

Naczelny Sąd Administracyjny

**Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 1993**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, marzec 1994 r.

SPIS TREŚCI

I. Wpływ skarg	str 1
II. Postępowanie sądowe	str 6
III. Orzecznictwo NSA.....	str 8
IV. Działalność organów administracji w świecie orzecznictwa NSA	str 71
V. Oddziaływanie na poziom pracy administra- cji w formach pozaoorzeczniczych.....	str 77
VI. Udział w pracach legislacyjnych.....	str 84
VII. Współpraca z innymi organami i insty- tucjami	str 85
VIII. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza	str 96
IX. Wnioski	str 99

Załączniki:

Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
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 administracyjne według rodzajów spraw
Tabela Nr 5 - Skargi na akty administracyjne terenowych organów II instancji /samorządowych i rządowych/ według województw

I. Wpływ skarg

1. W 1993 roku zaznaczył się dalszy wzrost wpływu skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego /dalej w skrócie: NSA/. Ogółem w roku 1993 wpłynęło 30.278 skarg wobec 24.336 skarg w roku 1992. Wzrost wpływu wyniósł więc 5.942 skargi/24,4%/ i dotyczył wyłącznie skarg na akty administracyjne /29.769 skarg w 1993 r. wobec 23.001 w 1992 r., a więc o 25%/ . W zakresie skarg na bezczynność organów administracji odnotowano natomiast nieznaczne zmniejszenie się liczby skarg /509 skarg w 1993 r. wobec 535 w roku 1992, a więc spadek o 4,9%/.

Jeśli chodzi o przyczyny zwiększenia się liczby skarg, to są one zasadniczo takie same jak w 1992 roku. W przeważającej części wzrost skarg pozostaje w związku ze zmianami ustawowymi dokonanymi w 1990 roku, a mianowicie z wprowadzeniem przy określaniu właściwości NSA klauzuli generalnej, podaniem kontroli sądowej niektórych postanowień oraz podejmowaniem na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym rozstrzygnięć nadzorczych i skarg na uchwały gminy i związków komunalnych.

W dalszym ciągu istotny wpływ na wzrost ogólnej liczby skarg miało zwiększenie się skarg w sprawach celnych i zobowiązań podatkowych, które stanowią łącznie 29,9% wszystkich skarg. Znaczna liczba skarg w tych sprawach pozostaje w związku ze stałym rozszerzaniem się wymiany towarowej z zagranicą /cła/ oraz z rozwojem wojnowynikowej struktury gospodarczej /zobowiązania podatkowe/. Wobec tego, że wskazane procesy gospodarcze wykazują tendencję wzrostową należy oczekiwać, iż w 1994 roku

nastąpi dalszy wzrost skarg w sprawach celnych i zobowiązań podatkowych. Trzeba też zakładać zwiększenie się liczby skarg dotyczących rozstrzygnięć organów podatkowych w sprawach z zakresu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Do skarg, które wpłynęły w znacznym stopniu na wzrost ogólnej liczby skarg, należą również skargi w sprawach zatrudnienia, opieki społecznej i spraw socjalnych. Wzrost liczby tych skarg z 2755 w 1992 r. do 4451 w roku 1993 /14,9% wszystkich skarg/ wynika głównie z gwałtownego zwiększenia się liczby skarg na decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Z posiadanych informacji o wpływie spraw do wymienionego Organu można wnosić, że również w tej grupie spraw należy oczekiwać dalszego, istotnego wzrostu liczby skarg.

Większość skarg pochodziła od obywateli; ich procentowy udział w ogólnej liczbie skarg zwiększył się z 72,2% w roku 1992 do 73,1% w roku 1993.

Wskaźnik zasadności skarg, będący porównaniem liczby skarg uwzględnionych przez NSA z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawie wyniósł 34,2% i był nieznacznie wyższy od wskaźnika takich skarg w 1992 r., który wynosił 33,7%.

2. Wskazany wyżej wzrost liczby skarg na akty administracyjne dotyczy zarówno naczelnych i centralnych organów, jak i organów terenowych. Liczba skarg na akty administracyjne naczelnych i centralnych organów wyniosła 9.814 wobec 6.768 w 1992 r. /wzrost o 45%, a liczba skarg na akty organów terenowych wyniosła 19.955 wobec 17.033 w 1992 r. /wzrost o 17,1%/. Zwiększenie się liczby skarg na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych jest w znacznej mierze następstwem

wspomnianego wyżej wzrostu liczby skarg na decyzje Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, skarg w sprawach celnych, a także skarg w sprawach zwrotu mienia.

3. Dość znaczne zmiany wykazują dane ilustrujące wpływ spraw w przekroju przedmiotowym. Zwiększyła się - jak już wspomniano - liczba skarg w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych /z 3.764 w 1992 r. do 5.159 w 1993 r./, zatrudnienia, opieki społecznej i spraw socjalnych /z 2.755 w 1992 r. do 4.451 w 1993 r./, ceł /z 3.301 w 1992 r. do 3.746 w 1993 r./, a także w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki gruntami /z 3.883 w 1992 r. do 4.015 w 1993 r./ oraz budownictwa, urbanistyki i architektury /z 2.715 w 1992 r. do 3.010 w 1993 r./.

W związku jednak ze wspomnianym wyżej zwiększeniem się ogólnego wpływu skarg, tylko dwie z wymienionych grup skarg, a mianowicie skargi w zakresie zatrudnienia, opieki społecznej i spraw socjalnych oraz w zakresie zobowiązań podatkowych zwiększyły swój udział w ogólnej liczbie skarg /w zakresie zatrudnienia, opieki społecznej i spraw socjalnych udział ten wyniósł w 1993 r. 14,9% wobec 11,6% w roku 1992, a w zakresie zobowiązań podatkowych odpowiednio 17,3% i 15,8%/. W pozostałych z podanych wyżej kategorii spraw nastąpił nieznaczny spadek tego udziału. Podkreślenia wymaga zmniejszenie się liczby skarg w zakresie działalności w dziedzinie wytwórczości, handlu oraz innych rodzajów działalności gospodarczej /719 w 1992 r. do 484 w 1993 r./, gospodarki paliwowo-energetycznej, surowcowej i materiałowej /z 190 w 1992 r. do 170 w 1993 r./ oraz planowania przestrzennego /z 397 w 1992 r. do 351 w 1993 r./.

Jeżeli chodzi o pozostałe grupy skarg, to zarówno ich ilość, jak i udział w ogólnej liczbie skarg, kształtuje się na poziomie zbliżonym do danych z roku 1992.

4. Znacznemu wzrostowi liczby skarg w skali ogólnokrajowej towarzyszył, rzecz jasna, wzrost liczby skarg w większości województw. Tylko w Ciechanowie, Koszalinie, Opolu i Siłpsku odnotowano nieznaczny spadek liczby skarg.

Wzrost liczby skarg w poszczególnych województwach kształtował się nierównomiernie: wyraźny wzrost wpływu skarg wystąpił: w stołecznym województwie warszawskim /z 1356 w 1992 r. do 1487 w 1993 r./, bielskim /odpowiednio: 350 do 472/, katowickim /odpowiednio: 868 do 1074/, krakowskim /odpowiednio: 740 do 910/, łódzkim /odpowiednio: 670 do 779/, nowosądeckim /odpowiednio: 278 do 395/, ostrołęckim /odpowiednio: 169 do 454/. W pozostałych województwach wzrost liczby skarg był mniejszy, a niekiedy kształtował się na bardzo zbliżonym poziomie do stanu odnotowanego w roku 1992.

Porównując przedstawiony wyżej materiał statystyczny z danymi ilustrującymi wpływ skarg w poszczególnych województwach w roku 1992 w dwóch wypadkach, a mianowicie województwa białostockiego i ostrołęckiego, stwierdzamy zasadniczą zmianę. Otóż w roku 1992 województwo białostockie należało do tych województw, w których wystąpił znaczny wzrost wpływu skarg /z 287 w 1991 r. do 449 w 1992 r./, natomiast w roku 1993 stwierdzono w nim największy ich spadek /o czym wyżej/. W województwie ostrołęckim wystąpiło zjawisko odwrotne: w roku 1992 stwierdzono tu najwyższy /w tym okresie/ spadek skarg /ze 182 w 1991 r. do

169 w 1992 r./, natomiast w roku 1993 ostrołęckie należy do tych województw, w których odnotowano największy wzrost skarg. Badany materiał statystyczny nie dostarcza, niestety, żadnych informacji, które pozwoliłyby na ustalenie przyczyn takiego kształtowania się w tych województwach owych danych.

W roku 1993 do NSA w Warszawie wpłynęło 12.444 /41,1% skarg

ogółu/; w tym:	
- do Wydziału I	- 2612
- " II	- 2702
- " III	- 1858
- " IV	- 2270
- " V	- 3002

Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł:

- w Gdańsku	- 2861 /9,4%/
- w Katowicach	- 2664 /8,8%/
- w Krakowie	- 3397 /11,2%/
- w Lublinie	- 2146 /7,1%/
- w Łodzi /I.XI.93/	- 528 /1,8%/
- w Poznaniu	- 3876 /12,8%/
- we Wrocławiu	- 2362 /7,8%/

5. Jak już wspomniano, liczba skarg na bezczynność organów administracji zmniejszyła się z 535 w roku 1992 do 509 w 1993 r. Nadeł w pełni uprawnione wydaje się być twierdzenie, że skargi te są wykorzystywane w stopniu nieproporcjonalnie niskim do rzeczywistego poziomu sprawności działania organów administracji. Nie jest wykluczone, że rzadkie korzystanie przez obywateli

teji z prawa do skargi na bezczynność organów administracji jest powodowane w znacznym stopniu brakiem znajomości przepisów o możliwości wnoszenia takich skarg.

II. Postępowanie sądowe

1. W 1993 r. załatwiono ogółem 23.144 skarg¹ wobec 18.851 skarg załatwionych w roku 1992. Wzrost skarg załatwionych wyniósł więc 4.293, co stanowi 22,8%. Na rok następny pozostało do załatwienia 16.175 skarg, co odpowiada ponad 6 miesięcznemu wpływowi skarg w roku 1993 /ściśle: 6,4/. W roku 1992 pozostało do załatwienia na rok następny 9.041 skarg /odpowiadało to ponad 4 miesięcznemu wpływowi/.

Na rozprawach załatwiono 15.998 skarg /w roku 1992 - 13.606 skarg/, to jest 69,1% ogółu skarg /w roku 1992 - 72,2%/. Pozostałe skargi załatwiono na posiedzeniach niejawnych.

Znaczne zwiększenie się liczby spraw pozostałych do załatwienia na rok następny wynika przede wszystkim z istotnego wzrostu wpływu skarg /o czym wyżej/, przy jednocześnie niezbyt znacznym zwiększeniu się kadry sędziowskiej, wynikającym z trudności związanych z pozyskiwaniem właściwych kandydatów na stanowiska sędziowskie. Wpływ na powyższy stan ma niewątpliwie również coraz bardziej skomplikowany charakter rozpoznawanych spraw.

2. Podobnie jak w latach ubiegłych, stwierdzono stosunkowo liczne wypadki nadsyłania sądowi niekompletnych akt oraz nieprzestrzegania 30-dniowego terminu, w którym organ administracji jest obowiązany przesłać NSA skargę wraz z odpowiedzią na nią. Poziom odpowiedzi na skargę był różnicowany. Obok pism

zawierających wyczerpujące wskazanie przyczyny nieuwzględnienia skargi oraz ustosunkowania się do wszystkich podniesionych przez skarżącego zarzutów, występowały odpowiedzi, które nie odpowiadały wymaganiom art.200 § 5 Kpa, ograniczając się tylko do ogólnych stwierdzeń i wniosków.

W odniesieniu do wypadków naruszenia przez organy administracji 30-dniowego terminu przekazania skargi sądowi, warto podać, że np.:

- w sprawie I SA 2368/93 Główny Inspektor Sanitarny przekazał NSA skargę po upływie 8 miesięcy,
- w sprawie IV SA 1/93 Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa przekazał NSA skargę po upływie 11 miesięcy, a w sprawie IV SA 82/92 po upływie 1 roku,
- w sprawie V SA 2246/93 Prezes Głównego Urzędu Ceł przekazał NSA skargę po upływie 15 miesięcy, a w sprawie SA/Gd 2581/93 po upływie 8 miesięcy.

Jest oczywiste, że naruszenie terminu przekazania NSA skargi wraz z aktami, powoduje najczęściej dość znaczne przedłużenie postępowania. Uchybienie to było przedmiotem licznych pism stron, kierowanych do Prezesa NSA. W dalszym ciągu pozostaje aktualna sprawa wprowadzenia unormowań prawnych pozwalających na skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku. Zagadnienie to było już podnoszone w "Informacji" za rok 1991 i 1992. Rozwiązania w tym zakresie przewidziane we wniesionym przez Prezydenta RP projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym realizują potrzeby i oczekiwania obywateli, jak i Sądu.

3. W 1993 r. udział w rozprawach pełnomocników organów

administracji wyniósł 37,7% /w 1992 r. - 43,7%/, pełnomocników organizacji społecznych 0,9%, a samorządu mieszkańców 0,2%.

W dalszym ciągu udział pełnomocników organów administracji nie jest wystarczający. Dość częste były wypadki nieuczestniczenia tych przedstawicieli w sprawach o skomplikowanym faktycznym charakterze i prawnym, a także o znacznym ciężarze gatunkowym /dot.np. należności z tytułu ceł lub podatków w wysokości kilku miliardów zł./. Stan taki trudno uznać za prawidłowy.

Prokuratorzy uczestniczyli w 1297 rozprawach /8,1%/: ich udział sędziowie NSA oceniają z reguły pozytywnie /jako bardzo pożyteczny/, sąd postulat zwiększenia częstotliwości ich wystąpień przed sądem administracyjnym.

Udział adwokatów w charakterze pełnomocników stron procesowych wyniósł 18,8%.

III. Orzecznictwo NSA

Naczelny Sąd Administracyjny stosował i rozwijał ustalone już w orzecznictwie zasady i w związku z tym w swoich orzeczeniach zwracał szczególną uwagę na:

- ściśle respektowanie przez organy administracji zasady wydawania decyzji na podstawie aktów normatywnych powszechnie obowiązujących,
- współstosowanie Konstytucji RP i uwzględnianie jej postanowień przy wykładni wszelkich aktów normatywnych oraz przyjmowanie takich rozwiązań, które najpełniej realizują normę konstytucyjną,
- możliwość bezpośredniego stosowania w postępowaniu administracyjnym norm ustawy zasadniczej,

- konieczność sięgania do ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych i stosowanie ich przy rozstrzyganiu konkretnych spraw, chyba że z ich treści wynika, że nie są to akty samowykonalne,
- pełne respektowanie przez wszystkie organy prawa obywatela do rzetelnej i sprawiedliwej procedury,
- korzystanie z uznania administracyjnego tak, aby nie przekształciło się to w dowolność działania administracji.

W roku 1993, podobnie jak w latach poprzednich, w praktyce NSA pojawiły się liczne problemy, związane najczęściej z kształtowaniem się nowych stosunków społeczno-gospodarczych oraz towarzyszącymi tym procesom zmianami stanu prawnego.

Na tym tle wyłania się z reguły konieczność rozstrzygania w orzecznictwie administracyjnym i sądowo-administracyjnym wielu nowych problemów, nie mających najczęściej dostatecznego oparcia w dorobku doktryny prawa i w orzecznictwie. W tej sytuacji utrzymanie jednolitego orzecznictwa sądowego staje się zadaniem bardzo trudnym. Także we wskazanym zakresie rozwiązania proponowane we wniesionym przez Prezydenta RP projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wychodzą naprzeciw oczekiwaniom Sądu.

W zakresie działalności gospodarczej

W tej grupie spraw przeważały sprawy dotyczące wpisów do ewidencji działalności gospodarczej oraz koncesji.

Jednym z nowych zagadnień jakie w 1993 r. wystąpiły w tych sprawach w postępowaniu przed NSA to zagadnienie współkompeten-

cji organu administracji państwowej /Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa/ oraz organu samorządu terytorialnego przy udzielaniu koncesji na wydobywanie kopalin, piasku oraz eksploatację wód leczniczych z obszaru górniczego. Współkompetencja ta wynika z art. 12b ust.2 prawa górniczego z dnia 6 maja 1953 r., wprowadzonego nowelą z dnia 9 marca 1991 r. /Dz.U. Nr 31, poz.128/, który uzależnia wydanie koncesji przez Ministra od wyrażenia zgody między innymi przez właściwy organ samorządu terytorialnego. Na tym tle wpłynęły do NSA skargi wniesione przez organy samorządu terytorialnego na decyzje Ministra o udzieleniu koncesji, zarzucając, iż organ koncesyjny nie uwzględnił warunków na jakich zgoda organu samorządu została wyrażona. W sprawach tych Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił skarg, uznając, że organ samorządu terytorialnego, jako współdecydent, nie jest stroną postępowania administracyjnego w takiej sprawie i nie przysługuje mu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję o udzieleniu tego rodzaju koncesji.

W związku z wprowadzeniem przez ustawę z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej /Dz.U. Nr 107, poz.460/ obowiązku uzyskania koncesji na prowadzenie działalności w zakresie przetwórstwa i obrotu metalami nieżelaznymi, wystąpiło w 1993 r. przed NSA zagadnienie, czy organy samorządu terytorialnego są uprawnione nadal do wydawania w trybie art.40 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym gminnych przepisów porządkowych, zobowiązujących podmioty prowadzące skup złomu metali nieżelaznych do ewidencjonowania dostawców złomu.

W tej kwestii sąd zajął stanowisko, że uchwała rady miejskiej, wydana na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, wprowadzająca w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych i osób fizycznych prowadzących skup złomu metali nieżelaznych obowiązek ewidencjonowania dostawców złomu, a także źródół jego pochodzenia, nie dotyczy zagadnienia koncesji. Nie wchodzi to w zakres kompetencji organu koncesyjnego ani nie uzupełnia i nie modyfikuje warunków uzyskania koncesji uregulowanych w ustawie o działalności gospodarczej.

Pojawiło się znów zagadnienie obrotu "materiałami pirotechnicznymi". Sąd oddalił skargę na decyzję o odmowie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia skupu i sprzedaży "fajerwerków", przyjmując, że względy bezpieczeństwa ludności przemawiają za tym, by "fajerwerki" uznawać za materiały wybuchowe, którymi obrót podlega koncesjonowaniu na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej /Dz.U. Nr 41, poz.324 z późn.zm./.

W sprawach o udzielenie koncesji na prowadzenie aptek wystąpił problem udziału organów samorządu aptekarskiego w postępowaniu administracyjnym w tych sprawach. Sąd uznał, że stosownie do art. 1 i art. 7 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich /Dz.U. Nr 41, poz. 179 z późn.zm./ właściwe okręgowe izby aptekarskie mają interes prawny do występowania w postępowaniu administracyjnym, którego celem jest udzielenie lub cofnięcie koncesji na prowadzenie apteki oraz służy im prawo do wniesienia skargi do NSA na ostateczną decyzję administracyjną w tym przedmiocie.

Zanotowano sprawy, w których wojewodowie korzystając z uprawnień przewidzianych w art. 86 i 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz. 52 z późn.zm./ orzekali nieważność uchwał rad miejskich i gminnych w sprawie ustalenia punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu w ilości kilkakrotnie przewyższającej ilości dotychczasowe. Sąd, oddalając skargi tych rad na powyższe rozstrzygnięcia nadzorcze, podkreślał, że nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dokonana ustawą z 17 kwietnia 1993 r. /Dz.U. Nr 40, poz. 184/ nie zmieniła celów, zadań i zasad określonych w preambule i przepisach art. 1 i 2 ustawy z 26 października 1982 r., nakazujących podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu.

