes prawny został ową uchwałą naruszony.

W sprawach z zakresu nabycia przez gminy własności mienia ogólnonarodowego w toku rozpatrywania skarg na orzecznictwo wojewodów i Krajowej Komisji Umiażdżeniowej doszło - na tle niedosć precyzyjnych przepisów ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - do zasadniczych rozbieżności interpretacyjnych. Skłoniło to Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5 ust. 1 ustawy-Przepisy wprowadzające, a w szczególności o wyjaśnienie, czy sprawowanie przez przedsiębiorstwo państwowe zarządu nieruchomości sprawia, iż nie należy ona do terenowego organu administracji państwowej oraz czy mienie nabywa gmina własności według miejsca położenia nieruchomości, czy też gmina pełniąc funkcję organu założycielskiego **przedsiębiorstwa**.

W dotychczasowym orzecznictwie natomiast wyjaśnione zostały inne zagadnienia. Jedno z nich dotyczy gruntów pozostających w użytkowaniu Polskiego Związku Działkowców. NSA podzielił pogląd Krajowej Komisji Umiażdżeniowej, że grunty te podlegają komunalizacji. Stanowisko odmienne prowadziłoby bowiem do niczym nie uzasadnionej dwójstej własności gruntów zajętych pod ogrody działkowe. Grunty już zajęte pozostałyby nadal własnością Skarbu Państwa, natomiast nowe ogrody zakładane byłyby już tylko na gruntach gminnych, gdyż to zadanie należy do zadań własnych gminy /art. 1 pkt 17 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 z późn.zm./.

Występują
Rozbieżne poglądy na tle wykładni art. 11 ust.1 pkt 1 ustawy-Przepisy wprowadzające co do pojęcia "składniki mienia służące wykonywaniu zadań publicznych należących do własności organów administracji rządowej". Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego taki charakter mają grunty pozostające w zarządzie zakładu energetycznego i rejonu dróg publicznych.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że w omawianych sprawach ze skargami występują najczęściej użytkownicy lub użytkownicy wieczności, obawiający się przejścia własności posiadanych gruntów na rzecz gminy, oraz osoby roszcujące sobie pretensje do własności budynków znajdujących się na komunalizowanych gruntach.

W 1991 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 40 spraw, określanych jako sprawy dotyczące sporu o własność pomiędzy organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej. Znaczna część wniosków jednak dotyczyła w istocie rzeczy nie sporów kompetencyjnych, lecz innych wątpliwości, których rozstrzygnięcie nie należy do NSA.

15. Poważne problemy interpretacyjne pojawiły się na tle rozpoznawania spraw dotyczących zwrotu majątku utraconego przez związki zawodowe w wyniku wprowadzenia stanu wojennego. Wpływ tych spraw, który rozpoczął się w IV kwartale 1991 r., wyniósł 44.

O skali trudności związanych z orzekaniem w tych sprawach świadczy choćby fakt wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzania stanu wojennego.

Liczne wątpliwości wywołuje niezbyt precyzyjna treść przepisów tej ustawy. Zdaniem NSA:

- brak jest podstaw do orzekania o obowiązku wypłaty przez zakład pracy kwoty wynikającej z waloryzacji waluty polskiej przejętej po wprowadzeniu stanu wojennego od rozwiązanego związku zawodowego - za okres pozostawania tej waluty w zarządzie kierownika zakładu pracy - jeżeli później została ona przekazana związkowi zawodowym powstałym po dniu 31 grudnia 1982 r.,
- waloryzacja waluty polskiej, którą obowiązane są zwrócić związki zawodowe powinna być dokonana za okres między dniem 12 grudnia 1981 r. a dniem wydania orzeczenia, a nie od dnia faktycznego przejęcia waluty przez związki zawodowe, gdyż tak stanowi ustawa,
- brak jest podstaw do orzekania w drodze administracyjnej o waloryzacji waluty polskiej zwróconej związkom zawodowym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 25 października 1990 r., gdyż w tym dniu obowiązek zwrotu majątku już nie istniał i ustawa nie ma tu zastosowania,
- brak jest podstaw do orzekania o zapłacie odsetek od waluty polskiej, którą związki zawodowe są obowiązane zwrócić innym związkom na podstawie orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej, za okres zwłoki w zapłacie, bowiem ustawa z dnia 25 października 1990 r. nie o tym mówi, a przepisy kodeksu cywilnego - przy braku odesłania do nich - w sprawach administracyjnych nie mają zastosowania.

16. W 1991 r. kontynuowano działania mające na celu podnoszenie poziomu orzecznictwa i zapewnienie jego jednolitości /co było szczególnie istotne wobec licznych, często mało precyzyjnych

i zmieniających się regulacji prawnych/. W szczególności informowano sędziów o bieżącym orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz o orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wiążących się z właściwością NSA. W związku z tym przekazano sędziom 38 komunikatów oraz 30 innych informacji mających na celu przede wszystkim zapewnienie jednolitości orzecznictwa.

Odkryto ogólnokrajową 3-dniową naradę sędziów NSA. Omówiono na niej problematykę prawną samorządu terytorialnego i spraw z zakresu powszechnego obowiązku wojskowego. Ponadto zorganizowano 5 narad specjalistycznych poświęconych problematyce prawa lokalnego, opodatkowania jednostek, które dokonywały wypłat z funduszu akcji socjalnej młodzieży, stosowania ustawy o powszechnym obowiązku obrony, stosowania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości oraz niezawisłości decyzji administracyjnych.

IV. Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA

1. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w 1991 r. na rozprawach 10.918 skarg na różnego rodzaju akty administracyjne: uwzględniono 3.906 skarg, tj. 35,8% skarg rozpatrzonych wobec 33,4% w 1989 r. i 33,3% w 1990 r. Tak więc tzw. wskaźnik skuteczności skarg - wysoki od początku funkcjonowania sądowej kontroli aktów administracyjnych - wykazał tendencję wzrostową. Warto podkreślić, że wskaźnik skuteczności jest na ogół niższy w zakresie orzecznictwa kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych, mimo iż kolegia te funkcjonują od niedawna i w związku z tym nie mogły jeszcze wypracować do końca metodologii swego działania. Poza tym kolegia nie posiadają organu nadzrędnego, któryby

mogł w istotny sposób wpływać na kształtowanie poziomu orzecznictwa. Znacznie niższy od średniej ogólnokrajowej jest wskaźnik skuteczności skarg w sferze właściwości urzędów i izb skarbowych, mimo daleko idącej niestabilności materialnego prawa podatkowego.