Gospodarka gruntami

W zakresie gospodarki gruntami nadal liczbowo przeważały sprawy o stwierdzenie nabycia - na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości /Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn.zm./ - przez państwowe osoby prawne, inne niż Skarb Państwa, prawa użytkowania wieczystego gruntów będących w ich zarządzie i prawa własności znajdujących się na nich budynków i urządzeń. Dość liczne były także sprawy o podział nieruchomości oraz o aktualizację opłat rocznych ponoszonych z tytułu zarządu nieruchomościami.

Wprawdzie liczebność skarg z zakresu gospodarki gruntami zmniejsza się, to nadal jednak pomimo wielu lat obowiązywania

ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości - stosowanie jej przepisów przysparza trudności organom administracji rządowej i samorządowej oraz sędziom administracyjnemu. Potwierdza to liczba wniosków kierowanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię przepisów ustawy, względnie o stwierdzenie niezgodności z prawem wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Trudności interpretacyjne, powstające przy jej stosowaniu, są również przedmiotem licznych orzeczeń Sądu Najwyższego.

Gdy chodzi o wspomniane trudności, to warto wskazać na tak zwaną bonifikatę ceny sprzedaży mieszkań komunalnych. W praktyce organów samorządu terytorialnego obserwuje się tendencję - z przyczyn, jak można przypuszczać ekonomicznych - do dość swobodnego traktowania przepisów ustawy, ograniczających uprawnień tych organów. Polega to na podejmowaniu przez rady gminy uchwał tworzących preferencyjne warunki nabywania mieszkań, za cenę niższą niż ustalona wedle zasad określonych w ustawie. Odpowiedzi na pytanie, czy jest to dopuszczalne, z uwagi na rozbieżności w orzecznictwie NSA, udzielił pełny skład Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

Wobec odmiennych w tej materii uchwał samorządu terytorialnego sąd administracyjny wyjaśnił, że art. 4 ust. 1 ustawy, regulujący zbywanie nieruchomości, nie stwarza podstaw do przenoszenia przez gminę własności nieruchomości w drodze darowizny bądź nieodpłatnego oddania w użytkowanie przedsiębiorstwu na cele prowadzonej działalności zarobkowej, także w wypadku, gdy jest to przedsiębiorstwo komunalne użyteczności publicznej.

W sprawach o podział nieruchomości Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego dwukrotnie zwracał się do Trybunału Konstytucyjnego o zajęcie stanowiska co do przepisów znajdujących zastosowanie w załatwieniu tych spraw. W orzeczeniu z dnia 29 marca 1993 r. /sygn. W 13/93/ Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że z nieruchomości objętej podziałem mogą być wydzielone, a następnie przejęte na własność gminy grunty wyłączone pod budowę nowych ulic /z wyłączeniem ich modernizacji/, zaś orzeczeniu z dnia 20 kwietnia 1993 r. /sygn. P 6/92/ stwierdził, że przepis art. 85 ustawy nakładający na właściciela powstałych w wyniku podziału działek - obowiązek ich zagospodarowania - jest niezgodny z Konstytucją.

Analiza omawianych spraw "działowych" prowadzi do wniosku, że przyczyną skarg jest pewien dualizm praw i obowiązków wprowadzony przepisem art. 10 ustawy. O zatwierdzeniu planu podziału nieruchomości, w wyniku którego wydzielona zostaje działka pod budowę ulicy decyduje organ rządowej administracji ogólnej, natomiast odszkodowanie za tę działkę obciąża gminę. Rozwiązanie budzi zastrzeżenia gmin, które najczęściej nie dysponują stosownymi środkami finansowymi na ten cel i które nie widzą potrzeby przejmowania w tym trybie gruntów zwłaszcza w sytuacji, gdy w najbliższych latach budowa ulic nie będzie realizowana.

W kwestii cen gruntów i związanej z tym wysokości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i zarząd należy przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1992 r. /sygn. K 3/92/, którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stanowiącego, że aktualizacji ceny gruntu oddanego

w użytkowanie wieczyste dokonuje się w drodze oświadczenia rejestrowanego organu rządowej administracji ogólnej w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i zarządu gminy w odniesieniu do gruntów stanowiących własność gminy. Aktualizacji tej, jak wynika z powyższego orzeczenia, dokonuje się w umowie cywilnoprawnej.

Pewne trudności interpretacyjne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wywołało bezpośrednie pominięcie /jako rzekomo wygasłego/ w tekście jednolitej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127/ przepisu art. 87 ust. 4 zwalniającego pewną kategorię posiadaczy gruntów państwowych od pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego lub zarządu, o ile wnioski o przekazanie gruntów zostały złożone w terminie do 31 grudnia 1988 r. W praktyce okazało się, że pomimo upływu lat, nie wszystkie wnioski zostały rozpoznane. Brak przepisu w tekście ustawy sprawia, że organy żądają zapłaty pierwszej opłaty, przeciwko czemu zasadnie - zdaniem sądu administracyjnego - demonstrują posiadacze gruntów.

Problematyka spraw z zakresu planowania przestrzennego wiązała się najczęściej z oceną legalności decyzji o lokalizacji inwestycji oraz interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany te, stanowiące akty prawa miejscowego, są wiążące przy podejmowaniu rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Prowadzenie zatem prac nad aktualizacją planów, samo przez się, nie może uzasadniać odmowy udzielenia pozwolenia na budowę - jak to przyjął NSA w sprawie SA/Lu 1448/92 - skoro decydującym

kryterium jest zgodność rozstrzygnięcia z aktualnie obowiązującym planem miejscowym.

Przy wykładni miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie można pomijać konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Jeśli bowiem w planie zagospodarowania przestrzennego określona nieruchomości została przeznaczona na cele publiczne a cel ten będzie realizowany w przyszłości, to do czasu realizacji tego planu, właściciela gruntu nie można pozbawiać uprawnienia do tymczasowej zabudowy tego gruntu. W sprawie SA/Kr 327/93 NSA wyjaśnił, że przepis art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym /Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm./ zezwala właścicielowi na "prawidłowe wykorzystanie gruntów" a to oznacza prawo dysponowania nieruchomością, łącznie z prawem tymczasowej zabudowy skoro po jej likwidacji nie będzie przeszkód w zagospodarowaniu gruntu według przeznaczenia wynikającego z planu zagospodarowania przestrzennego.

W wyroku wydanym w sprawie SA/Lu 643/93 wyjaśniono również, że przepis art. 47 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym zachował swą moc obowiązującą mimo, iż w terminie określonym w art. 47 ust. 5 tejże ustawy, plan miejscowy nie został uchwalony. Brak więc planu dla określonego terenu nie wyłącza lokalizacji na tym terenie obiektów budowlanych, zaś rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej winno nastąpić w oparciu o materiały do planu, które należy traktować jako materiały dowodowe w rozumieniu art. 75 Kpa. Brak planu nie wyłącza zatem wydania pozwolenia na budowę.

W sprawach z zakresu prawa budowlanego można mówić o wypracowaniu w orzecznictwie w miarę jednolitych kryteriów interpretacyjnych dot. § 12 i 13 rozporządzenia z 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki /Dz.U. Nr 17, poz. 62 ze zm./.

Dotyczą one w szczególności następujących zasad:

- minimalna odległość między budynkami znajdującymi się na sąsiednich działkach winna wynosić 8 metrów /w pewnych sytuacjach jedynie 6 m/,
- sytuowanie obiektów bliźniaczych w granicy działki możliwe jest jedynie wówczas gdy przewiduje to szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego, względnie wówczas gdy nie występuje naruszenie interesów osób trzecich,
- obiekty na działkach niezabudowanych winne być sytuowane z zachowaniem odległości 4 m od granicy,
- odstępowo od przepisów techniczno-budowlanych lub norm jest dopuszczalne jedynie przed rozpoczęciem robót, stosowanie odstępow w trakcie budowy byłoby sanowaniem samowoli budowlanej.

Powszechnie akceptowany jest również pogląd o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na budowę w sytuacji kiedy obiekt został już zrealizowany.

Wypracowane w orzecznictwie kierunki wykładni nie usuwają wszystkich wątpliwości, w związku z niedoskonałością unormowań prawa budowlanego i przepisów wykonawczych. Ich usunięcie będzie możliwe po sfinalizowaniu prac nad nowym prawem budowlanym i ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. W każdym bądź razie konieczne jest wyeliminowanie oczywistych uchybień organów nad-

zoru budowlanego, wynikających z braku oznaczenia adresata np. w sprawie SA/Lu 1095/92, czy też kierowanie nakazu demontażu okratowania balkonu do spółdzielni, mimo że wykonane zostały przez najemców lokali, jak to miało miejsce w sprawie SA/Lu 1311/92.

W praktyce orzeczniczej wyłoniła się również kwestia z po-granicza prawa budowlanego i procesowego. W dotychczasowym orzecznictwie NSA przyjmowano dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego, bez względu na to, czy obiekt objęty tym pozwoleniem został wybudowany, jeśli tylko istniały przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności, wymienione w art. 156 § 1 Kpa. Przyjmowano bowiem, że wybudowanie obiektu budowlanego należy do sfery następstw o charakterze faktycznym, zaś odmowa stwierdzenia nieważności, zgodnie z brzmieniem art. 156 § 2 Kpa, dotyczy sytuacji, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Tymczasem według uchwały Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r. /III AZP 23/93/ zrealizowanie inwestycji na podstawie decyzji o pozwoleniu budowlanym wyłącza dopuszczalność stwierdzenia nieważności tej decyzji mimo istnienia przesłanek z art. 156 § 1 Kpa. Ten bardzo istotny problem dla orzecznictwa w sprawach budowlanych powinien być w sposób jednoznaczny rozstrzygnięty, tym bardziej, że upowszechnienie tego kierunku wykładni może rzutować na odmowę stwierdzenia nieważności innych decyzji wydanych w toku całego procesu inwestycyjnego.

Sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nadal wywołują spory interpretacyjne. Wprawdzie doszło do ujednolicenia orzecznictwa w zakresie oceny zbędności nieruchomości na cel określony

w decyzji o wywłaszczeniu, jednakże nadal otwartą kwestią jest ocena negatywnych przesłanek zwrotu. Z konstrukcji ujednolicenia zawartego w art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości /Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 z późn. zm./ wynika, że organ administracji ma obowiązek orzec o zwrocie uprzednio wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli spełnione zostaną dwie przesłanki - gdy o zwrot ubiega się poprzedni właściciel /następca prawny/ oraz gdy nieruchomości stała się zbędna na cel, określony w decyzji o wywłaszczeniu. Tego rodzaju regulacja, nie zawierająca przesłanek negatywnych wyłączających zwrot, ukazywała orzecznictwo według którego przeszkodą zwrotu nie mogło być obciążenie nieruchomości /po jej wywłaszczeniu/ prawem użytkowania wieczystego. Stanowiło to uległo weryfikacji. Po wystąpieniach składów orzekających NSA, w trybie art. 391 Kpc, Sąd Najwyższy podjął m.in. uchwałę z 29 września 1993 r. III AZP 13/93 stwierdzając, iż zwrot może nastąpić jeżeli Skarb Państwa lub gmina władają jeszcze nieruchomością. Oznacza to zmianę dotychczasowej wykładni przesłanek zwrotu a jednocześnie otwartą kwestię jest ocena charakteru i skutków decyzji orzekającej o zwrocie. Nadal więc zachodzi wątpliwość, czy decyzja orzekająca zwrot nieruchomości skutkuje przeniesienie jej własności na rzecz poprzedniego właściciela a także, czy przez pojęcie "władania", poza użytkowaniem wieczyście, należy rozumieć istnienie innych praw rzeczowych obciążających uprzednio wywłaszczoną nieruchomość. Wątpliwości te pogłębia pytanie, czy na organie rozpatrującym żądanie zwrotu nieruchomości spoczywa obowiązek dokonywania ustaleń o zaistnieniu przesłanek umożliwiających rozwiązanie użytkowania wieczystego, skoro wówczas możliwy byłby zwrot wywłaszczonej nierucho-

mości.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na niepokojące i niezgodne z zasadami państwa prawnego zjawisko podejmowania - po zgłoszeniu wniosku o zwrot - działań uniemożliwiających orzeczenie zwrotu. Do działań tych należy m.in. sprzedaż gruntu po złożeniu wniosku o zwrot, czy też oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste a wreszcie wydanie /na użytek postępowania dot. zwrotu/ decyzji lokalizacyjnej mającej uzasadnić niezbędność nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej. W ocenie NSA /przykładowo wyrok z 13 grudnia 1993 r. IV SA 40/93/ należy ocenić dopuszczalność i skuteczność takiego działania.

Wszystkie te kwestie wymagają dalszych rozważań i przyjęcia jednolitej wykładni przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W sprawach o charakterze rewindykacyjnym /żądania byłych właścicieli domagających się stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu mienia na własność Skarbu Państwa/ zarządza się dezaprobatą a niejednokrotnie negacją rozstrzygnięć NSA przez naczelne organy administracji państwowej. Kwestia ta ma wymiar wielospektrowy. Aczkolwiek dotychczas nie uchwalono ustawy reprywatyzacyjnej, byli właściciele wykazują, iż przejęcie mienia na rzecz państwa, w oparciu o unormowania z lat czterdziestych i pięćdziesiątych, nastąpiło z naruszeniem prawa. Chodzi najczęściej o decyzje wydane na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej /Dz.U. Nr 3, poz.13/, przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym /Dz.U. Nr 11, poz.37/, ustawy z dnia 3 stycznia

1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej /Dz.U. Nr 3, poz.17/ i wielu innych wówczas obowiązujących aktów prawnych. W przekroju przedmiotowym chodzi o przejęte na rzecz państwa fabryki, młyny, cegielnie, kamieniołomy czy też warsztaty rzemieślnicze.

W orzeczeniach NSA prezentowane jest jednolite stanowisko a mianowicie, że skuteczne wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o przejęciu mienia na rzecz państwa, wymaga merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Decydujące znaczenie ma więc ocena legalności decyzji o przejęciu mienia w dacie jej wydania, bez względu na to, jaka jest obecna ocena tych unormowań. Stąd też wykazanie podjęcia decyzji z rażącym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 Kpa, musi prowadzić do stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Z tych względów NSA nie podzielił stanowiska organów o oczekiwaniu na uchwalenie ustawy reprywatyzacyjnej, czy też argumentacji o braku środków finansowych. Znalazło to swój wyraz w licznych orzeczeniach NSA uwzględniających skargi na bezczynność organów /IV SAB 23/93, IV SAB 39/93, IV SAB 44/93/ a także w sygnalizacjach, bliżej przedstawionych w rozdziale 6 informacji.

Ze sprawami o charakterze rewindykacyjnym wiąże się problematyka tzw. gruntów warszawskich, gdyż byli właściciele nie rezygnują z dochodzenia swych roszczeń. Pojawiało się niewystępujące w poprzednich latach zjawisko, polegające na żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji wydanych na podstawie przepisów dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy /Dz.U. Nr 50, poz.279/ odmawiają-

cyh przyznania byłym właścicielom prawa własności czasowej. Od czasu, gdy były wydawane decyzje odmawiające przyznania byłym właścicielom własności czasowej /obecnie prawa wieczystego użytkowania/, stan prawny nieruchomości ulegał najczęściej zmianom, gdy grunt został oddany w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste innemu osobom fizycznym lub prawnym. Zmiana stanu prawnego gruntu a także budynków następowała również na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. Nr 79, poz. 464/ w postaci przekształcenia z mocy prawa zarządu w prawo wieczystego użytkowania i nabycie własności budynków. Wreszcie kolejna zmiana stanu prawnego nieruchomości warszawskich nastąpiła na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych /Dz.U. Nr 32, poz. 91 z późn. zm./ w postaci przekształcenia własności Skarbu Państwa we własność komunalną należącą do właścicieli gmin.

Wskazane wyżej zmiany stanu prawnego odnoszące się również do gruntów warszawskich powodują cały szereg komplikacji zarówno natury faktycznej, jak i prawnej przy wydawaniu rozstrzygnięć dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji odmawiających przyznania własności czasowej. Jeżeli bowiem obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja dotknięta jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 Kpa, zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji. Ta zasada, wobec

treści art. 234 Kc odnosi się również do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Jeżeli przeto osoba trzecia nabyła prawo wieczystego użytkowania gruntu na podstawie umowy, istnieje podstawa odmowy stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi własności czasowej z powodu powstania nieodwracalnych skutków prawnych /art. 156 § 1 Kpa/. Przekształcenie się własności Skarbu Państwa we własność komunalną dotyczącą gruntów warszawskich, powoduje komplikacje natury organizacyjnej przy wydawaniu decyzji o oddaniu gruntu byłemu właścicielowi w użytkowanie wieczyste i zwrocie budynków. Wówczas bowiem gmina-dzielnica, która jest właścicielem gruntu podlega w świetle uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. /W.3/92/, wyłączeniu od załatwienia sprawy. Sprawa powinna być załatwiana przez inną gminę, co wiąże się zarówno dla stron, jak i organu z określonymi trudnościami.

W sprawach o odszkodowanie za grunty warszawskie wyłożyły się ponadto kwestie natury fiskalnej, które zdaniem organów uzasadniają, na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kpa zawieszenie postępowania. Postanowienia w tym przedmiocie zostały przez NSA uchylone z powodu braku przesłanek do zawieszenia postępowania /por. przykładowo wyrok w sprawie IV SA 1768/92 z dnia 10 września 1993 r./.

Zwrot majątku utraconego przez związki zawodowe w wyniku wprowadzenia stanu wojennego

W latach 1991-1992 z uwagi na postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił postępowanie w wielu sprawach ze skarg wniesionych od orzeczeń Społecznej Komisji Rewindykacyjnej, nakazujących zwrot

na rzecz Komisji Zakładowych NSZZ "Solidarność" ich majątku, przejętego przez inne związki zawodowe po wprowadzeniu stanu wojennego.

W dniu 25 lutego 1992 r. Trybunał Konstytucyjny /sygn.akt K 4/91/ orzekł - między innymi - że art. 2 ust. 3 i art. 3

ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i inne organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego /Dz.U. z 1991 r. Nr 4, poz. 17/ są niezgodne z Konstytucją w zakresie dotyczącym obowiązku odszkodowania za zużycie przejętych składników majątkowych wykonywanych na potrzeby członków związku "Solidarność".

Wobec uznania w dniu 7 października 1992 r. powyższego orzeczenia za zasadne przez Sejm RP, Naczelny Sąd Administracyjny po nadaniu biegu sprawom - uchylił wiele z zaskarżonych orzeczeń, wskazując Społecznej Komisji Rewindykacyjnej na potrzebę wyjaśnienia przy ponownym badaniu wniosków, kwestii podniesionych przez Trybunał Konstytucyjny.

W toku rozpoznawania omawianych spraw wyjaśniono również, że termin składania wniosków o odszkodowanie do Społecznej Komisji Rewindykacyjnej, który upłynął z dniem 31 grudnia 1991 r. jest terminem zawitym i nie może być przywrócony.

Sprawy mieszkaniowe

W porównaniu z rokiem poprzednim problematyka spraw mieszkaniowych nie uległa w zasadzie większej zmianie. Nadal przeważają sprawy dotyczące bądź odmowy przydziału lokali mieszkalnych bądź przydziału zastępczych pomieszczeń mieszkalnych.

Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że przyczyną skarg na odmowę przydziału lokalu jest ich brak, spowodowany

nietenowaniem właściwie komunalnego budownictwa mieszkaniowego i niewielkim "odyskiem" lokali objętych szczególnym trybem najmu, między innymi na skutek realizacji przez właścicieli domów prawa do zajmowania zwalnianych mieszkań.