Na wysoki poziom omawianego wskaźnika skuteczności wpływa w decydujący sposób poziom orzecznictwa rządowej administracji ogólnej. Pewien wpływ na taki stan rzeczy wywierają szybko następujące zmiany materialnego prawa administracyjnego. Decydujące jednak znaczenie ma poziom pracy kadry urzędniczej i zbyt małe zainteresowanie przełożonych zjawiskami leżącymi u podstaw zasadności tak znacznego odsetka skarg uzasadnionych.

Z prowadzonych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym analiz orzecznictwa administracyjnego wynika, że na utrzymywanie się i wzrost wskaźnika skuteczności dość istotny wpływ ma niechęć organów administracji do weryfikowania własnych aktów administracyjnych w czasie między wniesieniem do tych organów skargi do NSA a jej przesłaniem do tego Sądu. Według art. 200 § 2 Kpa organ administracji może w ciągu 30 dni od dnia wniesienia doń skargi do NSA, jeżeli uzna skargę w całości za słuszną, uchylić lub zmienić swoją decyzję. Tymczasem do NSA wpływa wiele skarg oczywiście uzasadnionych i wszechstronnie uargumentowanych. Nie jest zrozumiałe, dlaczego organy administracji w takich wypadkach nie korzystają z możliwości korekty swego działania.

Zbyt małą rolę odgrywa też ciągle orzecznictwo organów administracji II instancji dla korekty niezgodnych z prawem decyzji.

2. Wskaźnik skuteczności skarg sądowo-administracyjnych kształtuje się różnie w skali zarówno rzeczowej, jak i terytorialnej.

Wyższe od przeciętnej krajowej /35,8%/ wskaźniki skuteczności wystąpiły m.in. w sprawach z zakresu gospodarki wodnej /50,6%/, ochrony przyrody i środowiska /52,3%/, oświaty, wychowania, kultury /61,0%/, planowania przestrzennego /52,8%/, uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć /60,0%/. Zwraca uwagę wyraźny wzrost w porównaniu z sytuacją w 1990 r. skuteczności skarg w zakresie ochrony przyrody i środowiska /o 16,1 pkt/ oraz oświaty i wychowania /o 34,8 pkt/.

Niższe od przeciętnej krajowej wskaźniki skuteczności wystąpiły w sprawach z zakresu spraw wewnętrznych /24,9%/, nabycia mienia przez samorząd terytorialny /12,7%/, zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych /29,9%/: odnotować jednak trzeba wzrost o 5,6 pkt w stosunku do 1990 r. skuteczności skarg w sprawach z zakresu rolnictwa i leśnictwa oraz o 6,1 pkt - z zakresu zdrowia, opieki społecznej i spraw społecznych.

W skali terytorialnej najwyższe wskaźniki skuteczności skarg wystąpiły w województwach: ostrołęckim /57,5%/, suwalskim /55,1%/, ciechanowskim /50,0%/, bydgoskim /49,4%/, leszczyńskim /47,5%/, warszawskim /45,2%/, i gdańskim /45,2%/. Najwyraźniejszy wzrost wskaźnika skuteczności wystąpił w województwach: elbląskim /o 26,5 pkt/, leszczyńskim /o 20,9 pkt/, ostrołęckim /o 29,4 pkt/ siedleckim /o 19,1 pkt/, suwalskim /o 22,8 pkt/.

Najniższe wskaźniki skuteczności skarg odnotowano w województwach: opolskim /20,1%/, zamojskim /21,4%/, katowickim /24,8%/, wrocławskim /25,2%/, i rzeszowskim /26,3%/. Najwyraźniejszy spadek wskaźnika wystąpił w województwach: zamojskim /o 20,1 pkt/, wałbrzyskim /o 12,5 pkt/, konińskim /o 12,2 pkt/, radomskim /o 11,7 pkt/, skierniewickim /o 9,4 pkt/.

Jeśli idzie o skargi na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji, wskaźnik skuteczności wyniósł 38,6%.

3. Bezpośrednie przychylenie i stwierdzanie nieważności przez Naczelny Sąd Administracyjny kontrolowanych aktów administracyjnych są od szeregu lat w zasadzie niezmiennie. Są to w pierwszym rzędzie istotne naruszenia przepisów o postępowaniu, jak również naruszenia prawa materialnego.

W zakresie postępowania najczęstszymi przejawami naruszenia prawa były:

- nierespektowanie przez organy administracji wymagań w zakresie postępowania domowego, w tym zwłaszcza całkowite lub częściowe zaniechanie przeprowadzenia dowodów,
- nieprawidłowy sposób przeprowadzania dowodów,
- nierówne traktowanie stron,
- uniemożliwienie lub utrudnianie stronom czynnego udziału w postępowaniu,
- poważne braki w uzasadnieniach decyzji: wydawanie decyzji bez jakiegokolwiek uzasadnienia, formułowanie uzasadnień ograniczających się do zalety 2-3 ogólnikowych zdań itd.

W zakresie naruszeń prawa materialnego dominowała błędna wykładnia prawa. Przyczynami tego są nadal przede wszystkim:

- częste, czasem gruntowne, zmiany stanu prawnego w poszczególnych dziedzinach prawa publicznego, postępujący upadek poziomu prac legislacyjnych, opóźnione doręczenia organów promulgacyjnych,

- niedostateczne przygotowanie znacznej części pracowników administracji, którym powierzono opracowywanie, a nawet podpisywanie decyzji: spowodowane to jest zmianami kadrowymi, skutkami

kryzysu finansowego i brakiem wyposażenia urzędów w literaturę, komentarze, podręczniki,

- niedostateczny udział służb prawnych organów administracji w postępowaniu oraz nie zawsze zadowalający poziom tych służb.

W skali 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny zaobserwował wzrost naruszeń prawa polegających na nieprzestrzeganiu przepisów o właściwości. Wiąże się to z przypadkowym i nieprzejrzystym podziałem kompetencji pomiędzy gminy/działające w sferze zadań własnych i w sferze zadań zleconych/ a organy regionalne rządowej administracji ogólnej, a w konsekwencji - pomiędzy kolegiami odwoławczymi i wojewodów.

4. Wprawdzie w 1991 r. zaobserwowano pewną poprawę w terminowości postępowania administracyjnego, ale dotyczy to głównie funkcjonowania kolegów odwoławczych przy sejmikach samorządowych w pismach i skargach strony nadal podnosząc, że w licznych wypadkach wyroki NSA wykonywane są z opóźnieniem. W sporadycznych wypadkach stwierdza się świadome i celowe niewykonywanie wyroków NSA, przy czym wszelkie możliwe środki nacisku bezpośredniego i pośredniego ze strony Sądu okazują się bezskuteczne; dotyczy to głównie terenu Warszawy.