Gdy chodzi o sprawy dotyczące pomieszczeń zastępczych, to kwestionowanie wydanych w nich decyzji wywołane jest najczęściej błędnym przekonaniem, że standard pomieszczenia powinien odpowiadać standardowi lokalu opuszczonego na skutek ewakuacji lub decyzji o przekwaterowaniu. Niekiedy jednak wysuwane są w tych sprawach zarzuty, istotne z punktu widzenia społecznego. Twierdzi się, że organy administracji państwowej przydzielając pomieszczenia zastępcze, powinny brać pod uwagę /czego nie przewiduje art. 7 prawa lokalowego/ także stan zdrowia najemcy, wyłączaający np. ze względu na schorzenia narzędów ruchu korzystanie z mieszkań znajdujących się powyżej parteru w domach bez wind. Tego rodzaju zarzuty są wnikliwie badane przez Sąd i niekiedy uwzględniane.

W 1993 r. na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniona została, rozstrzygnięta dotychczas rozbieżna kwestia, czy udzielenie zezwolenia na zamianę mieszkania możliwe jest jedynie wówczas, gdy w lokalu zajmowanym przez najemcę ubiegającego się o zamianę - potwierdzenia/przypadająca na jednę osobę nie przekracza 5 m². W poświęconej tej sprawie uchwale Składu Stosownego Sędziów - Sąd Najwyższy stwierdził, że dla wydania zezwolenia na zamianę lokalu mieszkalnego kwestia ta jest obojętna.

Dorobkiem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, o istotnym społecznym znaczeniu, było ugruntowanie poglądu, że

fakt, iż osoba ubiegająca się o przydział lokalu mieszkalnego jest członkiem spółdzielni mieszkaniowej i zgromadziła niezbędny wkład na mieszkanie spółdzielcze - nie stanowi przeszkody w przydzieleniu jej przez organ administracji państwowej lokalu mieszkalnego na czas nie oznaczony, o ile oczywiście spełnia warunki wymagane przepisami. U podstaw tego poglądu leży przeświadczenie, że nie mogą być w gorszej sytuacji prawnej osoby, które podjęły działania zmierzające do samodzielnego rozwiązania kwestii mieszkaniowych, a nie mogą ich sfinalizować ze względu na zmianę sytuacji materialnej i znaczny wzrost cen mieszkań spółdzielczych niż osoby, które nie przejawiały w tym zakresie żadnej aktywności.

Sprawy komunalizacyjne

Sprawami komunalizacyjnymi nazywane są sprawy z zakresu nabywania przez gminy mienia ogólnopublicznego /państwowego/ na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o prawach samorządowych /Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm./.

Zgodnie z tymi przepisami nabycie mienia następuje bądź z urzędu bądź na wniosek gminy.

Najliczniejszą grupę omawianych spraw stanowią sprawy ze skarg na decyzje stwierdzające nabycie przez gminy mienia z urzędu. Z reguły są one wnoszone przez użytkowników lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzjami, a zatem przez osoby nie będące - w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego - stronami postępowania, ponieważ decyzje komunalizacyjne nie naruszają ich praw. Rządziej skargami

są osoby roszcujące sobie właścicielskie prawa do nieruchomości, traktowane - w razie uwiarygodnienia tego prawa - przez NSA, jako strony postępowania.

Drugą pod względem liczności kategorię stanowią sprawy ze skarg organów gminy na decyzje odmawiające uwzględnienia ich wniosków o przekazanie mienia ogólnopublicznego na realizację zadań gminy. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wyrażono, że niezbędność mienia do wykonywania zadań gminy nie może spowodować się do chęci czerpania korzyści majątkowych, na przykład przez pobieranie opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub zagospodarowanie w przyszłości mienia w sposób przynoszący gminie dochody. Niezbędność, o jakiej mowa w art. 5 ust. 4 ustawy, musi dotyczyć konkretnych zadań, istniejących w chwili składania wniosku komunalizacyjnego.

Należy zauważyć, że na orzecznictwo w sprawach komunalizacyjnych istotny wpływ wywierają uchwały Trybunału Konstytucyjnego, zawierające wykładnię przepisów wspomnianej wyżej ustawy. W tej drodze wyjaśniono w 1992 r. jak należy rozumieć zawarte w art. 5 terminy takie jak: "należący do" i "własności gminy".

Obecnie na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oczekuje jedna kwestia, również o doniosłym praktycznym znaczeniu, a mianowicie, czy jeżeli określone składniki mienia ogólnopublicznego, które w dniu 27 maja 1990 r. /data wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r./ służyły jednocześnie wykonywaniu zadań należących do komunalnych jednostek organizacyjnych oraz do organów administracji rządowej, sądów lub organów władzy państwowej - stały się z mocy prawa przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i odpowiednich komunalnych osób prawnych w częściach podlegają-

cych ustaleniu w decyzji komunalizacyjnej? Pytanie to dotyczy w zasadzie sprawy własności budynków zajmowanych w dniu 27 maja 1990 r. przez kilka różnych podmiotów prawnych.

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W zakresie prób indywidualnej reprivatyzacji przejętych po wojnie na rzecz Państwa gospodarstw rolnych i nieruchomości rolnych odnotowano szereg spraw dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej. W sprawach tych Sąd wskazywał, że wydanie decyzji stwierdzających, że dane nieruchomości rolne lub gospodarstwa zostały przejęte na rzecz Państwa z rażącym naruszeniem prawa nie rozwiązuje całego złożonego problemu ich fizycznego odzyskania. Przede wszystkim bowiem należy zbadać i ustalić, czy zapadła z rażącym naruszeniem prawa orzeczenia nie wywołały nieodwracalnych skutków prawnych, co zgodnie z art. 158 § 2 Kpa powoduje, że nie można stwierdzić nieważności takich decyzji a jedynie orzec, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Sąd zwrócił przy tym jednak uwagę, że zastosowanie art. 158 § 2 Kpa nie musi odnosić się do całości decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, lecz może dotyczyć tylko tej jej części, w której do konkretnych części nieruchomości nastąpiły nieodwracalne skutki prawne. W takiej sytuacji do pozostałych części nieruchomości miałby zastosowanie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa nakazujący stwierdzenie nieważności decyzji. Ponadto Sąd przypominał, że w aktualnym stanie prawnym praworządne dochodzenie przed właściwymi organami i sądami we właściwych trybach i formach procesowych żądania wydania nieruchomości wiąże się z różnymi roszczeniami wzajemnymi z tytułu korzystania

nia z rzeczy, pożytków, nakładów na nieruchomości, ulepszeń itp.

Obserwuje się tendencję powstrzymywania się Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej od rozpoznawania tego rodzaju spraw w oczekiwaniu na ustawę reprivatyzacyjną, co z kolei powoduje skargi na bezczynność organu. Sąd z reguły zobowiązuje organ do wydania decyzji w określonym terminie.

W sprawach dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych kontynuowano orzecznictwo sądowe ugruntowane w latach poprzednich. Skargi dotyczyły przede wszystkim należności i opłat rolnych z tytułu gruntów faktycznie wyłączonej z produkcji rolnej lub leśnej. Skargi z tego zakresu mają tendencję malejącą.

Nie zmienił się także zakres problematyki skarg na decyzje w sprawie scalenia i wymiany gruntów.

W zakresie spraw o przeniesienie własności działki gruntu, którą przyznano rolnikowi do bezpłatnego użytkowania z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu, w myśl dotychczasowych przepisów /art. 118 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników/, Sąd przypominał, że w świetle art. 118 ust. 3 tej ustawy komunalizacja terenu nie stanowi przeszkody do przyznania osobie uprawnionej prawa własności tej działki. Sąd wskazywał też, że przeniesienie własności działki w tym trybie nie stanowi podziału, o jakim mowa w art. 10 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a jedynie zmianę prawnej formy władania działką, z użytkowania na własność. Aktualne przeznaczenie terenu, na którym położona jest działka dożywnotna, nie ma zatem żadnego wpływu na prawo

podmiotowe do otrzymania własności użytkowanej działki. Przepis art. 118 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje możliwości przekazania na własność dożywnika lub jego następcy innej działki niż tej, która jest przedmiotem użytkowania.

W dalszym ciągu wpływały do Sądu skargi na decyzje o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawach o stwierdzenie nieważności aktów własności ziemi, wydanych na podstawie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych /Dz.U. Nr 27, poz.250/, mimo że art. 63 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz.U. Nr 107, poz.464 z późn.zm./ jednoznacznie wyłączał dopuszczalność dalszego prowadzenia i wszczynania postępowań zmierzających do wzruszenia ostatecznych decyzji w tych sprawach.

Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

W orzecznictwie podatkowym 1993 roku dominowały problemy wynikające z urynkowania gospodarki i powszechności opodatkowania. Stąd też niejednokrotnie orzeczenia NSA dotyczyły spraw o doniosłych kwestiach dla aktualnej sytuacji ekonomiczno-społecznej kraju.

Najlicniejszą grupę tych spraw stanowiły skargi na decyzje organów podatkowych "rozliczających" podatników z ulg i zwolnień z tytułu nowo uruchomionej działalności gospodarczej. Wprowadzone w maju 1990 r. podatkowe przywileje promujące nowe uruchomienia działalności gospodarczej zostały przez wielu podatników wykorzystane bez podporządkowania się warunkom, od których

te przywileje były zależne. Ujawnienie takiego faktu powoduje utratę uprawnień do zwolnień podatkowych i obowiązek zapłaty podatku na zasadach ogólnych.

Zasadniczym powodem większości tych skarg były różnice w pojmowaniu "nierzetelności" ksiąg podatkowych, które w prawie podatkowym - odmiennie niż w powszechnym użyciu - rozumiana jest jako każda niezgodność księgi ze stanem rzeczywistym, niezależnie od zamiaru podatnika i przyczyn powodujących tę niezgodność. Dotarcie do powszechnej świadomości podatników tej istotnej i jednej z podstawowych zasad prawa podatkowego mogłoby usunąć wiele kontrowersji na linii podatnik - organ podatkowy. Wyroki NSA dotyczące tej kwestii wielokrotnie zawierały szczegółowe wyjaśnienia na ten temat.

W ciągu 1993 r. rozpoczął się też napływ skarg związanych z pierwszymi wątpliwościami w zakresie wykładni przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wśród rozstrzyganych wątpliwości znalazły się m.in. kwestie dotyczące wykładni art.26 ustawy. Przepis ten pozwala na odliczenie od podstawy opodatkowania wydatku na zakup mieszkania ograniczonego jednak do sprzedawcy, który wybudował budynek w ramach działalności gospodarczej. Wątpliwości rozstrzygnięte zostały w kierunku ścisłego rozumienia pojęcia "działalność gospodarcza" /jako statutowego celu/ co oznacza, że za takiego sprzedawcę nie uznano zarządu miasta /sprzedaż mieszkań będących mieniem komunalnym/ czy też spółdzielni mieszkaniowej /sprzedaż mieszkań wybudowanych dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni/. Inną wątpliwością dotyczącą

tego przepisu była możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania spłaty kredytu bankowego lub pożyczki z zakładu pracy, wziętych na cele mieszkaniowe.

Wykładając tę kwestię Sąd zwrócił uwagę na różnicę między pojęciami "wydatki na cele mieszkaniowe" oraz "wydatki na spłatę kredytu" /III SA 178/93/. W konsekwencji w związku z powyższym i wobec wyczerpującego wyliczenia w art. 26 ust.1 pkt 1 - 9 rodzajów kwot podlegających odliczeniu, Sąd stanął na stanowisku, że omawiane spłaty podlegają odliczeniu wraz z odsetkami gdy wydatki na powyższe cele zostały poniesione po wejściu w życie ustawy tj. po 1 stycznia 1992 r.

Inną wątpliwość na tle omawianej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zrodziła praktyka organów podatkowych stosujących przy wymiarze podatku odliczenia kosztów uzyskania przychodów z różnych stosunków zatrudnienia /art.22 ust. 2/ tylko raz - według zasady obowiązującej przy ustalaniu wymiaru zaliczki /art. 32 ust. 2/.

Wydaje się, że jest to praktyka oczywiście błędna - skoro w świetle dotychczasowego jednolitego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego - zaliczka nie jest podatkiem a ustalanie zaliczki rzędzi się odrębną procedurą.

Stąd też wydaje się, że brak jest podstaw do stosowania przy wymiarze podatku zasad obowiązujących przy wymiarze zaliczki i odstąpienia od zasady odliczania kosztów uzyskania przychodów z każdego źródła /art. 22 ust. 1/.

Wątpliwość powyższa jest jednak na tyle istotna i o takim rozległym znaczeniu dla praktyki, że uzasadniała konieczność wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wykładnię /W.11/93/.

Problemem, który wyraził się w znacznej ilości spraw i wolał kontrowersje było preferencyjne oprocentowanie kredytów udzielanych pracownikom banków.

Banki udzielały w latach 1991 i 1992 w masowej skali swoim pracownikom kredytów /zwanych czasem pożyczkami/ na korzystniejszych /przede wszystkim niższych/ warunkach oprocentowania niż kredyty udzielane innym /obcym/ kredytobiorcom.

Organy podatkowe - traktując tę praktykę, jako podlegającą opodatkowaniu nieodpłatne świadczenie /w części obejmującej różnicę oprocentowania/ pracodawcy na rzecz pracownika - nakładały na poszczególne banki jako płatników obowiązek odprowadzenia do budżetu podatku dochodowego od osób fizycznych.

Te decyzje organów podatkowych spotkały się z szeroką falą protestów i to zarówno w postaci skarg w trybie procesowym, jak i w postaci wystąpień o charakterze interwencyjnym do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś orzeczenia Sądu wywołały także interwencyjne wystąpienie Wiceministra Finansów do Prezesa Sądu.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące obowiązującego w tej mierze prawa spowodowały konieczność dwukrotnej dyskusji w gronie sędziów-specjalistów.

Ostatecznie w orzecznictwie Sądu jednolicie ukształtowało się stanowisko sprawdzające się do tego, że:

- omawiana praktyka kredytowania jest /wbrew stanowisku banków/ nieodpłatnym świadczeniem ze stosunku pracy, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych /Dz.U. Nr 80, poz.350 z późn.zm./

- obowiązek podatkowy powstaje w momencie pozostawienia kredytu do dyspozycji pracownika a nie w momencie rozpoczęcia jego spłacania /jak tego domagało się Ministerstwo Finansów/,
- przychodem jest różnica pomiędzy kosztem uzyskania kredytu na ogólnych warunkach stosowanych w danym banku /a nie kredytu refinansowego, jak to stosowały organy podatkowe i na co ewentualnie godziły się banki/ a kosztem uzyskania kredytu na warunkach preferencyjnych.

Dość jasne stanowisko wyrażone zostało w orzecznictwie NSA w odniesieniu do prób nieprawidłowego wykorzystania ulg podatkowych dla podmiotów gospodarczych z tytułu budownictwa i infrastruktury towarzyszącej.

Ustanowione w tej mierze przez Ministra Finansów rozporządzeniem z dnia 6 lutego 1989 r. /Dz.U. Nr 3, poz.20/ preferencje podatkowe, promujące w sposób szczególny rozwój budownictwa mieszkaniowego, były wykorzystywane z jednej strony przez różne ogniska pośrednie /spółki pośredniczące między wykonawcami, jednostki organizacyjne mające wyłączenie charakter nadzorujących, rozliczających, pełniących usługi księgowe, itp./ a z drugiej strony były stosowane przez organy podatkowe w sposób zawężający w stosunku do treści przepisów.

W orzecznictwie NSA ukształtowała się wykładnia tych przepisów akcentująca zasady, że omawiane zwolnienia podatkowe przysługują:

- podmiotom gospodarczym, które uruchomiły i zajmują się bezpośrednio działalnością w omawianym zakresie a nie tym podmiotom, które uzyskują przychody z działalności bezpośrednich wykonawców,

- także, gdy chodzi o inwestycje przygotowujące materiały dla budownictwa mieszkaniowego /np. uruchomienie stosownej linii technologicznej/,

- także, gdy chodzi o działalność remontową w mieszkalnictwie.

Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące podatku obrotowego "granicznego", w tym zakresie wątpliwości interpretacyjne wzbudzała przede wszystkim treść § 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 lipca 1991 r. w sprawie stawek podatku obrotowego od towarów prowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy oraz zwolnień od tego podatku /Dz.U. Nr 68, poz.290 ze zm./.

W szczególności rozbieżność stanowisk dotyczyła prawnego charakteru /czynność o charakterze procesowym czy materiałnoprawny warunek zwolnienia/ pismemgo oświadczenia, że towar celny jest towarem zaopatrzeniowym lub kooperacyjnym lub inwestycyjnym - od czego uzależnione jest zwolnienie od podatku.

Dyskusja nad tą kwestią na spotkaniu sędziów-specjalistów doprowadziła do zbliżenia stanowisk w kierunku wykładni o materiałnoprawnym charakterze tego warunku zwolnienia.

Taka wykładnia omawianego przepisu znalazła też potwierdzenie w stanowisku Sądu Najwyższego /uchwała z dnia 9 grudnia 1993 r. sygn.akt III AZP 17/93/.

Problematyka podatków i opłat lokalnych - podobnie jak w latach poprzednich - zaznaczyła się w orzecznictwie NSA koniecznością stwierdzeń nieważności uchwał ustanawiających niezgodne z prawem podatki i opłaty. Rady gmin /miast/ w poszukiwaniu wpływów do budżetów gminnych podejmowały niejednokrotnie próby

nakładania takich podatków lub opłat /np. od sprzedaży alkoholu, za czynności nie należące do urzędowych obowiązków samorządu/, które wykraczały poza upoważnienia ustawowe. Konieczne były w takich przypadkach nadzorcze interwencje wojewodów. Ocenic jednak należy, że orzecznictwo samorządów terytorialnych w tym względzie charakteryzuje się już znaczną prawną dojrzałością.

Natomiast problemem nadal wywołującym znaczne wątpliwości, wobec którego orzecznictwo NSA nie zdołało jeszcze dopracować się wyczerpującego stanowiska, jest problematyka opłaty targowej. Treść art. 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych /Dz.U. Nr 55, poz. 236/ niejednoznacznie precyzuje warunki, które kreują obowiązek zapłacenia tej opłaty, wskutek czego coraz bardziej potrzebna staje się odpowiedź na pytanie o granice, przy których kończy się ten obowiązek. Chodzi głównie o to - w jakich okolicznościach i przy spełnieniu jakich warunków określone miejsce handlowania zwane "targowiskiem", w rozumieniu art. 15 ust. 2 tej ustawy, traci ten charakter i staje się miejscem stałej działalności handlowej określonego podmiotu, "sklepem" /np. gdy miejsce otwartego i dostępnego dla wszystkich targowania zmienia się w wynajmowane "na stałe" przez handlujących stoiska - sklepy/. Próba wprowadzenia pewnego kryterium pomocniczego w postaci "powszechności w dostępie do miejsca handlowania" /SA/P 207/93/ uznana została przez Sąd Najwyższy za pozaustawowe ograniczenie /wyrok SN z 18 listopada 1993 r. III ARN 68/93/.

Jednakże zajmując takie stanowisko Sąd Najwyższy - poza odwołaniem się do treści przepisów - nie wskazał rozwiązania problemu, którym mowa i któremu w istocie wyrok NSA z dnia 25 marca 1993 r. sygn.akt SA/P 207/93 był poświęcony.

W sprawach dotyczących podatku od spadków i darowizn nastąpił znaczny wzrost uchyleń decyzji organów podatkowych. Nastąpiło to wskutek uchwały Sądu Najwyższego - Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 maja 1993 r. III AZP 36/92 stanowiącej, że podatek od spadków i darowizn po dniu 1 stycznia 1990 r. wymierza się na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wymiaru podatku.