V. Oddziaływanie na poziom pracy administracji w formach pozaozeczniczych

Oddziaływanie to polegało przede wszystkim na:

- sygnalizowaniu właściwym organom o istotnych uchybieniach w pracy organu administracji, który wydał zaskarżoną decyzję; stosownie do art. 214 Kpa sygnalizację wykonuje się zarówno wobec organu, którego skarga dotyczy, jak i wobec organu wyższego stopnia.

- utrzymywaniu roboczych kontaktów z organami administracji publicznej,
- organizowaniu sesji wyjazdowych Sądu,
- uczestnictwie sędziów NSA w szkoleniach pracowników administracji publicznej.

1. W 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił z 49 sygnalizacjami, w tym - 8 sygnalizacjami zbiorowymi, sporządzonymi na podstawie większej liczby spraw sądowych. Sygnalizacje dotyczyły w szczególności:

- wadliwości planu zagospodarowania przestrzennego,
- nadsyłania Sądowi niekompletnych akt administracyjnych,
- przewlekłości postępowania administracyjnego,
- przywracania terminu do wniesienia skargi sądowo-administracyjnej przez organy administracji, mimo że czynność taka należy do NSA,
- niewykonywania wyroków NSA.

N.p. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w uogólnionym wystąpieniu z dnia 16 września 1991 r. zwrócił uwagę Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa na "przewlekłość przekazywania skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego w konkretnych - przykładowo wskazanych w sygnalizacji sprawach; skargi przetrzymywano w tym Ministerstwie przez okres - odpowiednio - 23 miesiące, 19 miesięcy, 15 miesięcy, 11 miesięcy, przy czym wielokrotnie ponaglenia ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego okazały się bezskuteczne. Prezes NSA, wyrażając w sygnalizacji pogląd o potrzebie podjęcia działań wobec osób, które nie wykonują obowiązków ustawowych lekceważąc prawa skarżących i ich interesy, zwrócił się do Ministra z prośbą o informacje w przedmiocie podję-

tych kroków. Na sygnalizację tę Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotychczas nie odpowiedział.

W wystąpieniu z dnia 19 czerwca 1991 r. skierowanym do Wojewody Warszawskiego Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, iż przez ponad rok Urząd Wojewódzki nie nadał biegu skardze dotyczącej spraw związanych z przejęciem w zarząd państwowego budynku mieszkalno-pensjonatowego. W tym wystąpieniu zwrócono uwagę, że - wbrew art. 43 Prawa budowlanego - skarżącemu odmówiono zgody na przeprowadzenie remontu budynków znajdujących się na jego nieruchomości. Mimo prośby Prezesa NSA o poinformowanie o podjętych w sprawie działaniach, Wojewoda warszawski na sygnalizację nie odpowiadał.

W innym wystąpieniu /z dnia 2 października 1991 r./ Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zasignalizował Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, iż po wydaniu w czerwcu 1989 r. wyroku Sądu, stwierdzającego nieważność decyzji tego Ministra dotyczącej nakazu rozbiórki szamba, sprawa pozostaje bez biegu, mimo że należy ją zakończyć decyzją administracyjną. W sprawie tej ponaglenia ze strony NSA nie przyniosły rezultatu. Minister nie odpowiedział na sygnalizację.

Dnia 2 grudnia 1991 r. Prezes NSA zasignalizował Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o blisko dwu i półletnim zaleganiu w podległym Ministerstwie skargi na bezczynność organu orzekającego.

W sygnalizacji Prezesa NSA z dnia 5 lipca 1991 r. skierowanej do Ministra łączności zwrócono uwagę, że dyrektorzy wojewódzcy i Dyrektor Generalny "Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu" częstokroć nie odpowiadają na pisma Naczelnego Sądu Administracyjnego, co powoduje przewlekłość postępowania i rozgoryczenie stron. W odpowiedzi na tę sygnalizację Dyrektor Generalny

w Ministerstwie Łądnosci potwierdził dane w niej zawarte i przedstawił działania zmierzające do przypiszenia załatwienia spraw.

Jak z powyższego wynika, sygnalizacje nie przynoszą często-kroć zauważalnych efektów, a sytuacje, w których adresaci pozostawiają sygnalizacje bez odpowiedzi, są częste.

2. Naczelny Sąd Administracyjny, a przede wszystkim ośrodki - zamiejscowe Sędu, utrzymywały robocze kontakty z terenowymi organami administracji z obszaru działania ośrodka. Kontakty te polegały głównie na roboczych spotkaniach sędziów NSA z pracownikami /członkami/ tych organów, a poświęcone były omawianiu wątpliwości powstających w orzecznictwie administracyjnym. Forma roboczych spotkań, których rytym w II połowie 1990 r. osłabił wskutek reorganizacji administracji rządowej, wyrażenie w 1991 r. ożyła, zwłaszcza na obszarze właściwości ośrodków zamiejscowych w Gdańsku, Krakowie, Lublinie i Wrocławiu. Spotkania takie odbywają się nierzaz bezpośrednio po zakończeniu sesji wyjazdowej. Z dokumentacji NSA wynika, że spotkania są b. wysoko oceniane przez kierownictwa organów terenowych.

Kierownictwo Naczelnego Sędu Administracyjnego nawiązało kontakty z Krajową Reprezentacją Kolegiów Odwoławczych. Prezes NSA w dniu 21 czerwca 1991 r. wziął udział w ogólnopolskim spotkaniu przewodniczących kolegiów odwoławczych, odbytym w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, a w październiku 1991 r. przyjął delegację Krajowej Reprezentacji na roboczej konferencji, na której ustalono podstawy współpracy Reprezentacji i NSA. Wiceprezes NSA uczestniczył w regionalnej naradzie Kolegiów Odwoławczych w Elblągu, a poszczególne sędziowie - w naradach poszczególnych

kolegiów. Prezes OZ NSA we Wrocławiu współdziałał w wydawaniu orzecznictwa kolegiów. Wydaje się, że kolegia odwoławcze ciągle jeszcze nie uzyskują wystarczającej pomocy ze strony organów państwowych.

3. Wzrosła liczba sesji wyjazdowych Naczelnego Sędu Administracyjnego. W 1991 r. zorganizowano 17 takich sesji /wobec 11 sesji w 1990 r., ale aż 30 sesji w 1989 r./.. Najwięcej sesji wyjazdowych zorganizowano na obszarze działania ośrodków zamiejscowych w Poznaniu /6/ i w Lublinie /5/. Z opinii zarówno prezesów ośrodków zamiejscowych, jak i kierownictw instytucji terenowych, wynika, że przydatność sesji dla pracy organów administracji oceniana jest pozytywnie.