Tego rodzaju zmiana stanowiska w stosunku do zajętego poprzednio w uchwale z dnia 8 października 1992 r. III AZP 7/92 stanowiącej, że przy wymiarze podatku od spadków i darowizn mają zastosowanie wartości zwolnień i ulg obowiązujące w dniu złożenia zeznania podatkowego spowodowała, że decyzje organów podatkowych będące przedmiotem rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny - w konsekwencji do art. 21 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym - należało uznać za niezgodne z prawem.

Sprawy celne

W roku 1993 w tej grupie spraw nastąpił dalszy wzrost liczby skarg. Stan ten pozostaje niewątpliwie w związku z zasygnalizowanymi w poprzedniej "Informacji" bardzo częstymi zmianami aktów wykonawczych do ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne /Dz.U. Nr 74, poz. 445 z późn.zm./.

Akty te wprowadzane najczęściej bez niezbędnego *vacatio legis*, zaskakiwały nie tylko uczestników obrotu towarowego z zagranicą, lecz także organy celne, które w początkowym okresie obowiązywania nowych unormowań bądź je pomijały bądź przyjmowały błędną ich wykładnię. Decyzje organów celnych w tym stanie rzeczy były kwestionowane przez strony lub weryfikowane przez Prezesa GUC w trybach nadzwyczajnych, głównie w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, a te rozstrzygnięcia były z kolei żaskarzane do NSA.

Wpływ na zwiększenie się liczby skarg miała tu także daleka od doskonałości jakość obowiązującego w tym zakresie prawa, a w szczególności wspomnianej ustawy - Prawo celne, niekiedy mało precyzyjnej i budzącej dość liczne zastrzeżenia z punktu widzenia prawidłowej systematyki /np. duże "rozproszenie" przepisów dotyczących danej instytucji/. Jest oczywiste, że na tle takich unormowań pojawiały się często wątpliwości co do sposobu rozumienia poszczególnych instytucji. Prowadziło to z reguły do kwestionowania wydawanych decyzji w trybie odwołań, a następnie skarg do NSA.

W świetle powyższych uwag wydaje się, że sprawę pilną jest doprowadzenie do istotnej poprawy jakości prawa celnego. Podejmowane od dwóch lat próby kolejnej nowelizacji ustawy - Prawo celne, jak dotychczas, nie zostały zrealizowane.

W związku jednak z tym, że zakres niezbędnych zmian jest w wypadku tej ustawy szeroki, należałoby zrezygnować z jej nowelizacji na rzecz opracowania nowej ustawy.

Problematyka związana z rozpoznawaniem skarg w niektórych kategoriach spraw celnych wymaga kilku uwag dotyczących przebiegu postępowania administracyjnego przed organami celnymi. Obserwacja praktyki organów celnych wykazuje stosunkowo częste wypadki naruszenia przez nie przepisów postępowania administracyjnego, zwłaszcza art. 7 i 77 Kpa, a więc norm nakładających na organy prowadzące postępowanie obowiązki podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy. Nierzadkie są także wypadki ograniczania uprawnień stron do udziału w postępowaniu oraz pozbawiania ich możliwości wypowiedziania się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Uchybienie to występuje przede wszystkim w postępowaniu odwoławczym.

Prezes Głównego Urzędu Cei stosunkowo często stwierdzał nieważność decyzji organów celnych z uwagi na to, że w jego ocenie rozstrzygnięcia te zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa.

Podobnie, jak w latach ubiegłych natrafiono na wypadki zbyt szerokiego pojmowania przez Prezesa Głównego Urzędu Cei ustawowego zwrotu "rażące naruszenie prawa", a niekiedy nawet na utosamianie go z każdym naruszeniem prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w roku 1993 rozpoznając skargi na takie rozstrzygnięcia przypominał, że stwierdzenie nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, jest odstępstwem od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, w związku z czym zwrot ten podlega ścisłej wykładni. O wystąpieniu tej kwalifikowanej postaci naruszenia prawa /tj. rażącego naruszenia prawa/ można mówić zasadniczo jedynie wtedy, gdy treść decyzji

pozostaje w wyrażonej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia prawa powoduje, iż owa decyzja nie może być akceptowana, jako akt wydany przez organ praworządowego państwa. Obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wyrażne wykazanie, jaki konkretny przepis został naruszony i dlaczego naruszenie to zostało ocenione jako rażące.

Decyzje Prezesa Głównego Urzędu Ceł niemal z reguły nie odpowiadały powyższym wymaganiom. Przykładem wadliwej praktyki tego organu w zakresie stosowania art. 156 § 1 pkt 2 Kpa są trzy kolejne decyzje o stwierdzeniu nieważności podjęte w sprawie sygn. V SA 454/93. Pierwsza z tych decyzji, wydana w dniu 14 sierpnia 1992 r. /nr DTW-I-5540-225/91/ stwierdziła nieważność trzech decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w Zgorzelcu z dnia 29 listopada 1991 r., druga - wydana w dniu 10 listopada 1992 r. /nr DTW-I-5540-225/92/427/EG/ stwierdziła nieważność decyzji Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 14 sierpnia 1992 r. /nr DTW-I-5540-225/91, a więc pierwszej, natomiast trzecia - wydana 7 maja 1993 r. /nr DTW I-5540-225/92/427/EK/ stwierdziła nieważność decyzji Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 10 listopada 1992 r. /nr DTW-I-5540-225/92/427/EK/, a więc drugiej. W ten sposób pozostała w sprawie również wadliwa "pierwsza" decyzja, którą NSA po rozpoznaniu skargi uchylił.

W dalszym ciągu znaczna liczba skarg z zakresu prawa celnego dotyczyła decyzji odmawiających zwolnienia od cła. Skargi te wnosili najczęściej spółki z udziałem zagranicznym, które

umazały, że korzystają ze zwolnień od cła w zakresie przedmiotu działalności gospodarczej. Jako podstawę prawną takiego stanowiska powoływano przepis art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym /Dz.U. Nr 60, poz.253/, traktowany przez skarżących, jako samostna podstawa zwolnień od cła. Naczelny Sąd Administracyjny, podobnie jak w roku 1992, nie podzielał tego poglądu i zgodnie z wcześniejszą ustaloną wykładnię przyjmował, że zakres zwolnień od cła na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, jest taki, jaki miał miejsce na podstawie art. 30 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych /Dz.U. Nr 41, poz.325/.

Należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy dokonał wykładni art. 37 ust. 5 powołanej ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. w uchwale z dnia 29 lipca 1993 r. sygn. III AZP 7/93, podjętej w związku z zagadnieniem prawnym przedstawionym temu Sądowi na podstawie art. 391 § 1 Kpc w związku z art. 211 Kpa przez skład orzekający NSA. Uchwala ta, z uwagi na tryb w jakim doszło do jej podjęcia /art. 391 § 1 Kpc/ nie mogła objąć całej problematyki związanej z wykładnią art. 37 ust. 5 tej ustawy. Sąd Najwyższy wyjaśniając więc przedstawione temu Sądowi wątpliwości w takim zakresie, w jakim wystąpiły one na tle okoliczności tej konkretnej sprawy, stwierdził, że "Spółce z udziałem zagranicznym", sprawdzającej z zagranicy środki przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu, stanowiące uzupełnienie do pełnej wysokości wkładu w formie niepieniężnej wspólnika zagranicznego do kapitału spółki, służy zwolnienie

od cła przywozowego na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym /.../

W związku ze stosowaniem art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. powstała także wątpliwość, co do możliwości korzystania z przewidzianych w tym przepisie zwolnień od cła przez spółki, o których mowa w art. 43 ust. 2 tej ustawy. Jak wiadomo, powołany ostatnio przepis stanowi, że wnioski w sprawie wydania zezwolenia na utworzenie spółki, złożone, lecz nie rozpatrzone do 4 lipca 1991 r., to jest dnia wejścia w życie wymienionej ustawy, podlegają rozpatrzeniu w trybie i na zasadach określonych w powołanej ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych. W ocenie organów celnych zastosowanie procedury określonej w art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r., nie oznaczało, że w stosunku do takiej spółki występuje warunek określony w art. 37 ust. 5, to jest wydanie zezwolenia na utworzenie spółki na podstawie przepisów wspomnianej ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r., co było jednoznaczne z pozbawieniem tych spółek możliwości korzystania z przywilejów określonych w art. 37 ust. 5. Powyższe stanowisko organów celnych zostało zakwestionowane w orzecznictwie NSA, które wyjaśniło, że przewidziane w art. 43 ust. 2 rozpatrzenie wniosku "w trybie i na zasadach" określonych w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. w wypadku wydania zezwolenia na utworzenie spółki oznacza, iż za jego podstawę przyjęto przepisy tej ostatniej ustawy i w związku z tym w stosunku do takiej spółki mogą zachodzić przesłanki przewidziane w art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r.

Organy celne stosując przepisy dotyczące pobierania opłaty manipulacyjnej dodatkowej za niedostarczenie towarów w terminie do wyznaczonego urzędu celnego, w sposób dowolny ustalały okres uwzględniony przy określaniu wysokości tej opłaty. Z reguły był to okres kilku miesięcy licząc od wyznaczonego terminu dostawy towarów, a niekiedy nawet znacznie przewyższający 12 i więcej miesięcy.

Wobec tego, że stosownie do § 20 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat /Dz.U. Nr 61, poz. 357 z późn.zm./, opłata manipulacyjna dodatkowa wynosi 0,3% wartości celnej towaru za każdy dzień opóźnienia /nie mniej niż 100 tys.zł./ wskazana wyżej praktyka powodowała, że kwoty tych opłat były bardzo wysokie. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że przy ustalaniu opłaty manipulacyjnej dodatkowej obowiązuje termin załatwienia sprawy określony w art. 35 Kpa., gdyż przepis ten zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1 ust. 2 ustawy - Prawo celne ma w tym wypadku zastosowanie. Oznacza to, że opłata manipulacyjna dodatkowa może być pobrana tylko za okres, który jest równy terminowi załatwienia sprawy zgodnie z art. 35 Kpa.

Spółród innych kwestii występujących w omawianej kategorii spraw warto jeszcze przytoczyć stanowisko NSA, według którego w świetle postanowień protokołu 4 do umowy przejściowej pomiędzy RP a EWG i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali z 16.12.1991 r., za towar posiadający "status pochodzenia" z państw - członków EWG może być uznany jedynie towar uzyskany w jednym z dwunastu państw członkowskich EWG, bądź towar wyprodukowany przez jedno

z tych państw w wyniku przetworzenia lub obróbki surowców, części i materiałów uzyskanych z państw innych - nie stowarzyszonych z EWG. W tak ustalonych wymogach umownych nie mieści się zatem przedmiot, na którego ostateczny kształt składają się części pochodzące z krajów członkowskich EWG, jeżeli montażu dokonano w Szwajcarii, która nie wchodzi w skład EWG. Nie jest bowiem towarem wyprodukowanym w krajach EWG produkt, którego jedynie części składowe pochodzą z krajów członkowskich EWG, a który został ostatecznie zmontowany i nadesłany do Polski przez kraj nie będący członkiem EWG.

Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

Rozpoznawane z tego zakresu skargi dotyczą w zasadzie problematyki chorób zawodowych. W 1993 r. obserwuje się zmniejszenie wpływu spraw, co - jak można przypuszczać jest następstwem stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 23 marca 1993 r. sygn. akt II PZP 1/93 /opubl. Wokanda 1993 r. nr 7, s. 12/.

Odstępując od utrwalonej linii orzecznictwa Sąd Najwyższy stwierdził, że decyzja organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej, wydana w związku z postępowaniem przed organem rentowym o świadczenia z tytułu inwalidztwa spowodowanego chorobą zawodową nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Ustalenie takiej decyzji są przedmiotem kontroli sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w postępowaniu odwoławczym od decyzji organu rentowego w sprawie o świadczenia.

W związku z upowszechnieniem - poprzez publikację - tego poglądu zainteresowani odступują od wnoszenia skarg do sądu administracyjnego i dochodzą stwierdzenia choroby zawodowej w postępowaniu przed sądem powszechnym. Ze względu na poważne, jurydyczne zastrzeżenia co do prawidłowości przedstawionego wyżej stanowiska - Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej, który sąd /administracyjny czy powszechny/ jest właściwy do oceny ostatecznych decyzji administracyjnych w przedmiocie chorób zawodowych. Wniosek nie został jeszcze rozpoznany.

Pomoc społeczna

W dalszym ciągu obserwuje się wzrost wpływu skarg kwestionujących odmowę przyznania świadczeń z pomocy społecznej, w tym głównie zasiłków okresowych i celowych, względnie przyznawanie ich w mniejszym od wnioskowanego rozmiarze.

Przyczyną nieuwzględnienia w całości lub części zgłoszonych wniosków było najczęściej przekroczenie, czasami nieznaczne, przez osoby ubiegające się kryterium dochodowego, polegające na tym, że dochód na osobę w rodzinie tej osoby był wyższy od najniższej emerytury. Występowały również wypadki odmowy przyznania świadczeń ze względu na brak dostatecznych na ten cel środków.

Nadal w praktyce organów pomocy społecznej widoczna jest niedostateczna znajomość przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej /Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60/, czego dowodem jest znaczna liczba skarg uwzględniona przez NSA. Organy te nie zawsze dostrzegają, że stosownie do art. 31

ustawy zasiłek okresowy może być w pewnych okolicznościach przyznany osobie, której dochody przekraczają wspomniane wyżej kryterium dochodowe. Podobnie nie zważając one, co spowodowane zostało, niestety, nietrafną wykładnią zawartą w piśmie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 20 listopada 1992 r. Nr DPS I 074/20/3121/92, różnic w regulacjach zawartych w art. 27 ust.1 i 3 ustawy. Uprawnienie do zasiłku stałego, gdy chodzi o osoby, których inwalidztwo powstało przed 18 rokiem życia nie zależy od tego, aby były one całkowicie niezdolne do pracy, jak to ma miejsce w odniesieniu do osób, u których inwalidztwo powstało w późniejszym wieku.

Innym problemem rzutującym na orzecznictwo w omawianych sprawach jest podział zadań z zakresu pomocy społecznej na zadania własne gminy i zadania jej zlecone. Wiążę się z nim dwie bardzo istotne okoliczności. Środki na zadania własne gmin pochodzą z budżetów gmin, a na zadania zlecone z budżetu Państwa. Odwołania od decyzji wydanych w pierwszej instancji rozpatrywane są przez kolegią odwoławczą, gdy chodzi o zadania własne i przez wojewodów, gdy dotyczą one zadań zleconych. Na tym tle dochodzi do nieporozumień, zwłaszcza spowodowanych tym, że w pewnym okresie gmina dysponuje środkami bądź tylko na zadania własne bądź tylko zlecone. Chcąc zatem zaspokoić słuszne interesy wnioskodawców przyznaje te świadczenia, na które dysponuje środkami, a nie te, o które ubiegano się we wniosku. W razie wniesienia odwołania przez wnioskodawcę, który obstaruje przy swoim wniosku i w razie uznania go za uzasadnione organ odwoławczy nie może jednak zmienić decyzji pierwszoinstancyjnej i np. przyznać świadczenia co do którego nie jest właściwy.

Rozwiązania powyższe są dla stron niezrozumiałe.

Sprawy dotyczące zasiłków dla bezrobotnych

Orzecznictwo w sprawach zasiłków dla bezrobotnych skupiało się głównie na wyjaśnianiu przepisów ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu /Dz.U. Nr 106, poz. 457 z późn.zm./ nasuwających wątpliwości i powodujących różnice w interpretacjach w praktyce orzeczniczej.

Usunięta została dotychczasowa rozbieżność orzecznictwa co do związku pomiędzy wpisem do ewidencji działalności gospodarczej a uzyskaniem bądź utratą statusu bezrobotnego. Orzecznictwo NSA w 1993 r. zmierzało do utrwalenia poglądu, że sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie przesądza o braku statusu bezrobotnego, decydującym jest faktyczne podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, co powinno być ustalone w postępowaniu dowodowym. Ten przeważający kierunek orzecznictwa NSA znalazł potwierdzenie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 września 1993 r. III AZP 12/91.

W szeregu orzeczeniach NSA wskazywał, że w postępowaniu dotyczącym rejestracji bezrobotnego i ustalania prawa do zasiłku z tego tytułu mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym również art. 75 Kpa. Przepisy ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu nie wprowadziły w zakresie postępowania dowodowego przy ustalaniu stażu pracy żadnych odstępstw od reguł Kpa. Okresy pozostawania w stosunku pracy lub stosunku służbowym mogą być zatem udowadniane nie tylko świadectwami pracy lecz

wszelkimi niesprzecznymi z prawem dowodami. Nie dotyczy to jednak rozstrzygnięcia sporu między pracownikiem a pracodawcą o ustalenie okresu zatrudnienia w danym zakładzie pracy, co należy do właściwości sądu pracy /SA/Gd 816/93 i SA/Gd 1061/93/.

Sąd wyjaśnił, że niezawinione przez bezrobotnego nieprzedstawienie w terminie świadectwa pracy nie może rodzić ujemnych dla niego konsekwencji w postaci odmowy przyznania zasiłku dla bezrobotnych.

Na tle uzyskiwania prawa do zasiłku przez absolwentów i czasokresu jego pobierania, Sąd w szeregu orzeczeniach wywiódł, że datę ukończenia szkoły lub uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu nie jest dzień zakończenia zajęć szkolnych czy złożenia egzaminu lub ogłoszenia jego wyników, lecz dzień rozdzienia wszystkim absolwentom świadectw, stwierdzających ukończenie danej szkoły lub uzyskanie uprawnień do wykonywania zawodu.

W sprawach dotyczących nabycia przez bezrobotnego prawa do zasiłku szkoleniowego oraz dotyczących przedłużenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych o czas trwania przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, Sąd uznał, że decydujące znaczenie ma data skierowania na szkolenie przez urząd pracy a nie data rozpoczęcia kursu, na który bezrobotny został skierowany.

Mimo ustawowego unormowania szeregu kwestii przez kolejne nowelizacje ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, w dalszym ciągu w praktyce ujawniają się jednak rozwiązania ustawowe, które mogą być różnie interpretowane. Wyrazić należy nadzieję, że aktualna nowelizacja tej ustawy zmniejszy zakres wątpliwości oraz usunie stan rzeczy, w którym NSA badając zgodność zaskarżonych decyzji z prawem, musi stosować

rozwiązania ustawowe, które zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją.

Sprawy kombatanckie

W roku 1993 nastąpił znaczny wzrost liczby skarg na decyzje Kierownika Urzędu d/s Kombatanatów i Osób Represjonowanych. Przeważały skargi na decyzje o pozbawieniu uprawnień kombatanckich, wydane w związku z działalnością weryfikacyjną, dokonywaną stosownie do postanowień ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego /Dz.U. Nr 17, poz. 75/. Wśród osób pozbawionych uprawnień kombatanckich znaczną ilościowo grupę stanowiły osoby, które były zatrudnione w aparacie bezpieczeństwa publicznego. Orzecznictwo kierownika organu orzekającego jak i sądu administracyjnego w tych sprawach brało pod uwagę pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale składu Siedmiu Sędziów z dnia 7 maja 1992 r. II UZP 7/91, iż określenie "aparatu bezpieczeństwa publicznego", o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. oznacza wszystkie jednostki organizacyjne resortu bezpieczeństwa publicznego, które z formalnego punktu widzenia były określane jako służby bezpieczeństwa publicznego.

Pozbawienie zaś uprawnień kombatanckich wiąże się z zatrudnieniem w aparacie bezpieczeństwa publicznego w latach 1944-1956. W wyniku bardzo szerokiej wykładni tego przepisu, wśród pozbawionych uprawnień kombatanckich znalazły się osoby, które w jednostkach tego aparatu wykonywały zadania związane ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Państwa, ale również osoby,

które zatrudnione były jako sekretarki lub maszynistki czyli personel administracyjny. Nadto, krąg osób pozbawionych uprawnień kombatanckich dotyczył również osób służących w Korpusie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojskach Ochrony Pogranicza, jak i w Milicji Obywatelskiej powołanej do utrzymania porządku i walki z przestępczością kryminalną.

W związku z powyższą praktyką Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność art. 21 ust. 2 pkt 4a omawianej ustawy m.in. z art. 1 i 67 ust. 2 Konstytucji RP. W dniu 15 lutego 1994 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 21 ust. 2 pkt 4a z powołanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

Liczną grupę spraw stanowiły także skargi tych osób, które uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944-1956 w charakterze "uczestników walk o ustalenie i utrwalenie władzy ludowej", a obecnie zostały ich pozbawione na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Orzecznictwo NSA w tych sprawach dążyło do wyjaśnienia, czy osoba, która na tej podstawie została pozbawiona uprawnień kombatanckich, może wykazać się takim rodzajem działalności, która zgodnie z ustawą jest uznana za działalność kombatancką. W takim przypadku bowiem pozbawienie uprawnień kombatanckich nie byłoby uzasadnione.

Kolejną grupę stanowiły skargi osób, którym odmówiono przyznania uprawnień kombatanckich. Wśród nich na uwagę zasługują skargi osób, które ubiegając się o uprawnienia kombatanckie w związku z faktem urodzenia się w miejscu zsyłki ich rodziców

w b. ZSRR, kierownik Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych stanął na stanowisku, że te osoby nie odpowiadają warunkom ustawy i odmówił im przyznania uprawnień kombatanckich. NSA nie podzielił tego stanowiska i uznał, że treść art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 4 marca 1991 r. nie daje podstaw do wyłączenia spod jej działania dzieci urodzonych w miejscach zsyłek i deportacji w ZSRR, których rodzice poddawani byli represjom z przyczyn politycznych, religijnych i narodowościowych.

Sprawy wynikające ze stosunku pracy i ze stosunku służbowego

Stosunek zatrudnienia mianowanych urzędników państwowych zaliczany jest do stosunków pracy, regulowanych przepisami ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz kilku innymi aktami prawnymi. W sprawach nieuregulowanych w tych aktach stosuje się do tej grupy zatrudnionych przepisy Kodeksu pracy. Naczelny Sąd Administracyjny jest uprawniony do orzekania w niektórych tylko kwestiach wiążących się z zatrudnieniem, przede wszystkim w sprawach dotyczących rozwiązania stosunku pracy, przeniesienia na inne stanowisko lub do pracy w innej miejscowości, zawieszenia w czynnościach urzędowych. W pozostałym zakresie właściwe są sądy pracy. Przepisy obowiązujące w tym zakresie nie są ani całkowicie spójne ani jednoznaczne i dlatego bywają różnie interpretowane. To był główny powód uchylenia znacznej części decyzji w tych sprawach. Dotyczyło to np. kwestii, czy art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, dopuszczający rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym w razie reorganizacji urzędu połączonej

ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia, ma odpowiednie zastosowanie nie do pracowników mianowanych NIK, skoro w przepisach ustawy z 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli nie została wymieniona taka przesłanka rozwiązania stosunku pracy. Sąd Najwyższy odpowiadając na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiódł, że tylko przepisy ustawy o NIK mogą stanowić podstawę prawną rozwiązywania stosunku pracy z inspektorami NIK.

W sprawach dotyczących rozwiązania stosunku pracy z pracownikami organów celnych powstała kwestia stosowania § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis ten, używający wieloznacznego pojęcia "ważne względy służbowe" będące poza wypadkami określonymi w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, przesłanką rozwiązania stosunku pracy z funkcjonariuszem celnym, nie może być wykorzystywany przez pracodawcę do obchodzenia ograniczeń, które dla zagwarantowania urzędniczej trwałości stosunku pracy zawiera ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Ważne względy służbowe to te, które wynikają ze specyfiki pracy funkcjonariuszy celnych, nie mają więc charakteru uniwersalnego, dotyczącego stosunku pracy wszystkich mianowanych urzędników państwowych.

W zakresie właściwości sądów wydano szereg orzeczeń, także co do innych grup zawodowych. I tak np. NSA stwierdził, że: - uchwała Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po przekroczeniu 65 lat życia ma charakter decyzji administracyjnej i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego /II SA 1703-1704/93/.

- przewidziane w art. 7 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - przepisy wprowadzające ustawę - prawo o notariacie oraz o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o księgach wieczystych, wyznaczenie notariuszowi siedziby kancelarii notarialnej jest decyzją administracyjną, podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego /II SA 1703-1704/93.

W sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych, policjantów, funkcjonariuszy UOP, Służby Więziennej, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej /strazaków/ skargi na decyzje administracyjne rozpoznaje wyłącznie NSA. Każda z wymienionych grup zawodowych ma odrębną prąmatykę regulującą w całości dany stosunek służbowy.

Niedoskonałość legistacyjną przepisów większości tych prąmatyk ujawnia orzecznictwo sądowe przy rozpoznawaniu przez NSA skarg na decyzje w tych sprawach. Nie ma pełnej jasności, które rozstrzygnięcia kadrowe w sprawach ze stosunku służbowego są decyzjami administracyjnymi lub mają charakter decyzji administracyjnych podlegających zaskarżeniu do NSA. W tym przedmiocie w orzecznictwie NSA uznano, że:

- decyzja o delegowaniu funkcjonariusza mianowanego do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej na czas ściśle oznaczony, dopuszczony przez ustawę, nie zmienia statusu funkcjonariusza, wynikającego z aktu mianowania go na określone stanowisko i miejsce służbowe, lecz dotyczy jego służbowych obowiązków wewnętrznych, wchodzących wyłącznie w zakres podległości służbowej, w tym obowiązku wykonywania poleceń i rozkazów przełożonych; taka decyzja nie podlega zaskarżeniu do NSA, co wynika

z art. 196 § 4 pkt 2 Kpa /II SA 258/93/;

- art. 1 ustawy z 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie przewiduje sytuacji obligujących do nawiązania stosunku służbowego z osobą ubiegającą się o powołanie do zawodowej służby wojskowej, pozostawiając to ocenie właściwych w tej mierze organów /II SA 77/93/;

- rozkaz personalny o zwolnieniu żołnierza zawodowego ze stanowiska służbowego jest decyzją administracyjną, od której przysługują środki prawne zaskarżenia, przewidziane w Kpa /art. 107 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych/; zwolnienie żołnierza zawodowego ze stanowiska służbowego wykracza poza ramy spraw określonych mianem podległości służbowej, bowiem nie chodzi tu o czynności związane z tokiem służby wojskowej, jak np. przydzielenie zadań, lecz o zmianę istotnych elementów stosunku służbowego - sytuacji prawnej żołnierza, określonej zakresem jego uprawnień i obowiązków, jego pozycji służbowej /II SA 843-844/93.

- rozkazy personalne, których treścią jest przeniesienie policjanta ze stanowiska służbowego w jednej jednostce organizacyjnej Policji do innej jednostki organizacyjnej Policji są decyzjami administracyjnymi, przy czym nie jest to sprawa wynikająca z podległości służbowej w państwowych jednostkach organizacyjnych w rozumieniu przepisu art. 196 § 4 pkt 2 Kpa /II SA 1425/92/;

- na decyzję o przeniesieniu policjanta na niższe stanowisko służbowe służy skarga do sądu administracyjnego /II SA 1359/93/;

- ustalenie okresu służby funkcjonariusza Państwowej Straży

Pozarnej nie dokonuje się w formie odrębnej decyzji administracyjnej, stanowi ono podstawę faktyczną decyzji co do zaskarżenia funkcjonariusza, wysokości uposażenia, urlopu wypoczynkowego, świadczeń emerytalnych itp. /II SA 1507/93/.

Znaczna część zwolnień ze służby w Policji wyłączona została praktycznie spod kontroli sądowej, bowiem zwolnienia następują na podstawie orzeczeń dyscyplinarnych o wydaleniu ze służby, wydawanych głównie przez ten sam organ /przełożonego służbowego/, który następnie wydaje decyzję o zwolnieniu.

W tej sytuacji kontrola przez NSA legalności znacznej ilości zwolnień ze służby policyjnej staje się pozorna, gdyż wyłączone jest dopuszczalność zaskarżenia do NSA orzeczeń wydawanych w sprawach dyscyplinarnych.

Oświata, wychowanie, szkolnictwo wyższe

W tej, stosunkowo nielicznej grupie, dominują w zasadzie dwie kategorie spraw. Jedną z nich stanowią sprawy ze skarg na odmowę przyjęcia na studia, głównie medyczne. Drugą natomiast, odnotowaną w ostatnim roku, są sprawy ze skarg na decyzje Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych w przedmiocie odmowy zatwierdzenia uchwały Rady Wydziału o nadaniu stopnia naukowego.

W toku rozpoznawania pierwszej z wymienionych kategorii spraw wyłonił się bardzo istotny problem, dotyczący zakresu pytań egzaminacyjnych. Okazało się bowiem, że treść tych pytań wykracza czasami poza program szkoły średniej.

Analizując ten problem na tle obowiązującego stanu prawnego NSA stwierdził, że wprowadzenie do testu egzaminacyjnego

pytań o treści przekraczającej program szkoły średniej stanowi naruszenie granic autonomii pozostawionej egzaminatorowi przepisami regulującymi postępowanie kwalifikacyjne na akademie medyczne. Pozbawienie, na skutek tego, kandydata na uczelnię punktu za brak prawidłowej odpowiedzi - uwzględniając sposób wypełniania limitu miejsc /konkurs punktów/ - należy ocenić jako naruszenie prawa w toku postępowania rekrutacyjnego, mające wpływ na wynik sprawy.

Jeśli chodzi o drugą kategorię spraw, to obecnie ich problematyka koncentruje się na kwestiach procesowych, nie-dostatecznie jasno uregulowanych w ustawie z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych /Dz.U. Nr 65, poz.386/. Dotyczy to zwłaszcza uzasadnienia i podpisywania decyzji Centralnej Komisji, udziału w jej pracach recenzentów na prawach strony itp.

Obok omówionych spraw warto zwrócić uwagę na nieliczne, ale społecznie doniosłe, sprawy ze skarg na decyzje Ministra Edukacji Narodowej dotyczące zezwoleń na założenie uczelni wyższej - niepaństwowej.

W sprawach tych NSA konsekwentnie przyjmuje, że dopełnienie wymogów formalnych, o jakich mowa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 lutego 1991 r. w sprawie warunków, jakim powinien odpowiadać wniosek o wydanie zezwolenia na utworzenie uczelni niepaństwowej /Dz.U. Nr 14, poz.62/ nie oznacza tego, iż Minister musi udzielić zezwolenia na założenie uczelni. Rola Ministra nie ogranicza się bowiem do zbadaania kwestii formalnych ale polega na ustaleniu czy mająca powstać szkoła wyższa będzie w stanie prawidłowo realizować swoje zadania.

Sprawy prasowe

Sprawy na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe /Dz.U. Nr 5, poz.24 z późn.zm./ są wprowadzane nieliczne ale ze zrozumiiałych względów spotykają się z dużym zainteresowaniem środków masowego przekazu. Prawo prasowe nadal przecież kształtuje powinności i uprawnienia tychże środków w zakresie zbierania informacji, krytyki prasowej, itp.

W 1993 r. NSA zajął stanowisku co do kilku spornych w praktyce kwestii. Jedną z nich dotyczyła wykładni art. 4 ust. 1 prawa prasowego w przedmiocie obowiązku udzielania przez organy wymienione w tym przepisie informacji o swej działalności.

W sprawie ze skargi redaktora naczelnego jednego z czasopism, który domagał się udostępnienia mu do wglądu protokołów posiedzeń zarządu gminy - sąd administracyjny stwierdził, że udzielanie prasie informacji o swej działalności polega na przekazaniu jej danych o podejmowanych działaniach, stanowiących odpowiedź na konkretne pytania. Nie obejmuje ono natomiast udostępnienia dokumentacji urzędowej.

W ramach udzielania informacji o działalności organy samorządu terytorialnego obowiązane są podać prasie dane np. o wynagrodzeniach pracowników samorządowych, burmistrza, jego zastępcy i skarbnika.

Druga kwestia łączy się z wykładnią art. 6 prawa prasowego. Wnieśiona - na podstawie tego przepisu - przez redaktora naczelnego jednego z tygodników skarga dotyczyła nieudzielenia mu przez Radę Ministrów odpowiedzi na krytykę prasową /przekazaną przy specjalnym piśmie/, odnoszącą się do Ministra

Przemysłu i Handlu. Sąd Administracyjny odrzucił skargę, uznając, że nie przysługuje ona na brak odpowiedzi na krytykę.

Sąd tym samym nie podzielił poglądu zawartego w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1987 r. sygn. III AZP 2/87, że brak odpowiedzi jest równoznaczny z odmową udzielenia informacji, na który służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Orzeczenie to spotkało się ze zróżnicowaną oceną, krytyczną, gdy chodzi o publicystów i aprobującą licznego grona prawników. Obie grupy zawodowe są jednak zgodne, że omawiana kwestia wymaga bardziej jednoznacznego ustawowego uregulowania.

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

W sprawach tych nadal przeważały skargi na odmowę skierowania do służby zastępczej. Ponadto przedmiotem skarg były sprawy dotyczące odmowy uznania poborowego za jednego żywiciela rodziny, odmowy odroczenia służby wojskowej ze względu na konieczność sprawowania bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny oraz ze względu na prowadzenie gospodarstwa rolnego, a także skargi na orzeczenia wojskowych komisji lekarskich o zdolności do służby wojskowej.

Naczelny Sąd Administracyjny już w poprzednich latach dokonywał w tych sprawach wykładni obowiązujących przepisów. Dotychczasowa linia orzecznictwa w tych sprawach była kontynuowana. Przykładowo, następujące zagadnienia z zakresu powszechnego obowiązku obrony były wyjaśnione w orzecznictwie NSA w 1993 r.:

- obowiązujące prawo nie przewiduje możliwości zwolnienia z powodu przekonań religijnych poborowych będących wyznawcami

Świadków Jehowy od odbycia również służby zastępczej; odbywanie zastępczej służby wojskowej, nie wiążąc się z podległością organizacyjną wobec administracji wojskowej, z przeszkoleniem wojskowym bądź posługiwaniem się bronią ma charakter swoistej służby społeczeństwu i nie może naruszać powszechnie akceptowanych zasad moralnych bądź przekonań religijnych;

- odwoływanie się do wyznania "ewangelickiego" jako przyczyny niemożliwości odbycia zasadniczej służby wojskowej nie stanowi wystarczającego uzasadnienia wniosku o skierowanie do służby zastępczej ze względu na przekonania religijne, ponieważ w doktrynalnych założeniach kościołów ewangelickich nie ma reguły wyłączonej dopuszczalność odbywania służby wojskowej;

- przepis § 3 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 listopada 1992 r. /Dz.U. Nr 85, poz. 431/ w sprawie udzielania poborowym odroczeń czynnej służby wojskowej oraz zwalniania żołnierzy z tej służby przed jej odbyciem, a także uznawania poborowych i żołnierzy za jedynych żywicieli rodzin, ma zastosowanie tylko wówczas, jeżeli inny /bliźszy lub równy stopniem pokrewieństwa/ pełnoletni członek rodziny jest w stanie sprawować bezpośrednią opiekę tak, aby interes niepełnosprawnego został zapewniony;

- przewidziane w art. 39 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1992 r. warunki osobistego prowadzenia i osobistej pracy w gospodarstwie rolnym uzasadniają odroczenie czynnej służby wojskowej poborowemu tylko w wypadku, gdy jego praca wymaga ciągłej obecności w gospodarstwie i stanowi jego podstawowe i stałe zajęcie.

Wystąpiły nowe wątpliwości związane z problematyką karty powołania uznanej za decyzję administracyjną. Sprawdzając się one przede wszystkim do pytania, jakie zarzuty merytoryczne mogą stanowić treść odwołania a następnie skargi poborowego powołanego do czynnej służby wojskowej za pomocą tej karty. Na tle jednej ze spraw wyrażony został pogląd, że niezgodna z prawem będzie karta powołania wówczas, gdy poborowy podnie- sie przesłanki faktyczne, w których także żołnierz podlega zwolnieniu ze służby, względnie może być z niej zwolniony /SA/Ka 1747/92/. W sprawie tej przyjęto też, że organem wyż- szego stopnia w sprawach odwołań od kart powołania jest szef wojewódzkiego sztabu wojskowego. Uznano również, że termin jaki powinien być zachowany między doręczeniem karty powoła- nia a dniem zgłoszenia się w jednostce wojskowej ma charakter instrukcyjny.

Pojawił się nowy problem dotyczący odbywania służby wojsko- wej przez obywateli polskich posiadających podwójne obywatelstwo /II SA 693/93/. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że posia- danie przez obywateli polskich podwójnego obywatelstwa a mieszkających na stałe w Polsce, nie stawia ich w sytuacji uprzywilejowanej w zakresie odbycia służby wojskowej. Obowią- zek ten obciąża bowiem wszystkich obywateli na zasadzie rów- ności. Nie podlegają powszechnemu obowiązкови obrony tylko ci obywatele polscy, którzy stałe zamieszkują poza granicami Polski, swój los oraz warunki życiowe faktycznie na stałe związaali z innym państwem.

Powyższe zagadnienia nie wyczerpują całokształtu proble- matyki orzecznictwa w sprawach powszechnego obowiązku obrony,

Ilustruję tylko problemy jakie stwarza ustawa i wątpliwości interpretacyjne przy jej stosowaniu.

Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów i cudzoziemców

W sprawach z zakresu ewidencji ludności przeważały nadal skargi na decyzje o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego i o zameldowanie na pobyt stały.

W tej grupie spraw nie pojawiły się nowe problemy prawne. Wskazać jedynie należy, że na tle art. 47 ust.2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r.o ewidencji ludności i dowodach osobistych /tekst jednolity: Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz.174/ w orzecz- nictwie NSA ugruntował się pogląd, akceptowany także przez Sąd Najwyższy /por.uchwałę z 11 lutego 1993 r. III AZP 28/92, OSN CP, z.7-8/1993, poz.117/, iż spór między współwłaściciela- mi nieruchomości co do potwierdzenia uprawnień osób trzecich do przebywania w lokalu jest sporem o charakterze cywilnopraw- nym. Oznacza to, że drogę właściwą do rozstrzygnięcia takich sporów jest droga postępowania przed sądami powszechnymi.

Wpływ skarg w sprawach z ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach /Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz.5/ był nieznaczny. Skargi dotyczyły wydania lub odmowy wydania paszportu osobom nie wykonującym obowiązku alimentacyjnego /art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy/, odmowy wydania paszportu osobom, przeciwko którym to- czyło się postępowanie karne lub karno-skarbowe /art.6 ust.1 pkt 3 ustawy/, a także uniważnienia paszportu z uwagi na wystą- pienie okoliczności określonych w art. 10 ust.1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę, w których wnioskach były kierowane na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1-3 cyt. ustawy wyjaśniał m.in., że uprawnienie do złożenia wniosku o odmowę wydania paszportu lub jego unieważnienia przysługuje organowi, przed którym toczy się określone w tym przepisie postępowanie. Jeśli postępowanie w sprawie zostało zakończone, odmowa wydania paszportu z przyczyn określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 nie może wchodzić w rachubę, zaś w wypadku przekazania sprawy innemu organowi wydanie takiej decyzji może nastąpić po złożeniu wniosku przez organ, któremu sprawę przekazano.