4. Sędziowie ośrodków zamiejscowych NSA uczestniczyli jako wykładowcy w ponad 30 szkoleniach obejmujących różne grupy zawodowe /pracownicy administracji rządowej i samorządowej, prokuratorzy, geodeci, notariusze, radni rad gminnych i miejskich, wójtowie, przewodniczący kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych, funkcjonariusze wojewódzkiego sztabu wojskowego, radcowie prawni, aplikanci sądowi i aplikanci radcowscy/. Tematyka szkoleń obejmowała b. różnicowane zagadnienia, w szczególności z zakresu przepisów o nadzorze nad samorządem terytorialnym, procedury administracyjnej, prawa budowlanego, prawa lokalowego, prawa wodnego, przepisów o ochronie środowiska, ustawy o gospodarce gruntami i wyłaszczaniu nieruchomości, przepisów meldunkowych, postępowania przed organami wojskowymi. Z przebiegu szkoleń wynika m.in. wniosek, zgłaszany już w sprawozdaniu z działalności NSA w 1990r., o potrzebie zorganizowania stałej i systematycznej akcji podnoszenia kwalifikacji zawodowych szerokich kręgów pracowników administracji publicznej.

Sędziowie uczestniczyli, jako wykładowcy w szkoleniach organizowanych przez centralne organy administracji państwowej /np. w szkoleniu pracowników Głównego Urzędu Cei/. Liczba takich szkoleń jednak zmalała.

Niezależnie od sędziów zawodowo zajmujących się dydaktyką zatrudnionych w NSA, kilku sędziów NSA prowadziło określone zajęcia dydaktyczne w szkołach wyższych /Uniwersytet Śląski, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Uniwersytet Warszawski/. Przedmiotem tych zajęć była m.in. problematyka gospodarki gruntami, planowania przestrzennego i ochrony środowiska oraz postępowania administracyjnego.

5. Utrzymywano ukazałowane już kontakty ze środkami masowego przekazu, a zwłaszcza z prasą. Kontynuowano wypracowane w poprzednich latach formy działania, przedstawione w informacji z działalności NSA w r.1990.

Członkowie kierownictwa NSA, jako członkowie zespołów redakcyjnych, nadal uczestniczyli w zespołach redakcyjnych wydawnictw: "Orzecznictwo Sądów Polskich", "Państwo i Prawo", "Nowe Prawo", a następnie "Przebieg Sądowy" oraz współpracowali z "Wokandą" oraz "Prawem i Życiem".

VI. Udział w pracach legislacyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny kieruje się w pracach legislacyjnych, w których bierze udział, pewnymi stałymi zasadami, dążąc do tego, aby:

- nowe akty prawne eliminowały błędy i niedostatków dotychczasowego stanu prawnego, które ujawniły się na tle orzecznictwa administracyjnego i sądowno-administracyjnego,
- nowe normy nie naruszały poważniejszych trudności interpretacyjnych, a przede wszystkim nie sprzyjały rozbieżnościom w orzecznictwie,

nictwie, były spójne z całym systemem prawa i nie podważały - bez wyjątku - potrzeby - istotnego dorobku doktryny i orzecznictwa,

* unikać niezgodności aktów niższego stopnia z Konstytucją RP i ustawami, w szczególności, aby unikać sytuacji, w których Sąd musiałby odmówić zastosowania aktu niższego rzędu lub wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności tego aktu z ustawą lub Konstytucją.

W 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny zaopiniował 140 projektów /założeń/ aktów prawnych, w tym 38 projektów ustaw i 102 projekty aktów wykonawczych. Zgłoszono uwagi do 59 projektów, wśród opiniowanych przez NSA projektów ustaw niektóre miały znaczny ciężar gatunkowy ze względu na zakres regulacji i zasięg skutków gospodarczych, społecznych i politycznych. Zaopiniowano m.in. projekty /założenia/ ustaw o ewidencji ludności i dowodach tożsamości, ochronie danych osobowych, prawie geologicznym i górnictwem, grach losowych i zakładach wzajemnych, Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Konsumenckiej, zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, kontroli skarbowej, lasach państwowych, prawie budowlanym, uporządkowaniu stosunków własnościowych w gospodarce mieszkaniowej, odszkodowaniu za nieruchomości rolne przejęte na własność Państwa z naruszeniem prawa, prawie lotniczym, gospodarce nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, o ochronie środowiska przyrodniczego, ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, pobieraniu przeszczepów tkanki i narządów, zawoździe lekarza.

Naczelny Sąd Administracyjny był reprezentowany na 19 uzgodnionych konferencjach resortowych i międzyresortowych oraz na 12 posiedzeniach Komisji Prawniczej. Ponadto przedstawiciele NSA

wzięli udział w 8 posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu i Senatu, poświęconych problematyce projektów ustaw o: stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, kontroli skarbowej, realizacji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 - 95, prawie mieszkaniowym, referendum gminnym, finansach lokalnych, regionalnych i zbach obrachunkowych.

Kilku sędziów i pracowników NSA brało udział w pracach Rady Legislacyjnej. Wiceprezes NSA jest wiceprzewodniczącym Rady.

VII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Wpóddziałanie z Sądem Najwyższym wynikało ze sprawowanego przez ten Sąd nadzoru sądowego nad orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i wiązało się z rozpoznawaniem rewizji nadzwyczajnych od wyroków i postanowień NSA oraz udzielaniem odpowiedzi na pytania prawne.

W zakresie kognicji NSA w 1991 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło 50 rewizji nadzwyczajnych /wobec 42 rewizji nadzwyczajnych w 1990 r./ Najwięcej rewizji nadzwyczajnych /39/ wniosek Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny /z tego 8 rewizji Minister Sprawiedliwości wniosek na wniosek Prezesa NSA/. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniosek 6, a Rzecznik Praw Obywatelskich 4 rewizje nadzwyczajne. Jedną rewizję wniosło Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Sąd Najwyższy rozpoznał na przesłanach 1991 r. 41 rewizji nadzwyczajnych, z czego 21 uwzględnił, a 18 oddalił. W 1 sprawie umorzono postępowanie, a w jednej postępowanie zawieszono. Pewna liczba rewizji nadzwyczajnych związana była ze zmianą wykładni art. 14 ustawy o NSA i zmianą Kpe, w następstwie której kompetencja NSA rozciągnięta została na sprawy dotyczące dawniejszych decyzji.

Wskaźnik wniesionych w 1991 r. rewizji w stosunku do liczby rozpoznanych w tym roku spraw przez NSA nie jest wysoki i wynosi 3,2 promille, wobec 3,0 promille w 1990 r. Wskaźnik skuteczności rewizji w 1991 r. wyniósł 51,2% wobec 59,2% w 1990 r.