Nieliczna jest także grupa skarg na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych wydane na podstawie ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach /tekst jedn.: Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz.30/. Podobnie jak w poprzednich latach, większość z nich dotyczyła decyzji o odmowie wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w postaci karty stałego pobytu. NSA rozpoznając skargi na decyzje wydane w tych sprawach, które - jak wiadomo - mają charakter uznaniowy, badał, czy organ przy załatwianiu sprawy nie naruszył przepisów postępowania administracyjnego oraz czy rozstrzygnięcie mieści się w wyznaczonych przez prawo granicach uznania. Sąd Administracyjny wyjaśnił, że skorzystanie z uprawnienia do zaniechania uzasadnienia decyzji odmownej nie zwalnia organu z obowiązku pełnego udokumentowania okoliczności, które stały się faktyczną podstawą negatywnej opinii. Jeżeli więc organ administracji uznaje za celowe nieuzasadnianie swej decyzji, to przedkładane sądowi akta winny zawierać materiał, który wskazywałby, jakimi względami kierował się organ, wydając

niekorzystną dla strony decyzję.

Nawiązując do uwag zawartych w odniesieniu do tej grupy skarg w "Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1992" należy stwierdzić, że również w 1993 roku praktyka orzecznicza NSA potwierdzała ocenę, iż powoła-na ustawa z dnia 29 marca 1963 r. nie odpowiada istniejącym potrzebom i coraz większemu zainteresowaniu cudzoziemców możliwością posiadania się na stałe w Polsce.

W zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego

Organy samorządu terytorialnego funkcjonują już prawie 4 lata, mimo to problematyka ich organizacji i działania nadal jest źródłem wielu istotnych zagadnień teoretycznych i praktycznych.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło w 1993 r.:

- 243 skargi organów gmin na akty nadzoru wojewodów stwierdzające nieważności uchwały organu rady gminy z powodu istotnego naruszenia prawa /art.98 w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn.zm./.
- Z poprzedniego roku pozostało do rozpoznania 43 skargi, rozpoznano natomiast ogółem 191 takich skarg;
- 112 skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin z zarzutem istotnego naruszenia prawa, wniesionych w trybie art. 93 ust.1 powyższej ustawy. Z poprzedniego roku pozostało do rozpoznania 24 skargi, a łącznie rozpoznano 102 skargi;
- 284 skargi osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały organów gmin z zarzutem naruszenia ich interesu praw-

nego lub uprawnienia, wniesionych na zasadzie art. 101 ust. 1 tej samej ustawy. Z ubiegłego roku skarg takich pozostało 75, rozpoznano zaś w 1993 r. 267 skarg.

Zasadniczym wnioskiem wypływającym z wszystkich tego rodzaju skarg jest to, że rady gmin, bowiem głównie ich uchwały były przedmiotem skarg /stosunkowo rzadko zdarzając się rozstrzygnięcia nadzorcze lub skargi na uchwały zarządu gmin/, opanczone pojmują swe kompetencje uchwałodawcze, uważając się za omnipotentne i nie związane z prawem. Przejawia się to - przede wszystkim - w stanowieniu przepisów gminnych bez upoważnienia ustawowego w zakresach uregulowanych przez te ustawy lub sprzecznych z ich przepisami i w próbach ustanawiania sankcji karnych w uchwalach nie będących przepisami porządkowymi.

Na przykład w zakresie prawa podatkowego nadal częstym zjawiskiem były uchwały generalnie zwalniające podatników od płacenia niektórych podatków lokalnych mimo ustanowionej przez daną ustawę zasady obowiązku podatkowego /podatek od psów, podatek od nieruchomości - SA/Kr 1265/93, SA/Lu 541/93/. Zawarte w ustawach upoważnienie do zastosowania zwolnień w zakresie szerszym od przewidzianego w ustawie rady gmin często interpretują jako upoważnienie do ustanawiania zwolnień generalnych, negując tym samym sens danej ustawy. Sąd w takich przypadkach podkreślał, że tego rodzaju upoważnienia ustaw należy interpretować i stosować przy uwzględnianiu zasady ustawowego obowiązku podatkowego, a nie wbrew temu obowiązkowi.

Sprawy podatkowe mogą stanowić ilustrację, że w działaniu organów samorządu obserwuje się brak zrozumienia zasad kształtowania podatków lokalnych. Z jednej strony występuje nieuzasad-

nioma chęć zwalniania od podatków, z drugiej strony - bezzasadne ustanawianie obowiązków fiskalnych. Jeśli chodzi o egzemplifikację tej pierwszej tendencji, to oprócz wyżej opisanego generalnego zwolnienia od podatków występowały także próby różnicowania obciążeń podatkowych w podatku od nieruchomości w zależności od statusu podmiotu zobowiązanego, z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości /SA/P 2583-2584/92/. Mianowicie rada gminy ustaliła stawkę podatku od nieruchomości oraz stawkę podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej inną dla kopalni węgla, a inną dla pozostałych podatników. Podobny charakter miała próba zróżnicowania cen skupu żyta dla celów obliczania podatku rolnego, polegająca na obniżeniu tej ceny w odniesieniu tylko do rolników indywidualnych /SA/P 1697/93/.

Uchwałodawcza działalność rad gmin ingerowała niekiedy nawet w sposób zindywidualizowany w działalność gospodarczą osób fizycznych. W wyroku SA/Lu 280/93 Sąd stwierdził nieważność uchwały rady gminy zabraniającej skarzącym handlu w niedziele i święta w konkretnie oznaczonym sklepie spożywczym. W innych wypadkach, wbrew wyraźnym przepisom ustawy, uchwały podbawiały praw wynikających z ustawy, ustalone przez ustawę pierwszeństwo udostępniania strychów, suszarni i podobnych pomieszczeń na cele mieszkalne, próbowano zniweczyć przez podjęcie uchwały o obowiązkiwanu dotychczasowej kolejności zgłoszeń /SA/P 2065/93/.

Kolejnymi przykładami stawiania się ponad prawem przez ciała stanowiące gmin mogą być uchwały rady gminy przyznające nagrody pieniężne członkom rady i pracownikom. Przykładowo jedna z rad postanowiła rozdyponować niewykorzystane środki

z funduszu płać i z diet radnych częściowo dla członków rady i pracowników, a częściowo przekazać jako nadwyżkę budżetową na następny rok /SA/Kr 2644/92/. Natomiast w innej gminie rada przyznała diety za udział w posiedzeniach zarządu gminy burmistrzowi, sekretarzowi i skarbnikowi /SA/Wr 780/93/. Działania te występowały mimo wyraźnych przepisów finansowych i przepisów o wynagrodzeniach pracowników samorządowych. Inną próbę szczególnego uprzywilejowania pracowników samorządowych była uchwała rady gminy w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, w którym ustalono dodatkowe, nie przewidziane przepisami powszechnie obowiązującymi, dni wolne od pracy dla wszystkich pracowników urzędu gminy pod pretekstem ułatwienia praktyk religijnych pracownikom wyznania prawosławnego /II SA 1498/92/.

W 1993 r. pojawiły się także pierwsze próby uchylania się gmin od nadzoru wojewodów. W sprawie SA/Wr 1143/93 uchwałą zarządu gminy nadawano nazwę "postanowienie" i tej nazwy używano jako argumentu na rzecz wyłączenia nadzorczych uprawnień wojewody, twierdząc, że przepis ustawy mówił tylko o uchwałach. W innej sprawie natomiast /SA/Kr 1501/93/ wojewoda stwierdził nieważność uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia niektórych podatków i opłat lokalnych, po czym rada gminy dokonała kolejną uchwałę nowelizacji przepisów poprzedniej uchwały, nie zważając na fakt, że w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody uchwała ta nie obowiązuje. W tym zakresie należy wskazać wyraźnie, że ze sformułowania użytego w art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej: "uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna" wynika prawo organu nadzoru do orzekania o nieważności

ci także uchwał zarządu gmin.

Dość szczególnym przypadkiem nieposzanowania prawa przez radę gminy w działalności uchwałodawczej była sprawa o sygnaturze SA/Lu 598/93. Wbrew zasadzie obligatoryjnego uczestnictwa gmin w sejmiku samorządowym, będącym wspólną reprezentacją gmin danego województwa /art. 76 ust. 1 ustawy samorządowej/, jedna z rad gmin podjęła uchwałę o odwołaniu na stałe delegata do sejmiku. W uzasadnieniu uchwały podano, że "Do czasu konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących reprezentacji gmin na szczeblu ponadgminnym nie widzimy potrzeby dalszego utrzymywania delegata... w sejmiku samorządowym".

We wszystkich tych sprawach Sąd konsekwentnie przypominał radom gmin, że ich działalność uchwałodawcza jest w całej rozciągłości podporządkowana ustawom. Rady mogą stanowić przepisy gminne z upoważnienia ustaw, ale też tylko w granicach tego upoważnienia i zgodnie z celem ustawy.

Analiza orzecznictwa dostarcza dowodów, że radom gmin sprawia dużą trudność rozróżnienie przepisów gminnych stanowiących na podstawie ustaw szczególnych /art. 40 ust. 1 ustawy samorządowej/ i przepisów gminnych stanowiących na podstawie upoważnień zawartych w samej ustawie samorządowej /art. 40 ust. 2 tej ustawy/. Nie zawsze też potrafia one odróżnić charakter przepisów gminnych stanowiących z upoważnienia ustaw od charakteru tak zwanych przepisów porządkowych /art. 40 ust. 3 ustawy samorządowej/. Przejawiało się to np. w próbach stanowienia w uchwałach przepisów karnych, mimo że uchwała nie stanowiła przepisów porządkowych, lecz była wykonaniem upoważnienia ustawowego.

Na tej podstawie można postawić tezę o stosunkowo słabej

obsłudze prawnej gmin oraz o niedostatecznej wiedzy organów gmin o orzecznictwie NSA w sprawach zarówno samorządowych, jak i w zakresie prawa materialnego i procesowego. Jak wiadomo, od początku funkcjonowania NSA na jego zlecenie wydawane są zeszyty orzecznictwa, publikujące najważniejsze orzeczenia tego Sądu, zawierające wykładnię prawa. Jeśli uwzględnić, że funkcjonuje ogółem 2465 gmin /mały rocznik statystyczny 1993 r. str 75/, a nakład orzecznictwa wynosi ogółem 3000 egzemplarzy /dla całej administracji samorządowej, rządowej, centralnej, terenowej itp./, można ocenić, że wiedza w gminach o wykładni i stosowaniu prawa nie jest dostatecznie doceniana.

Jakośkolwiek większość spraw dotyczących działalności uchwałodawczej organów gmin zakończyła się przed NSA orzeczeniami wskazującymi na naruszenia prawa przez te organy, nie można na tej podstawie wyciągać wniosku, że sądowa ochrona samodzielności gmin jest jedynie deklaracją prawną. Sąd w jednakowym stopniu chronił porządek prawny i obywateli przed naruszeniami prawa ze strony organów gmin, jak i gminy przed sprzecznymi z prawem ograniczeniami ich samodzielności. Za przykład orzecznictwa w tym zakresie może służyć sprawa SA/Wr 1987/93, w której wyrażono pogląd o wyłączeniu uprawnień nadzorczych wojewody do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, jeżeli chodzi o uchwałę zgłaszającą sprzeciw lub odmowę wyrażenia zgody na przejęcie mienia określonego w art. 5 ust. 3 przepisów wprowadzających ustawę samorządową. Sąd uznał, że w takich wypadkach wojewoda działa jako organ orzekający w I instancji i formą prawną jego działania jest decyzja administracyjna podlegająca kontroli

instancyjnej przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową, a nie rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej.

W innym orzeczeniu /SA/Wr 1291/93/ NSA wywiódł, że w trakcie roku budżetowego gmina może zaciągać kredyty i pożyczki na bieżące finansowanie wydatków. Była to zresztą jedna z pierwszych spraw, w których jako organ nadzoru wystąpiła ze skargą na uchwałę rady gminy Regionalna Izba Obrachunkowa.

Oba nurty orzecznictwa sądowego w sprawach samorządowych łączyła nadal kwestia ustalenia znaczenia pojęcia "sprawa z zakresu administracji publicznej". Ma to szczególne znaczenie dla ustalenia dopuszczalności skargi wnoszonej przez podmioty nie pełniące funkcji nadzoru, a więc skargi w trybie art. 101 ustawy samorządowej. Jeżeli bowiem skarga taka dotyczy uchwały podjętej w sprawie innej niż z zakresu administracji publicznej, wyłącza to dopuszczalność skargi. Oznacza to, że w zależności od tego, czy pojęciu "sprawa z zakresu administracji publicznej" nada się sens szeroki, czy wąski, zakres kontroli społecznej nad uchwałami organów gmin będzie się rozszerzał lub zwężał. Często wykładnia sądowa tego pojęcia była dokonywana ad usum, są też jednak przykłady wyrażające poglądy o znaczeniu szerszym.

Ogółem w sprawach ze skarg tej kategorii występuje stosunkowo wysoki odsetek skarg odrzuconych z powodu niedopełnienia przez skarżących obowiązku uprzedniego wezwania właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa. Odrzucono mianowicie 138 takich skarg na 267 rozpoznanych.

W 1993 r. pojawiły się pierwsze sprawy z zakresu referendum gminnego. Wprawdzie już rok wcześniej tematyka ta pojawiła się w orzecnictwie, nie wiązała się jednak bezpośrednio z działalnością organów gmin. Obecnie chodziło o interesującą sprawę odrzucenia przez radę gminy wniosku mieszkańców w sprawie referendum gminnego na temat przynależności gminy do jednego z dwóch przyszłych powiatów. Rada gminy uzasadniła swą negatywną uchwałę poglądem, że ani mieszkańcy gminy w drodze referendum, ani żadne inne organy gminy, nie mogą rozstrzygać o sprawach, które nie należą do gmin, lecz do organów Państwa. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując sprawę ze skargi wnioskodawców referendum, przyznał, że rada gminy jest związana wnioskiem mieszkańców gminy o poddanie ważnej sprawy rozstrzygnięciu w drodze referendum gminnego, jeżeli oczywiście wniosek taki jest zgodny z prawem i odpowiada warunkom formalnym. Sąd jednak podzielił pogląd rady gminy, że w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy samorządowej referendum gminne może mieć tylko charakter stanowczy /a nie opiniodawczy/ i nie może dotyczyć spraw, których rozstrzygnięcie nie należy do gminy. W sprawie natomiast chodziło o uzyskanie opinii mieszkańców w sprawie nie należącej do zadań gminy.

Oceniając funkcjonowanie organów samorządu w świetle danych statystycznych, można wskazać na dużą skuteczność rozstrzygnięć organów nadzoru /113 oddalonych i 17 odrzuconych skarg organów gmin na ogólną liczbę 191 rozpoznanych skarg tej kategorii/ oraz na dość dużą skuteczność skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin /tylko 13 skarg oddalonych i 2 odrzu-

cone na 102 sprawy rozpoznane/. Dużo niższe była skuteczność skarg osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały organów gmin; na 267 skarg rozpoznanych tej kategorii oddalono 60 skarg, odrzucono 138, a uwzględniono zaledwie 36 skarg. Głównej przyczyny takiego stanu można się dopatrywać przede wszystkim w wadliwym poświadczaniu się tej instytucji przez skarżących.

Pomimo licznych błędów popełnianych przez organy samorządu i oczywistych naruszeń prawa funkcjonowanie samorządu trzeba oceniać pozytywnie. Wprawdzie sprawy będące przedmiotem orzecnictwa NSA wskazują nadal na przerwę działań władz organów samorządu nad działaniami faktycznymi, mającymi na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowości, należy to jednak odczytywać jako wskazówkę dla poszukiwania skutecznych metod oddziaływania na samorząd w kierunku kształtowania jego właściwego oblicza. Orzecznictwo sądowe może w tym zakresie spełnić jednak tylko ograniczone zadania.

IV. Działalność organów administracji w świetle orzecnictwa NSA.

1. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w 1993 r. na prawie 15.825 skarg na różnego rodzaju akty administracyjne, z czego 5.414 uwzględnił to jest 34,2%. Wśród rozpoznanych na rozprawie skarg 2.227 dotyczyło decyzji wydanych przez kolegia odwoławcze sejmików samorządowych. W tej grupie spraw skuteczność skarg wyniosła 32,5% /w 1992 roku 29,1%/.

wskaźnik skuteczności skarg utrzymuje się na wysokim poziomie i jest nawet wyższy od wskaźnika skuteczności skarg w 1992 r. /33,7%/. Podobnie jak w latach ubiegłych, przyczyny

takiego kształtowania się wymienionego wskaźnika są złożone. W dalszym ciągu zasadniczy wpływ na powyższy stan ma nie zawsze zadawający poziom orzecznictwa organów administracji publicznej, łączący się z występującym jeszcze w tych organach brakiem należyte przygotowanej kadry pracowniczej. Wystąpiły także wypadki, w których powodem wadliwości decyzji, a w związku z tym uwzględnienia skargi, był rażący brak staranności w przeprowadzeniu postępowania, świadczący niekiedy o lekceważeniu podstawowych zasad procedury administracyjnej.

Organy administracji zbyt rzadko korzystały z możliwości weryfikacji swoich decyzji w trybie art. 200 § 2 Kpa. W dwóch województwach, a mianowicie gdańskim i lubelskim w ogóle nie stwierdzono wypadków zastosowania procedury przewidzianej w tym przepisie. Jak wiadomo, art. 200 § 2 Kpa upoważnia organ, który wydał decyzję, do jej zmiany lub uchylenia /w terminie określonym w tym przepisie/, jeżeli uzna wniesioną skargę w całości za uzasadnioną. Do NSA nadeł wpływały sprawy, w których pomimo oczywistej zasadności skarg, organ administracji nie podjął czynności, o których mowa w art. 200 § 2 Kpa.

Należy także podkreślić, że orzecznictwo organów odwoławczych nie wykorzystuje wszystkich możliwości korygowania wadliwych decyzji.

2. Wskaźnik skuteczność skarg kształtuje się różnie w ujęciu przedmiotowym i terytorialnym.

Większy od średniej krajowej /34,2%/ wskaźnik skuteczności skarg wystąpił m.in. w sprawach z zakresu budownictwa, urbanistyki i architektury /43,9%/, cen opłat i stawek taryfowych /50,0%/, gospodarki wodnej /50,6%/, oświaty, wychowania, szkol-

nictwa wyższego, nauki i kultury /50,5%/, planowania przestrzennego /45,5%/, uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć /52,0%/, wywłaszczenia nieruchomości i innych praw /41,3%/, oraz całość /47,0%/>.

Niższy od średniej krajowej wskaźnik skuteczności skarg stwierdzono m.in. w sprawach z zakresu działalności w dziedzinie wytwórczości, handlu oraz innych rodzajów gospodarki /21,6%/, spraw wewnętrznych, w tym ewidencji ludności, dowodów tożsamości, paszportów oraz obywatelstwa /25,6%/, gospodarki paliwowo-energetycznej /9,2%/, rolnictwa i leśnictwa, w tym gospodarki terenami rolniczymi i leśnymi /13,7%/, zatrudnienia, opieki społecznej i spraw socjalnych /25,1%/, zdrowia /24,5%/>.

W skali terytorialnej najwyższy wskaźnik skuteczności skarg wystąpił m.in. w województwach: stołecznym warszawskim /39,8%/, bielskim /41,3%/, bydgoskim /43,8%/, ciechanowskim /41,1%/, żomżyńskim /40,2%/, ostrołęckim /46,7%/, poznańskim /39,7%/, sieradzkim /41,9%/, i zielonogórskim /47,1%/>.