Orzeczenia Sądu Najwyższego, zapadające w wyniku rewizji nadzwyczajnej, dotyczyły w przeważającej części szczególnie trudnych w orzecznictwie administracyjnym spraw, w których na tle możliwości zróżnicowanej wykładni norm zarysowało się niebezpieczeństwo rozchwiania linii tego orzecznictwa.

Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do Sądu Najwyższego o udzielenie odpowiedzi na 7 pytań prawnych w sprawach objętych kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. W 1991 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego skierował do Trybunału Konstytucyjnego 1 wniosek o zbadanie zgodności przepisu aktu ustawowego z Konstytucją i Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych /wspólny wniosek Prezesa NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich/ oraz 1 wniosek o ustalenie przez Trybunał powszechnie obowiązującej wykładni ustawy.

1/ We wniosku o zbadanie zgodności przepisu ustawowego z Konstytucją i Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych kwestionowano art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej /Dz.U. Nr 78, poz. 462/, według którego od decyzji przełożonego o powołaniu funkcjonariusza na stanowisko służbowe, przeniesienia go oraz zwolnienia ze stanowiska funkcjonariuszowi nie przysługuje prawo dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. W uzasadnieniu wniosku podkreślono w szczególności, że w świetle art. 1 Konstytucji RP, proklamującego zasadę, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, nie jest dopuszczalne pozbawienie określonej kategorii osób prawa dochodzenia swych roszczeń na

drodze sądowej z tego tylko powodu, iż osoby te wykonują szczególny rodzaj pracy oparty na stosunku służbowym. Podkreślono, że wyrażona w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP zasada równości obywateli wobec prawa również nie pozwala na różnicowanie prawa do ochrony sądowej ze względu na rodzaj zatrudnienia.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w powyższej sprawie zapadło w dniu 7 stycznia 1992 r.: Trybunał orzekł niezgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją.

2/ We wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni chodziło o usunięcie powstających wątpliwości interpretacyjnych, jakie nastręcza 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 32, poz. 91/ stanowiący, że miejsce ogólnonarodowe /państwowe/, należące w dniu wejścia w życie tej ustawy do przedsiębiorstw państwowych, dla których rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej pełniły funkcje organu założycielskiego stało się z mocy prawa mieniem właścicielskich gmin. W praktyce orzeczniczej powstały w związku z tym przepisem poważne wątpliwości, czy sprawowanie zarządu nieruchomością przez przedsiębiorstwo państwowe oznacza, że nieruchomość ta nie należy do terenowego organu administracji państwowej oraz czy "właściwą" gminą jest gmina miejsca położenia nieruchomości, czy też gmina, której organy pełniły funkcję organu założycielskiego.

Trybunał Konstytucyjny nie podjął dotychczas uchwały.

W 1991 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł w dwóch sprawach, wniesionych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1990 r. 1/ Trybunał ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię art. V ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks karny i stwierdził, że przepis ten nie uchylił w całości ustawy z dnia

2 sierpnia 1926 r. o znalczaniu nieuczciwej konkurencji: uchylił jedynie przepisy przewidujące odpowiedzialność karną:

2/ Trybunał orzekł niezgodność § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów, przewidującego że opłaty za grunt, którego cenę ustalono w drodze przetargu ustala się od tej ceny, z art. 46 ust. 5 i 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, które to przepisy po ich nowelizacji w 1990 r. wymagają innych uregulowań w przepisach wykonawczych, niż to przewidziano we wzmiarkowanym rozporządzeniu.

3. Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie utrzymywał i rozwijał różnego rodzaju kontakty z nauką prawa, w tym w postaci wspólnych konferencji i porad. Spośród form tego współdziałania wskazać należy na wzrost liczby głos do orzecznictwa NSA. W warunkach głębokich zmian systemu prawnego, w tym jego przesłanek aksjologicznych, znaczenie naukowego komentarza do orzecznictwa nabiera szczególnej wartości, zarówno jako instrument eliminowania ewentualnych błędów, jak i czynnik sprzyjający stabilizowaniu linii orzeczniczej, a także ogólniejszej refleksji co do aksjologicznych elementów nowych regulacji prawnych. Warto dodać, że - choć nie brakło głos krytycznych - większość głosatorów pozytywnie oceniała głosowane wyroki NSA, nierzadko uzupełniając i wzbogacając ich motywacje dla ilustracji należy podać, że w 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny zainspirował 76 głos /z czego dotychczas nadesłano Sądowi 44 głosy, dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, gospodarki gruntami, prawa podatkowego, powszechnego obowiązku obrony, służbowych stosunków pracy, zasiłków dla bezrobotnych oraz problematyki postępowania administracyjnego.

4. Kontynuowano współpracę zagraniczną.

Naczelny Sąd Administracyjny brał udział w pracach Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych. Przygotowano francuski tekst zaktualizowanych przepisów o NSA, które to przepisy zostaną przekazane sądom administracyjnym innych krajów.

Członkowie kierownictwa NSA przyjęli delegację Francuskiej Rady Stanu, austriackiego Jurystentagu oraz Administrative Conference of USA; przyjęli również delegację studentów Uniwersytetu w Konstancji. Wizyty w NSA złożyli m.in. Marcel Pinet, Radca Stanu w Radzie Stanu; Antonio Lopez Pina, profesor Uniwersytetu w Madrycie oraz delegacja sędziów z Wielkiej Brytanii.

VIII. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza

1. Obsada sędziowska wynosiła w 1991 r. 111 osób, wobec 105 osób w 1990 r. Przybyło 11, a ubyło 5 sędziów.

Wykorzystując możliwości, jakie stworzone zostały przez nowe przepisy, doprowadzono do powołania na stanowiska sędziów NSA w niepełnym wymiarze czasu pracy 4 samodzielnych pracowników nauki /3 profesorów prawa i 1 docenta/, co stworzyło dodatkowe możliwości rozszerzenia współpracy NSA z nauką prawa.

Liczba sędziów nadal wymaga zwiększenia. W związku ze wzrostem w 1991 r. wpływu spraw nie ma już możliwości utrzymania wysokiej sprawności Sądu w drodze zwiększenia obciążenia sędziów, gdyż takie zwiększenie musiałoby nieuchronnie doprowadzić do obniżenia poziomu orzecznictwa. Wobec przewidzianego odejścia na emeryturę kilku sędziów - obserwowanego wzrostu wpływu spraw należy ocenić, iż konieczne będą w 1992 r. nowe powołania sędziowskie. Uzyskanie kandydatów nie będzie jednak - podobnie jak w latach poprzednich - łatwe. Coraz

wyrażniejsza jest konkurencja innych zawodów prawniczych, w których zarobki są wyższe niż w sądownictwie.