Najniższy wskaźnik skuteczności skarg stwierdzono m.in. w województwach: elbląskim /26,0%/, katowickim /22,3%/, kieleckim /22,4%/, krakowskim /25,9%/, olsztyńskim /20,6%/, opolskim /25,4%/, przemyskim /26,0%/, rzeszowskim /24,7%/, suwalskim /22,6%/, oraz tarnobrzelskim /23,9%/>.

Wskaźnik skuteczności skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji wyniósł 38,3%. Wskaźnik ten, mimo że jest niższy od wskaźnika skuteczności skarg /48,3%/, na decyzje wymienionych organów w 1992 r. uznać należy za wysoki. Świadczy on o niskim poziomie orzecznictwa tych organów.

3. Obserwacja praktyki i ocena orzecznictwa wykazuje, że przyczyny uchyleń i stwierdzenia nieważności przez NSA aktów administracyjnych są od kilku lat w zasadzie niezmiennie i sprowadzają się do istotnych naruszeń prawa materialnego i przepisów postępowania administracyjnego. W celu zgromadzenia pełniejszych danych dotyczących wspomnianych naruszeń prawa materialnego i przepisów postępowania przeprowadzono badanie części wyroków zawierających rozstrzygnięcia o uchyleniu aktów administracyjnych. Objęto nim 500 wyroków wydanych w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych /160 wyroków/, zatrudnienia i opieki społecznej i spraw socjalnych /110 wyroków/, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki gruntami /100 wyroków/, budownictwa, urbanistyki i architektury /60 wyroków/ oraz ceł /70 wyroków/. Analizę objęto więc wyroki wydane w tych grupach spraw, w których skargi wykazują największy udział w ogólnej liczbie skarg wniesionych do NSA w 1993 roku. Poddany analizie materiał wydaje się być wystarczająco reprezentatywny dla badanego odcinka orzecznictwa sądowego /tj. wyroków uchylających akty administracyjne/ i w związku z tym pozwala na formułowanie wniosków o charakterze ogólnym. Badaniem objęto wyroki wydane w trzecim kwartale 1993 r., zgromadzone według kolejności ich wpływu do Biura Orzecznictwa NSA.

W wyniku dokonanej analizy stwierdzono, że przyczyną uchyleń przez NSA aktów administracyjnych w 500 zbadanych sprawach było:

- w 110 wypadkach, /co stanowi 22% zbadanych wyroków/ - naruszenie prawa materialnego,

- w 18 wypadkach /odpowiednio 3,6%/ - naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 Kpa,
- w 249 wypadkach /odpowiednio 49,8%/ - inne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy,
- w 123 wypadkach /odpowiednio 24,6%/ - naruszenie prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

Wyniki badania wykazały, że organy administracji oraz organy samorządu terytorialnego stosunkowo często załatwiały sprawy bez należytego respektowania przepisów postępowania administracyjnego.

W sprawach objętych analizą niemal połowa /49,8%/ "uchyleń" spowodowana była istotnym naruszeniem przepisów proceduralnych, a dalsze 24,6% - naruszeniem przepisów postępowania i prawa materialnego.

Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego najczęściej polegało na:

- bezpodstawnym odstępianiu od przeprowadzenia postępowania dowodowego lub tylko częściowym przeprowadzeniu tego postępowania,
- zaniechaniu zgromadzenia pełnego materiału dowodowego oraz dokładnego ustalenia stanu faktycznego,
- niesłusznym odwołaniu waleru dowodu niektórym dokumentom i przedmiotom /z obrazę art. 75 § 1 Kpa/,
- nierównym traktowaniu stron oraz uniemożliwianiu lub utrudnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu /z obrazę

art. 10 § 1 Kpa/,

- wadliwym sporządzaniu decyzji, zwłaszcza wydawaniu decyzji bez uzasadnienia lub z uzasadnieniem odbiegającym rażąco od wymagań określonych w Kpa.

W zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały błędy polegające na wadliwym rozumieniu niektórych pojęć i określeń ustawowych. W dalszym ciągu występowało nadużywanie wykładni celowościowej, opartej na ocenach wartościujących, co z reguły prowadziło do wyniku przekreślającego rezultaty wykładni gramatycznej i systemowej.

Przyczyny powyższego stanu, to:

- niedostateczne przygotowanie znacznej części pracowników administracji, którzy opracowują lub wydają decyzje,
- brak należytej staranności przy załatwianiu spraw, niedostrzeżenie potrzeby pełnego respektowania przepisów postępowania administracyjnego, a niekiedy nawet lekceważenie podstawowych zasad tego postępowania,
- niedostateczny udział służb prawniczych w postępowaniu oraz nie zawsze w pełni zadawalający poziom tych służb,
- zła jakość i częste zmiany stanu prawnego.

Podobnie jak w latach poprzednich, występowały naruszenia prawa polegające na nie przestrzeganiu przepisów o właściwości. Powodem tego był nieprzejrzysty podział kompetencji pomiędzy gminy/działające w sferze zadań własnych i w sferze zadań zleconych/, a organy rejonowe rządowej administracji ogólnej.

Z pism i skarg stron kierowanych do NSA wynika, że dość

często wyroki tego Sądu wykonywane są z opóźnieniem. Wszelkie formy oddziaływania ze strony Sądu okazują się jednak bezskuteczne. Właściwe rozwiązanie tej kwestii zawiera wspomniany projekt ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

V. Oddziaływanie na poziom pracy administracji w formach pozaoorzeczniczych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, NSA w roku 1993 podejmował działania mające służyć upowszechnianiu orzecznictwa i podnoszeniu przez to poziomu pracy administracji. NSA, a zwłaszcza jego ośrodki zamiejscowe, utrzymywał w tym celu bieżące kontakty z organami administracji, których celem była wymiana informacji o najnowszych istotnych rozstrzygnięciach Sądu i bieżąca ocena orzecznictwa organów administracji rządowej i samorządowej. Sędziowie NSA ponadto brali udział w licznych szkoleniach pracowników urzędów wojewódzkich, urzędów rejonowych, izb skarbowych, a także regionalnych izb obrachunkowych, w tym także w cyklu spotkań szkoleniowych zorganizowanych pod wspólnym patronatem prezesa NSA i szefa URM. Tematami szkoleń były m.in. gospodarka gruntami, prawo budowlane, prawo podatkowe.

Naczelny Sąd Administracyjny zorganizował w roku ubiegłym 11 sesji wyjazdowych /najwięcej na terenie działania Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu/, które również służyły upowszechnianiu orzecznictwa i niewątpliwie wpływają na poziom pracy administracji.

Realizacja uprawnień przewidzianego w art. 214 Kodeksu postępowania administracyjnego była jedną z form wpływu NSA na poziom pracy administracji. W roku 1993 przekazano organom admi-

nistracji 33 wystąpienia sygnalizacyjne, w tym 12 uogólniających, sporządzonych na podstawie większej liczby spraw. przedmiotem wystąpień były istotne uchybienia w pracy organów, dotyczące w szczególności nieprawidłowości w prowadzeniu postępowania administracyjnego, jego przewlekłości, a także niewykonania wyroków NSA oraz błędnej wykładni przepisów prawa materialnego.

Prezes NSA, w wystąpieniu z dnia 9 stycznia 1993 r. do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, sygnalizował niezrealizowanie ustawowego obowiązku ustanowionego w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1989 r. Prawo dewizowe /Dz.U. Nr 6, poz. 33 z późn.zm./ polegającego na ustaleniu, w porozumieniu z Ministrem Finansów, zasad wydawania indywidualnych zezwoleń dewizowych. Było to przyczyną uchylenia decyzji w sprawach sygn. akt I SA 334/92 i III SA 1659/92. Ponadto zwrócił uwagę, że w toku rozprawy w sprawie sygn.akt III SA 852/92 wystąpiły ewidentne uchybienia m.in. wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa zasadzie czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania i wydanie rozstrzygnięcia opartego na nieznanym stronie istotnych dowodach. W tej sprawie stwierdzono również, że brak jest jednoznacznie ustalonych i podawanych do wiadomości zainteresowanych podmiotów wymagań obowiązujących przy tworzeniu banków /art. 84 ust. 1 w związku z art. 80 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe - tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 72, poz. 359/. Brak ustalonych wymogów powoduje, że każda decyzja w sprawie utworzenia banku może być dotknięta wadą arbitralności i pozostać w sprzeczności z regułami postępowania w państwie prawnym. W omawianej sprawie stwierdzono także nieuzasadnione

pominięcie porozumienia z Ministrem Finansów przy wydawaniu przez Prezesa NBP decyzji o odmowie utworzenia banku w formie spółki akcyjnej.

W odpowiedzi na wystąpienie Prezesa NBP wyjaśnił, że na postępowanie w omawianych sprawach zaciążył negatywnie brak dwóch aktów wykonawczych do Prawa dewizowego i Prawa bankowego oraz poinformował o podjętych działaniach zmierzających do ich wydania. Powiadomił także o czynnościach, jakie przedsięwzięto w celu poprawienia znajomości procedury administracyjnej wśród pracowników NBP.

Wspomniane akty wykonawcze, do czasu sporządzenia informacji, nie zostały wydane.

W wystąpieniu z dnia 17 lutego 1993 r. do Urzędu Wojewódzkiego w Bielsku Białej, Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach sygnalizował sprzeczne z prawem postępowanie organów administracji w przypadku cofnięcia skargi i przypomniał w związku z tym, że ocena dopuszczalności cofnięcia skargi należy do sądu. Wystąpienie sygnalizacyjne z dnia 19 marca 1993 r. do Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach dotyczyło także nieprawidłowości w stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 200 § 2. W omawianej sprawie organ administracji zwrócił skargę stronie z tego powodu, że zarzuty dotyczyły "treści prawa stanowionego". Prezes OZ w Katowicach uznał, że takie działanie jest równoznaczne z pozbawieniem strony prawa do kontroli sądowej.

W odpowiedziach na te wystąpienia podzielone zostało stanowisko NSA i poinformowano o podjętych środkach mających wyeliminować w przyszłości podobne uchybienia.

Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowania administracyjnego dotyczyło także wystąpienie do Prezesa Głównego Urzędu Cei w sprawie sygn. akt SA/Wr 1591/92. Urząd ten, działając jako organ nadzoru, stwierdził z urzędu nieważność decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w Zgorzelcu w sprawie, w której wpłynęło odwołanie i nie zostało rozpatrzone lecz zwrócone organowi I instancji jako "nadesłane zbędnie". Działając w ten sposób Prezes GUC naruszył art. 127 § 2 i 138 Kpa - stwierdzono w sygnalizacji.

W związku z rozpoznawaniem skargi w sprawie o pozwolenie na rozbudowę budynku /sygn.akt IV SA 1620/92/, NSA zawiadomił Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o istotnych naruszeniach prawa materialnego i procesowego w postępowaniu prowadzonym przez Burmistrza Dzielnicy Gminy Warszawa-Żoliborz i Wojewodę Warszawskiego. W sprawie tej organ I instancji dwukrotnie orzekł o pozwoleniu na rozbudowę budynku o pomieszczenia przeznaczone na cele usługowe w sytuacji, gdy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje na terenie położenia działki inwestorów funkcji usługowej, a ponadto decyzje te nie były poprzedzone orzeczeniem o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Naruszono w ten sposób art. 33 i 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym /tekst jednolity Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn.zm./. Wojewoda Warszawski rozpoznał odwołanie nie dostrzegł tych wad decyzji i nie rozważył ani nie ocenił żadnego z zarzutów odwołania, w którym podnoszono te kwestie. NSA uznał tę sprawę za przykład lekceważenia przez organy administracji zasad praworządności i dwuinstancyjności postępowania.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach w wystąpie-

niach z dnia 24 czerwca 1993 r. i z dnia 9 grudnia 1993 r. sygnalizował Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, że z powodu nierozpatrzenia /przez dwa lata/ odwołania od decyzji Wojewody Katowickiego z dnia 15 maja 1991 r. w sprawie G.II-6/8255/17/87 w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wyłączeniu nie może być podjęte i zakończone postępowanie sądowe w sprawie sygn. akt SA/Ka 558/91, zawieszone z przyczyn określonych w art. 177 § 1 pkt 3 Kpc w związku z art. 211 Kpa. Taka przewlekłość postępowania odwoławczego powoduje niezawinioną przez NSA faktyczną jego bezczynność, stwierdzono w wyśpieniu z dnia 9 grudnia 1993 r.

Postanowieniem sygnalizacyjnym z dnia 14 grudnia 1993 r. w sprawie SA/Ka 897/93 Wojewoda Częstochowski i Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zawiadomieni zostali o istotnych uchybieniach w pracy organu odwoławczego, który wydając zaskarżoną decyzję nie uwzględnił, wiążącej go z mocy art. 209 Kpa, oceny prawnej wyrażonej w wyrokach z dnia 26 kwietnia 1991 r. /sygn.akt IV SA 329/91/ i z dnia 16 czerwca 1992 r./sygn. akt SA/Ka 439/92/, zgodnie z którą § 15 ust.3 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki /Dz.U. Nr 17, poz.62 z późn.zm./ dotyczy wyłącznie nowo wznoszonych budynków a nie budowy ogrodzenia, będącego przedmiotem wieloletniego postępowania administracyjnego.

Odpowiadając na sygnalizację Wojewoda Częstochowski poinformował m.in., że zapowiedział stosowanie sankcji dyscyplinarnych w stosunku do pracowników urzędu odpowiedzialnych za nie sto-

sowanie się do wtycznych zawartych w wyrokach NSA.

W uogólniającym wystąpieniu sygnalizacyjnym do Przewodniczących Sejmików Samorządowych i Przewodniczących Kolegiów Odwoławczych Województw Katowickiego, Bielskiego i Częstochowskiego, Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach zwrócił uwagę na szereg uchybień w pracy organów samorządowych, świadczących o braku staranności w pracy tych organów. Zwrócił także uwagę na przypadki nienależycie prowadzonego postępowania dowodowego, rażące przekraczanie terminów załatwienia spraw, a także nie stosowanie się do wskazań kolegiów odwoławczych.

Przesyłając Prezesowi Rady Ministrów wyrok z dnia 26 czerwca 1992 r. w sprawie sygn. II SAB 26/92 i postanowienie z dnia 23 sierpnia 1993 r. sygn. II SAB 34/93, Prezes NSA zawiadomił o bezczynności Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, który został zobowiązany przez sąd wyrokiem z dnia 26 czerwca 1992 r. do wydania decyzji w trybie nadzoru w sprawie uchylenia decyzji w przedmiocie stwierdzenia, że należąca do skarżącej Anny R. nieruchomości rolnej stała się własnością Skarbu Państwa. Wobec nie wykonania tego wyroku, po upływie określonego w nim terminu, skarżąca czyniła starania o wyegzekwowanie jego postanowień, zwracając się do Urzędu Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc. Pomimo pozytywnego w tej mierze stanowiska Ministra Szefa Urzędu Rady Ministrów, wyrok nadal pozostawał nie wykonany. W tej sytuacji Anna R. zwróciła się ponownie do NSA o zobowiązanie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do wydania decyzji nadzorczej w tej sprawie. W odpowiedzi na skargę Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przyznał, że przejście przedmiotowej nieruchomości nastąpiło z naruszeniem przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Uznał jednak, że z powodu wiążącej się ze stwierdzeniem nieważności decyzji konieczności wypłaty odszkodowania, załatwienie tej i innych podobnych spraw będzie możliwe dopiero po uchwaleniu tzw. ustawy reparytacyjnej.

NSA skargę zmuszony był odrzucić, ponieważ w sprawie chodził przypadek rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 366 Kpc. Stwierdzono w uzasadnieniu postanowienia, że Minister rażąco zaniedbał obowiązki załatwienia sprawy w sposób zgodny z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Niewykonania wyroku w sprawie IV SAB 52/92 dotyczyła także sygnalizacja Prezesa NSA z dnia 13 lipca 1993 r. skierowana do Kierownika Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. W odpowiedzi na nią poinformowano o występującym nadal braku możliwości wydania decyzji do jakiej organ ten został zobowiązany przez sąd. Uznano ponadto, że "... ze względu na przewidziane skutki finansowe, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie są odpowiednim instrumentem prawnym do rozwiązywania lawinowo napływających spraw o charakterze rewindykacyjnym".

W ramach omawianej problematyki należy też wskazać, że w roku ubiegłym wzrosła do 15 /w roku 1992 - 9/ liczba sędziów NSA, którzy poza pracę zawodową, prowadzą zajęcia dydaktyczne na wydziałach prawa i administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Śląskiego, Jagiellońskiego, UAM w Poznaniu oraz filii UMCS w Rzeszowie. Ponadto kilku sędziów NSA uczestniczyło w konferencjach naukowych organizowanych przez Uniwersytety, m.in. Śląski i UMCS w Lublinie. Udział sędziów w pracy dydaktycznej, naukowej i popularyzatorskiej ma istotne walory kształceniowe przyszłych i aktualnych pracowników służb publicznych.

VI. Udział w pracach legislacyjnych.

Udział w pracach legislacyjnych dotyczył przede wszystkim wniesionego przez Prezydenta RP do Sejmu projektu ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym, którego zasadniczym celem jest dostosowanie stanu prawnego regulującego sądową kontrolę działalności administracji publicznej do art. 1 Konstytucji RP stwierdzającego, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym oraz do ogólnie uznanych międzynarodowych standardów tego państwa, zapewniających obywatelom i ich organizacjom pełną ochronę przed wszelkimi działaniami władzami administracji. Podstawowe znaczenie tego aktu dla przyszłego kształtu sądownictwa administracyjnego w Polsce, a w szczególności dla zakresu i form wykonywanej przez to sądownictwo kontroli administracji publicznej sprawiło, że NSA uczestniczył w pracach związanych z ustaleniami podstawowych założeń tego projektu, a następnie w formułowaniu jego ostatecznej wersji. Ponadto Prezydent RP, wskazując Prezesa NSA, jako swego przedstawiciela w dalszym postępowaniu legislacyjnym w sprawie wymienionego projektu.

W 1993 r. Naczelny Sąd Administracyjny zaopiniował 95 projektów aktów normatywnych, w tym 32 ustaw i 61 aktów wykonawczych. Wśród opiniowanych aktów prawnych niektóre miały ważne znaczenie ze względu na przedmiot i zakres regulacji.

Z opiniowanych aktów normatywnych należy wymienić w szczególności projekty /założenia/ ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, prawo budowlane, o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy - prawo celne, o najmie lokali mieszkalnych, o obligacjach, o samorządowych kolegiach do spraw orzecznictwa administracyjnego,

o wydawaniu Dzienników Ustaw RP i Dzienników Urzędowych RP "Monitor Polski" oraz dzienników urzędowych naczelników i centralnych organów administracji państwowej, ustawy o Urzędzie Ministra Zdrowia, o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów.

W zgłoszonych opiniach, oprócz uwag odnoszących się bezpośrednio do przedmiotu zamierzonej regulacji, podkreślono potrzeby:

- pełnego dostosowania przewidywanych regulacji ustawowych do postanowień Konstytucji RP, a w szczególności do wyprowadzonych z jej art. 1 zasad konstytucyjnych,
- należytej komunikatywności tekstów,
- szczegółowego i wyraźnego formułowania w ustawach upoważnień do wydawania aktów wykonawczych,
- zasady przestrzegania przez organy wydające akt wykonawczy granic udzielonego im upoważnienia normotwórczego.

Naczelny Sąd Administracyjny był reprezentowany na posiedzeniach Komisji Prawniczej URM oraz na międzyresortowych posiedzeniach uzgadniających. Członkowie kierownictwa NSA i sędziowie brali udział w posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu i Senatu, poświęconych problematyce ważnych projektów ustaw.