Spśród 111 sędziów 49 orzeka w Warszawie. W ośrodkach zamiejscowych orzeka 62 sędziów /w OZ w Gdańsku - 12; w Katowicach 8; w Krakowie 13, w Lublinie 6, w Poznaniu 12, we Wrocławiu 11/.

Charakterystyka kadry sędziowskiej przedstawiona w informacji o działalności NSA w roku 1990 jest nadal w pełni aktualna. Kadra ta znaniomuje się zarówno wysokimi kwalifikacjami prawnymi, jak i dużym doświadczeniem życiowym, w tym znajomością funkcjonowania administracji. Poważna część tej kadry jest zaangażowana społecznie /np. w ZP, działalności popularyzatorskiej/; trzech sędziów NSA jest członkami Państwowej Komisji Wyborczej, w tym jeden wiceprzewodniczącym tej Komisji. Trzech sędziów uczestniczy w pracach Kolegium przy Generalnym Komisarzu Wyborczym. Jeden sędzia NSA jest członkiem Komisji Majątkowej do Spraw Mienia Kościelnego.

Liczba pracowników administracyjnych wzrosła do 183 osób /wobec 178 osób w 1990 r./. Wszyscy spełniają warunki wymagane na pełnionych przez nich stanowiskach.

2. W 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny przeniósł się do nowej siedziby przy ul. Jasenej 5 w Warszawie. Poprawiło to w istotnym stopniu warunki pracy Sądu. Remont gmachu nie został jednak jeszcze zakończony. Konieczna jest zwłaszcza wymiana windy, wykonanie elewacji, gdyż jej brak grozi wyrządzeniem szkody osobom trzecim oraz dokonanie prac remontowych we wnętrzu budynku.

3. Dużym problemem dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania NSA jest brak komputerów. Ogromna już w tej chwili liczba wydanych orzeczeń, przy braku nowoczesnego systemu gromadzenia danych, utrudnia bieżące śledzenie orzecznictwa sądowego w celu zapewnienia jego jednolitości.

4. Dochody Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1991 r. wyniosły 2.957.668.000 zł wobec 2.538.024.619 zł w 1990 r. Wydatki za 1991 r. wyniosły ogółem 27.842.402.200 zł, w tym wynagrodzenia i pochodne - 22.986.695.109 zł /82,6% poniesionych wydatków/.

Uzyskane dochody pokryły wydatki w 10,6% /w 1990 r. - bez kosztów remontu gmachu - 22,7%/.

IX. Wnioski

W części końcowej informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1990 r. zaprezentowano szereg wniosków do dalszej działalności. Większość tych wniosków pozostaje nadal aktualna, bądź dlatego, że niezmienną pozostaje obiektywna sytuacja stanowiąca podstawę tych wniosków, bądź dlatego, iż wniosków tych nie zrealizowano.

1. Kontynuacji wymagają stosowane dotychczas instrumenty służące zapewnieniu wysokiego poziomu orzecznictwa sędowo-sędniotracyjnego oraz jednolitości tego orzecznictwa. Dla osiągnięcia tego celu stosowane będą zarówno konferencje sędziowskie, narady specjalistyczne oraz wydawnictwa i informacje wewnętrzne, jak i współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym /wnioski o wykładnię prawa/, Sądem Najwyższym /pytania prawne/ oraz Ministrem Sprawiedliwości /inicjowanie rewizji nadzwyczajnych/.

2. Zwiększenie wymaga współdziałanie z organami administracji państwowej /rządowej i samorządowej/ przy zastosowaniu wypróbowanych już form tej współpracy /sesje wyjazdowe, konferencje i szkolenia, sygnalizacje/.

Istotnym problemem w pracy organów administracji państwowej jest brak wydat-

nictw, ułatwiających zapewnienie należytego poziomu orzecznictwa sądowego. Brakuje zarówno komentarzy, jak i nawet nierzadko tekstów przepisów. Dotyczy to również publikacji orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, które w obecnej sytuacji na rynku wydawniczym dociera do odbiorców ze zbyt dużym opóźnieniem.

3. Należy podjąć prace legislacyjne, mające na celu doprowadzenie do zapewnienia pełnego wykonywania przez organy administracji wyroków NSA. Podejmowane w czasie 10 lat działania kierownictwa Rządu i NSA, ukierunkowane na zdyscyplinowanie organów administracji - wykonawców wyroków NSA - są na tyle nieefektywne, iż przestają być wiarygodne.

4. Obserwacja orzecznictwa administracyjnego świadczy również o konieczności zmian ustawodawczych i stworzeniu rozwiązań zapobiegających:

- nieprzestrzeganiu terminów załatwiania spraw,
- nadużywaniu przez organy II instancji prawa do kasatoryjnego orzekania /w praktyce zdarza się 4-0 i więcej -krotnie uchylanie decyzji przez organ odwoławczy mimo możliwości rozstrzygnięcia co do istoty rzeczy/,
- zatrzymywania przez organy administracji - nawet przez ponad 2 lata - skarg do NSA złożonych za pośrednictwem tych organów.

5. Zwiększony wpływ skarg przy niezwiększonej w zasadzie obsadzie sędziowskiej NSA wpłynął na wzrost liczby spraw nierozpoznanych na koniec 1991 r. Rezerwy organizacyjne, które by mogły polepszyć sprawność postępowania, są już niewielkie. Konieczne jest zatem zwiększenie liczby etatów sędziowskich, zwłaszcza w wydziałach i ośrodkach zasięgowych, w których wpływ jest największy /Wydz.III, OZ Poznań/. Szczegółowe propozycje zostaną przedstawione we właściwym trybie.

6. Obserwowany ostatnio gwałtowny wzrost wpływu spraw z zakresu podatków, opłat i ceł wymaga powołania w NSA w Warszawie nowego, V Wydziału.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1989 - 1991

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło skarg						Załatwiono skarg						Pozostało na rok następny
		Ogółem	w t y m				Ogółem	w t y m						
			na akty administracyjne ¹		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym				
			L.b.	%	L.b.	%		L.b.	%	L.b.	%			
1989	4.672	13.722	13.409	97,7	313	2,3	14.881	11.101	74,6	3.780	25,4	3.513		
1990	3.513	12.504	12.218	97,7	286	2,3	13.304	10.003	75,2	3.301	24,8	2.713		
1991	2.713	15.575	15.212	97,7	363	2,3	14.732	11.081	75,2	3.651	24,8	3.556		

¹. Od 1990 r. - w związku z rozszerzeniem właściwości NSA - skarżono nie tylko decyzje, ale i inne akty administracyjne.

TABELA Nr 2

wpływ skarg¹ na akty administracyjne²
w zależności od organu, który wydał akt
w latach 1989 - 1991.

Rok	wpłynęło skarg na akty administracyjne					
	ogółem	w t y m				
		na akty administracyjne organów terenowych		na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych		
		L.b.	%	L.b.	%	
1989	13.409	11.332	84,5	2.077	15,5	
1990	12.218	10.194	83,4	2.024	16,6	
1991	15.212	12.774	84,3	2.438	16,0	

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por.tabela nr 1/.
2. Od 1990 r. - w związku z rozszerzeniem właściwości NSA - skarżono nie tylko decyzje, ale i inne akty administracyjne.

TABELA Nr 3

załatwienie na rozprawach¹ skarg² na akty
administracyjne³ w latach 1989 - 1991

Rok	Załatwiono na rozprawach skarg na akty administracyjne							
	Ogółem	w t y m						w inny sposób
		przez uwzględ- nienie skargi		przez oddalenie skargi				
		L.b.	%	L.b.	%	L.b.	%	
1989	10.966	3.661	33,4	6.641	60,6	664	6,0	
1990	9.839	3.277	33,3	5.945	60,4	617	6,3	
1991	10.918	3.903	35,8	6.218	56,9	794	7,3	

1. Tabela nie obejmuje załatwień na posiedzeniach niejawnych, które mają charakter formalny i dot. np. odrzucenia skargi czy umorzenia postępowania /por.tabela nr 1/.
2. Tabela nie obejmuje danych dotyczących załatwień skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por.tabela nr 1/.
3. Od 1990 r. - w związku z rozszerzeniem właściwości NSA - skarżono nie tylko decyzje, ale i inne akty administracyjne.

TABELA Nr 4

skargi na akty administracyjne ¹ według
rodzajów spraw w latach 1989 - 1991 ²

L.p.	Rodzaj spraw i ich symbole	Rok	wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, urbanistyka i architektura /601/	1989	1766	13,2	38,7
		1990	2114	17,3	42,4
		1991	2103	13,8	43,9
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1989	53	0,4	22,4
		1990	72	0,6	27,1
		1991	73	0,5	23,3
3	Drogi publiczne, komunikacja, łączność, transport /603/	1989	82	0,6	49,2
		1990	81	0,6	53,8
		1991	70	0,5	35,7
4	Działalność w dziedzinie wytwórczości, handlu oraz innych rodzajów gospodarki /604/	1989	161	1,2	36,0
		1990	124	1,0	30,7
		1991	422	2,8	31,2
5	Sprawy wewnętrzne, w tym ewidencja ludności, dowody tożsamości, paszporty, akty stanu cywilnego, imiona i nazwiska oraz obywatelstwo /605/	1989	852	6,3	24,7
		1990	791	6,5	22,0
		1991	967	6,4	24,9
6	Geologia, geodezja i kartografia /606/	1989	104	0,8	43,5
		1990	106	0,9	52,2
		1991	162	1,0	46,7
7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz gospodarka gruntami /607/	1989	4607	34,3	33,3
		1990	3686	30,2	34,9
		1991	3811	25,0	36,3

- 2 -

1	2	3	4	5	6
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowe i materiałowa /608/	1989	88	0,7	17,5
		1990	73	0,6	13,6
		1991	90	0,6	8,2
9	Gospodarka wodna /609/	1989	190	1,4	33,9
		1990	113	0,9	53,2
		1991	121	0,8	50,6
10	Nabytą mienia przez gminy i ich związki oraz inne komunalne osoby prawne /610/	1989	4	0,1	-
		1990	1	-	-
		1991	121	0,8	12,7
11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia płatne /611/	1989	2481	18,5	28,3
		1990	2439	20,0	25,4
		1991	3299	21,7	29,9
12	Sprawy dewizowe /612/	1989	10	0,1	50,0
		1990	17	0,1	35,3
		1991	2	0,1	66,7
13	Ochrona przyrody oraz środowiska /613/	1989	89	0,7	43,1
		1990	119	1,0	36,2
		1991	170	1,1	52,3
14	Jednostki, wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka i kultura /614/	1989	69	0,5	42,3
		1990	56	0,5	26,2
		1991	109	0,7	61,0
15	Planowanie przestrzenne /615/	1989	225	1,7	50,0
		1990	310	2,5	51,1
		1991	264	1,7	52,8
16	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarka terenami rolniczymi i leśnymi /616/	1989	1329	9,9	35,4
		1990	863	7,1	21,8
		1991	671	4,4	27,4

1	2	3	4	5	6
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	1989	51	0,4	22,5
		1990	74	0,6	50,0
		1991	101	0,7	60,0
18	Wyłączenie nieruchomości i innych praw /618/	1989	324	2,4	57,9
		1990	310	2,5	48,9
		1991	540	3,5	48,4
19	Zatrudnienie, opieka społeczna i sprawy socjalne /619/	1989	660	4,9	24,7
		1990	559	4,6	23,5
		1991	1140	7,4	27,0
20	Zdrowie, wymagania sanitarno-epidemiologiczne /620/	1989	130	1,0	40,8
		1990	150	1,2	32,2
		1991	299	2,0	38,3
21	Prywatyzacja mienia /621/	1990	9	0,1	50,0
		1991	30	0,2	47,4
22	Bankowość i instytucje ubezpieczeniowe /622/	1990	1	-	-
		1991	16	0,1	-
23	Dozór techniczny, miary i wagi oraz kontrola jakości /623/	1990	1	-	-
		1991	-	-	-
24	Powszechny obowiązek obrony kraju /624/	1990	27	0,2	30,0
		1991	315	2,0	46,6
25	Cudzoziemcy, azyl /625/	1990	-	-	-
		1991	7	0,1	-
26	Ustrój samorządu terytorialnego /626/	1990	25	0,2	28,6
		1991	102	0,7	36,1
27	Spyry o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej /627/	1990	1	-	-
		1991	40	0,3	23,1
28	Status Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych /628/	1990	-	-	-
		1991	-	-	-

1	2	3	4	5	6
29	Time nie objęte symbolami 601-628/629/	1985	134	1,0	48,4
		1990	96	0,8	45,5
		1991	167	1,1	38,7
30	JUGOŁEM	1989	13409	100	33,4
		1190	12218	100	33,3
		1991	15212	100	35,8

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,5% wpływu /por. tabela nr 1/.

2. Dane liczbowe za 1990 i 1991 r. są nieporównywalne z rokiem 1989. W związku z rozszerzeniem własności NSA z dniem 2.VII.1990 r. zmieniono symbole niektórych kategorii spraw oraz wprowadzono nowe symbole spraw poprzednio nie należących do własności NSA.

TABELA Nr 5
Skargi na akty administracyjne 1 terenowych organów
II instancji /samorządowych i rządowych/ według
województw w latach 1989 - 1991.

L. P.	Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływów	
1	St. warszawskie	1989	986	8,7	40,9
		1990	959	9,4	46,9
		1991	1169	9,2	45,2
2	Białkopodlaskie	1989	109	1,0	34,9
		1990	87	0,9	31,8
		1991	104	0,8	37,9
3	Białostockie	1989	376	3,3	28,5
		1990	347	3,4	30,8
		1991	287	2,2	33,8
4	Białskie	1989	191	1,7	35,6
		1990	187	1,8	34,2
		1991	231	1,8	41,5
5	Bydgoskie	1989	300	2,6	30,9
		1990	213	2,1	44,4
		1991	217	1,7	49,4
6	Chełmskie	1989	60	0,5	46,3
		1990	103	1,0	37,1
		1991	75	0,6	35,6
7	Ciechanowskie	1989	167	1,5	58,4
		1990	90	0,9	38,7
		1991	118	0,9	50,0
8	Częstochowskie	1989	203	1,8	31,0
		1990	187	1,8	28,8
		1991	281	2,2	30,2

9	Elbląskie	1989	123	1,1	34,5
		1990	85	0,8	15,8
		1991	152	1,2	42,3
10	Gdańskie	1989	550	4,9	39,3
		1990	411	4,0	33,2
		1991	523	4,1	45,2
11	Gorzowskie	1989	107	0,9	35,4
		1990	110	1,1	29,7
		1991	147	1,2	34,4
12	Jeleniogórskie	1989	194	1,7	25,8
		1990	189	1,9	24,0
		1991	205	1,6	32,5
13	Kaliszkie	1989	183	1,6	41,1
		1990	182	1,8	38,4
		1991	258	2,0	38,3
14	Katowickie	1989	633	5,6	27,4
		1990	484	4,7	30,3
		1991	616	4,8	24,3
15	Kieleckie	1989	245	2,2	37,3
		1990	227	2,2	24,4
		1991	279	2,2	31,2
16	Konińskie	1989	131	1,2	48,7
		1990	73	0,7	42,0
		1991	90	0,7	29,8
17	Koszalińskie	1989	158	1,4	37,0
		1990	172	1,7	28,4
		1991	181	1,4	39,4
18	Krakowskie	1989	575	5,1	33,5
		1990	496	4,9	25,1
		1991	562	5,2	27,2

19	Krośniewskie	1989	115	1,0	31,5
		1990	126	1,2	31,3
		1991	142	1,1	31,5
20	Legnickie	1989	133	1,2	21,9
		1990	141	1,4	21,8
		1991	176	1,4	26,8
21	Leszczyńskie	1989	148	1,3	50,0
		1990	94	0,9	26,6
		1991	75	0,6	47,5
22	Lubelskie	1989	324	2,9	30,7
		1990	364	3,6	31,7
		1991	464	3,6	31,2
23	Łomżyńskie	1989	97	0,9	29,1
		1990	68	0,7	28,9
		1991	132	1,0	37,2
24	Łódzkie	1989	388	3,4	44,9
		1990	340	3,3	32,5
		1991	499	3,9	31,0
25	Nowosądeckie	1989	199	1,8	31,0
		1990	188	1,8	29,7
		1991	211	1,7	35,6
26	Olsztyńskie	1989	196	1,7	31,5
		1990	154	1,5	25,0
		1991	202	1,6	28,7
27	Opolskie	1989	239	2,1	23,3
		1990	198	1,9	16,7
		1991	309	2,4	20,1

28	Jastrożęckie	1989	78	0,7	40,0
		1990	111	1,1	28,1
		1991	182	1,4	57,5
29	Pileckie	1989	137	1,2	34,0
		1990	138	1,4	45,9
		1991	140	1,1	43,6
30	Piotrkowskie	1989	178	1,6	35,0
		1990	123	1,2	44,1
		1991	201	1,6	40,1
31	Plockie	1989	127	1,1	32,8
		1990	107	1,1	24,1
		1991	134	1,0	38,9
32	Poznańskie	1989	611	5,4	28,6
		1990	528	5,2	37,4
		1991	635	5,0	37,3
33	Przemyskie	1989	82	0,7	40,3
		1990	90	0,9	27,0
		1991	107	0,8	31,3
34	Radomskie	1989	208	1,8	36,4
		1990	165	1,6	36,0
		1991	196	1,5	26,3
35	Rzeszowskie	1989	137	1,2	25,6
		1990	140	1,4	19,0
		1991	257	2,0	25,9
36	Śiedleckie	1989	168	1,5	21,8
		1990	187	1,8	25,0
		1991	187	1,5	44,1

37	Sieradzkie	1989	105	0,9	23,8
		1990	114	1,1	31,5
		1991	114	0,9	26,5
38	Skiermiewickie	1989	124	1,1	35,6
		1990	141	1,4	42,7
		1991	169	1,3	33,3
39	Słupskie	1989	118	1,0	26,0
		1990	158	1,6	40,6
		1991	217	1,7	39,4
40	Suwalskie	1989	145	1,3	28,5
		1990	119	1,2	32,3
		1991	212	1,7	55,1
41	Szczecińskie	1989	258	2,3	35,0
		1990	374	3,7	38,7
		1991	427	3,3	44,2
42	Tarnobrzeskie	1989	122	1,1	23,9
		1990	92	0,9	27,3
		1991	152	1,2	30,4
43	Tarnowskie	1989	106	0,9	23,3
		1990	122	1,2	19,8
		1991	128	1,0	27,8
44	Toruńskie	1989	231	2,0	34,3
		1990	170	1,7	31,1
		1991	260	2,0	43,0
45	Wąbrzeskie	1989	265	2,3	36,2
		1990	221	2,2	41,1
		1991	217	1,7	28,6

46	Wrocławskie	1989	142	1,2	31,7
		1990	117	1,1	30,7
		1991	138	1,1	25,2
47	Wrocławskie	1989	636	5,6	30,5
		1990	466	4,6	32,1
		1991	524	4,1	27,1
48	Zamojskie	1989	123	1,1	29,7
		1990	126	1,2	41,5
		1991	227	1,8	21,4
49	Zielonogórskie	1989	97	0,9	37,9
		1990	101	1,0	25,9
		1991	145	1,1	37,5
OGÓŁEM		1989	11332	100	33,9
		1990	10194	100	33,0
		1991	12774	100	35,3

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por. tabela nr 1/. Dane za 1990 i 1991 r. obejmuje nie tylko skargi na decyzje administracyjne, jak w roku 1989, ale również skargi na inne akty administracyjne.