Wiceprezes NSA był członkiem Zespołu Ekspertów do Spraw Legislacji przy Prezesie Rady Ministrów.

Trzech sędziów jest członkami Państwowej Komisji Wyborczej, w tym jeden jest wiceprzewodniczącym tej Komisji. Jeden z sędziów NSA jest członkiem Komisji Majątkowej do Spraw Mienia Kościelnego.

VII. Współpraca z innymi organami i instytucjami.

1. Współdziałanie z Sądem Najwyższym wynikało ze sprawowanego przez ten Sąd nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem NSA i polegało na rozpoznawaniu rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA oraz na podejmowaniu uchwał rozstrzygających kwestie prawne zawarte we wnioskach Prezesa NSA i postanowieniach składów orzekających tego Sądu /art.391 §1 Kpc w związku z art.211 Kpa/.

W 1993 roku w sprawach objętych właściwością NSA do Sądu Najwyższego wpłynęło 84 rewizje nadzwyczajne /wobec 99 takich rewizji wniesionych w 1992 r./.

Najwięcej rewizji nadzwyczajnych wniośł Minister Sprawiedliwości - 62, z tego w 22 sprawach na wniosek Prezesa NSA. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniośł 13 rewizji nadzwyczajnych. Rzecznik Praw Obywatelskich - 7 i Minister Pracy i Polityki Socjalnej - 2.

Sąd Najwyższy rozpoznał w 1993 roku 92 rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA, z czego uwzględnił 60, a 26 oddalił. Wśród uwzględnionych rewizji nadzwyczajnych znalazły się wszystkie rewizje wniesione na skutek wniosku Prezesa NSA. W sześciu sprawach Sąd Najwyższy załatwił rewizje nadzwyczajne "w inny sposób".

Wskaźnik wniesionych rewizji w stosunku do liczby rozpoznanych w tym roku spraw przez NSA nie jest wysoki i wynosi 0,4% wobec 0,5% w 1992 roku.

Skuteczność rewizji nadzwyczajnych w 1993 roku wyraża się wskaźnikiem 65,2%, wobec 70,1% w 1992 roku.

W 1993 roku Prezes NSA wystąpił do Sądu Najwyższego z 2 wnioskami o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości i których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie NSA. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił z 5 takimi wnioskami, a Rzecznik Praw Obywatelskich z 2.

Składy orzekające SN w związku z rozpoznawaniem rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA w 2 sprawach przekazały powiększonemu składowi tego Sądu do rozstrzygnięcia budzące wątpliwości zagadnienia prawne. Natomiast składy orzekające NSA przekazały Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia takie zagadnienia prawne w 17 sprawach /art. 391 § 1 Kpc w związku z art. 211 Kpa/.

W sprawach objętych wnioskami uprawnionych podmiotów oraz wspomnianymi postanowieniami składów orzekających /SN i NSA/ Sąd Najwyższy podjął w 1993 roku 33 uchwały, w tym 1 Całej Izby a 9 w składzie powiększonym. W 2 sprawach Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi /dot. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład orzekający NSA/, a jedną sprawę załatwił "w inny sposób".

2. W 1993 r. Prezes NSA skierował do Trybunału Konstytucyjnego:

- 3 wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw,
- 2 wnioski o stwierdzenie zgodności z prawem.

Składy orzekające NSA skierowały do Trybunału 2 pytania prawne.

Wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw dotyczyły:

- treści określenia "działalność komunalna" w ujęciu przepisów art. 85-99 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz.95 z późn.zm./,
- art.22 ust.2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych /tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz.416/, a w szczególności tego, czy w sytuacji, w której podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych uzyska-

kuję przychody z tytułu więcej niż jednego stosunku zatrudnienia /stosunku służbowego, stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy oraz pracy nakładczej/ koszty uzyskania przychodów, o których mowa w powołanym przepisie, odlicza się od przychodów z jednego tylko z tych stosunków, czy też od każdego z nich ?

- art.77 ust.1 i 3, 85 ust. 1, 86, 90 ust. 1 i 2, 97 ust.1-3 i art.98 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz.95 z późn.zm./ w związku z art.99 ust. 1 tej ustawy oraz w związku z art. 2 ust. 1 i 2, art. 4 ust.1, art. 17,18 i 19 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1970 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej /Dz.U. Nr 21, poz. 123 z późn.zm./ oraz w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych /Dz.U. Nr 85, poz.428/, a w szczególności:

1. czy zadania sejmiku samorządowego, o których mowa w art.77 ust.1 pkt 7-10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 17, poz. 95 ze zm./ oraz w art. 15 ust.1 i 2 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych /Dz.U. Nr 85, poz.428/ należą do działalności komunalnej objętej nadzorem w rozumieniu przepisów art. 85-99 rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym;
2. czy uchwała Sejmiku samorządowego w przedmiocie zgody na zbycie mienia komunalnego podjęta na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 5 i art. 45 ust. 2 oraz w przedmiocie rozwiązania zarządu gminy podjęta na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 6 i w try-

bie określonym w art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm./ podlegając nadzorowi, o jakim mowa w art. 85 tej ustawy;

3. czy środki nadzoru wymienione w art. 96 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm./ mają zastosowanie do - odpowiednio - sejmiku samorządowego /art. 96 ust. 1/ i do prezydium sejmiku samorządowego /art. 96 ust. 2 w zw. z art. 77 ust.3 tej ustawy/;

4. czy organem nadzoru nad działalnością komunalną sejmiku samorządowego w sprawach innych niż wymienione w art. 86 zdanie drugie, 96 ust. 1 i 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz.95 ze zm./ jest wojewoda czy Prezes Rady Ministrów;

5. czy uchwała Sejmu o rozwiązaniu rady gminy podjęta w trybie określonym w art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz.95 ze zm./ jest rozstrzygnięciem organu nadzoru nad działalnością komunalną i podlega zażaleniu do sądu administracyjnego;

6. czy sejmikowi samorządowemu służy skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm./ na rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte w stosunku do czynności sejmiku samorządowego, w tym na uchwałę Sejmu o rozwiązaniu sejmiku samorządowego, podjętą w trybie art. 96 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1 tej ustawy.

W 1993 roku Trybunał Konstytucyjny podjął w sprawach z wniosku Prezesa NSA dwie uchwały. W pierwszej uchwale, z dnia 6 stycznia 1993 r. /sygn. W 9/92/, Trybunał ustalił wykładnię art. 1 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym /tekst jednolity Dz.U. z 1983 r. Nr 43, poz. 191 z późn. zm./, omówioną w "Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1992" /por. s.68/, natomiast w drugiej, z dnia 29 marca 1993 r. /sygn. W 13/92/, ustalił wykładnię art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm./ stwierdzając, że użyte w tym przepisie sformułowanie "pod budowę ulicy" oznacza ".../.../ z wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działań powstałych w wyniku tego podziału".

Przedmiotem wniosków Prezesa NSA skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w ramach abstrakcyjnej kontroli norm była kwestia zgodności:

- przepisów § 6 ust. 4 i ust. 5 in fine rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania, trybu postępowania i organów właściwych w tych sprawach /Dz.U. Nr 73, poz. 345/ z art. 54 ust. 4 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym /Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 z późn. zm./, art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach /Dz.U. Nr 51, poz. 297/, art. 16 § 1 kpa, art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca

1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej /Dz.U. Nr 21, poz. 123/ oraz z art. 77 Konstytucji RP,

- przepisów § 28 ust. 1 i 2, § 29 ust. 1, 2, § 31 ust. 1 i 2 oraz § 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. Nr 72, poz. 311/ z art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm./ oraz z art. 54 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. i art. 1 Konstytucji RP.

W 1993 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie z wniosku Prezesa NSA o zbadanie zgodności § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych /Dz.U. Nr 72, poz. 314/ z art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm./, bowiem w toku postępowania przed Trybunałem Rada Ministrów uchyliła kwestionowany akt normatywny. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał ponadto jeden wniosek Prezesa NSA o zbadanie zgodności prawa i zgodnie z sugestią wnioskodawcy orzekł, że art. 32 ust. 5 zdanie 2 ustawy z dnia 19 listopada 1990 r. o pomocy społecznej /tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60/ jest niezgodny z art. 1 i 67 ust. 2 Konstytucji RP.

Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy orzekające NSA dotyczyły:

- zgodności art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu /Dz.U. Nr 106, poz.457/, pomijającego bezrobotnych, którzy podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności, z art. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji RP,

- zgodności § 2 ust. 1 i 2 pkt 5 oraz § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalania wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji /Dz.U. Nr 76, poz.452/ z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych /Dz.U. Nr 6, poz. 43 z późn.zm./ i art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

Pierwszą z wymienionych spraw Trybunał Konstytucyjny rozpoznał łącznie ze sprawą pytania prawnego składu orzekającego NSA, skierowaną do Trybunału w 1992 r. i obejmującą w znacznej części zbliżoną problematykę prawną. W orzeczeniu z dnia 13 lipca 1993 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że przepis art. 21 ust. 5 pkt 1 pomowanej ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, w zakresie w jakim pomija bezrobotnych, którzy podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu "innej pozarolniczej działalności" jest niezgodny z art. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. W 1993 roku Trybunał Konstytucyjny rozpoznał ponadto 5 spraw z pytań prawnych Prezesa NSA i składow orzekających tego Sądu /4 pytania prawne skierowano do Trybunału w 1992 roku/ i wydał orzeczenia zawierające rozstrzygnięcia uwzględniające niemal w całości stanowisko wnioskodawców.

Warto przypomnieć, że w orzeczeniu z dnia 2 lutego 1993 r. /sygn. P 4/92/, Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prezesa NSA, iż ograniczenia czasowe przewidziane w art. 24 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym /jednolity tekst Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz.470/ nie dotyczą pytań prawnych. Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że w ramach procedury pytań prawnych przedmiotem kontroli Trybunału mogą być wszystkie obowiązujące akty normatywne.

Przy ocenie wpływu rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego na działalność orzeczniczą NSA nie można jednak zapominać o tym, że według istniejącego stanu prawnego stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności konkretnego aktu ustawodawczego lub innego aktu normatywnego jest wyrazem ustalenia jego wadliwości, a nie jego nieważności. Oznacza to między innymi, że taki wadliwy akt ustawodawczy nadal obowiązuje co najmniej do czasu rozpoznania orzeczenia TK przez Sejm /Organ ten bądź uzna rozstrzygnięcie TK za zasadne i dokona odpowiednich zmian w tym akcie bądź uzna ów akt za zgodny z Konstytucją/, zaś inny akt normatywny - do czasu usunięcia jego niezgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym w trybie określonym w art. 9 i 10 ustawy o TK. Świadomość, że konkretny akt podstawowy został oceniony przez TK jako niekonstytucyjny i w związku z tym w najbliższym czasie zostanie uchylony lub zmieniony powoduje z reguły odstąpienie przez skład orzekający NSA od jego zastosowania w konkretnej sprawie na podstawie art. 62 Konstytucji RP. W wypadku aktu ustawodawczego możliwość taka jednak nie istnieje, gdyż jak wiadomo, sędziowie podlegają ustawie /art. 62 Konstytucji/ i w

związku z tym nie mogą odstąpić od zastosowania w konkretnej sprawie obowiązującego aktu ustawodawczego. O ile w sprawie, w której skierowano pytanie do TK skorzystanie z tej procedury powoduje zawieszenie postępowania, którego podjęcie nastąpi po rozpoznaniu orzeczenia Trybunału przez Sejm, to w innych sprawach, w których również zachodzi potrzeba zastosowania "zdyktowanego" przez TK aktu ustawodawczego możliwość taka już nie wystąpi. W związku z tym w praktyce dochodzi do tego, że skład orzekający NSA przyjmuje za podstawę rozstrzygnięcia przepisy ustawy ocenionej przez TK jako niekonstytucyjne, który jednak w związku z nie rozpoznaniem orzeczenia TK przez Sejm /"oczekiwanie" orzeczenia TK na rozpoznanie przez Sejm trwa niekiedy kilka miesięcy/ nadal obowiązuje.

Tego rodzaju sytuacja może być odbierana jako nierzetelność państwa wobec obywateli i stać się źródłem społecznego niezadowolenia. Ponadto może osłabiać zaufanie do sądów: muszą one stosować akt normatywny, o którym powszechnie wiadomo, że jest niekonstytucyjny i którego obowiązywanie wynika z wadliwości rozwiązań prawnych przyjętych w tym zakresie w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Nie utwierdza to przekonania o należytej realizacji zasady "demokratycznego państwa prawnego" proklamowanej w art. 1 Konstytucji RP.

W tej sytuacji sprawą pilną jest dokonanie stosownej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Odpowiednie propozycje w tym względzie zawiera projekt zmiany tej ustawy wniesiony do Sejmu przez Prezydenta RP.

3. Podobnie jak w latach poprzednich, NSA utrzymywał i rozwijał różne formy współpracy z przedstawicielami nauki prawa,

wykorzystując w tym celu wspólne konferencje, seminaria, spotkania i inne kontakty. Stęgnięcie do źródeł naukowych, śledzenie rozwoju doktryny oraz badanie specjalistycznych publikacji przy rozpatrywaniu konkretnych spraw należy do stałych elementów pracy sędziów NSA. Stanowi to ważny instrument eliminowania ewentualnych błędów oraz czynnik sprzyjający ujednoliceniu orzecznictwa sądowego. W 1993 r. NSA zwrócił się do przedstawicieli nauki z inicjatywą opracowania glos do 85 własnych orzeczeń. W tym samym czasie do NSA wpłynęło 59 glos, w większości napisanych na zamówienie.

Tak jak i poprzednio, glosy /wraz z tekstami orzeczeń/ publikowane były przede wszystkim w "Orzecznictwie Sądów Polskich", a ponadto w "Przeglądzie Sądowym", "Samorządzie Terytorialnym", Monitorze Prawniczym", "Przeglądzie Prawa Handlowego", "Przeglądzie Sejmowym" i in. Wiceprezes NSA jest członkiem Kolegium redakcyjnego Orzecznictwa Sądów Polskich.

4. Współpraca z zagranicą.

Naczelny Sąd Administracyjny brał udział w pracach Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych. W miesiącu czerwcu 1993 r. Prezes NSA prof. dr hab. R. Hauser oraz sędzia NSA prof. dr hab. A. Zieliński uczestniczyli w posiedzeniu Rady Administracyjnej Stowarzyszenia, które było poświęcone przygotowaniu kolejnej konferencji tej organizacji.

Członkowie kierownictwa NSA przyjęli m.in. delegacje Trybunału Konstytucyjnego Portugalii, Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Łotwy oraz Agencji Ochrony Środowiska USA, a także Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Finlandii prof. dr Antti Suviranta.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził gotowość uczestniczenia w pracach Grupy Państw Bałtyckich w zakresie umacniania nowych instytucji demokratycznych w krajach tego regionu przechodzących transformację ustrojową. Według ustaleń Ministerstwa Spraw Zagranicznych w 1994 roku do Polski przybędą przedstawiciele Estonii, Litwy, Łotwy i Rosji, którzy w NSA zapoznają się z doświadczeniami sądownictwa administracyjnego w Polsce, jego ustrojem, zakresem działania oraz przewidywanymi zmianami, które - jak wiadomo - zmierzają generalnie do poddania kontroli sądowej niemal wszystkich decyzji i innych aktów organów administracji.

VIII. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza.

1. Obsada sędziowska wyniosła w 1993 r. 136 osób, wobec 116 w 1992 r. 9 sędziów jest zatrudnionych w npełnionym wymiarze czasu pracy. Powołanych zostało 23 sędziów, a 3 przeszło na emeryturę lub rentę.

Liczba sędziów nadal wymaga zwiększenia. W związku ze znacznym wzrostem liczby skarg w 1993 r. /o 24,4%/ nie ma już możliwości utrzymywania wysokiej sprawności sądu w drodze zwiększenia obciążenia sędziów, gdyż musiałoby to prowadzić nieuchronnie do obniżenia poziomu orzecznictwa. Zastąpiły już i spodziewany wzrost liczby skarg oraz przewidywane odejście na emeryturę kilku sędziów sprawia, że w 1994 roku konieczne będą nowe powołania sędziowskie. Uzyskanie kandydatów nie będzie łatwe, a w Warszawie praktycznie prawie niemożliwe /mała stosunkowo atrakcyjność finansowa oraz brak mieszkań dla osób zamiejscowych przenoszących się do Warszawy//.

Spśród 136 sędziów 52 orzeka w Warszawie, a 84 w Ośrodkach Zamiejscowych /w Gdańsku - 15, w Katowicach - 10, w Krakowie - 15, w Lublinie - 10, w Łodzi - 7, w Poznaniu - 15 i we Wrocławiu - 12/.

Charakterystyka kadry sędziowskiej podana w poprzednich "Informacjach" jest w pełni aktualna. Kadra ta wykazuje bardzo wysokie kwalifikacje zawodowe, duże doświadczenie życiowe oraz należytą znajomość zasad funkcjonowania administracji.

Liczba pracowników administracji wzrosła do 226 osób /wobec 199 w 1992 r./.. Wszyscy spełniają warunki wymagane na pełnionych przez nich stanowiskach.

2. W 1993 roku zakończono prowadzony od 1988 roku kapitałowy remont budynku stanowiącego siedzibę NSA.

W związku z utworzeniem w 1993 roku nowego Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi przeprowadzono remont przyznanego dla tegoż Ośrodka lokalu oraz dokonano wyposażenia w odpowiednie meble i sprzęt biurowy. Z dniem 1 listopada 1993 r. Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi rozpoczął działalność orzeczniczą.

W 1993 roku były prowadzone remonty w lokalach zajmowanych przez Ośrodki Zamiejscowe w Gdańsku, Krakowie, Poznaniu i we Wrocławiu.

W ramach zakupów inwestycyjnych zakupiono dla NSA w Warszawie nowoczesną cyfrowo-abonencką centralę telefoniczną firmy "Kapsch".

W ramach rozpoczętej w 1992 r. komputeryzacji Sądu utworzono następujące bazy danych: Sąd Najwyższego /obejmującą około 20.000 pozycji/, Naczelnego Sądu Administracyjnego - baza "Orzad" /obejmującą około 3.200 pozycji/, Trybunału Konstytucyjnego /obejmującą około 780 pozycji/ oraz obowiązujących aktów normatywnych /obejmującą około 10.500 aktów/. Wymienione bazy danych znajdują się w Sądzie w Warszawie oraz we wszystkich Ośrodkach Zamiejscowych i są systematycznie uzupełniane nowymi danymi. Bazę danych NSA "Orzad" otrzymuje ponadto 35 sędziów, którzy dysponują własnymi komputerami. Ostatnio przystąpiono do utworzenia drugiej bazy danych NSA, obejmującej orzeczenia ujęte w kartoecie prowadzonej w Biurze Orzecznictwa, a nie wprowadzone do bazy "Orzad" oraz orzeczenia "tezowe", które nie zostały jeszcze opublikowane w zbiorze urzędowym lub nie zostały zakwalifikowane do tego zbioru /uwaga i orzeczenia zakwalifikowane do zbioru po ich opublikowaniu będą usuwane z bazy NSA i wprowadzane do bazy "Orzad"/. Baza ta zostanie przekazana wszystkim ośrodkom zamiejscowym, które uzyskają kompletny zbiór orzeczeń "tezowych" NSA /w tym orzeczenia "nowe"/. W najbliższym czasie nastąpi istotne rozszerzenie tej bazy.

System komputerowy NSA obejmuje także sprawy finansowe i kadry.

W 1994 roku przewidziane jest utworzenie w NSA sieci lokalnej, co pozwoli na zainstalowanie dodatkowych "stanowisk roboczych".

3. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części w budżecie państwa od dnia 1 stycznia 1992 r.

Dochody za rok 1993 wyniosły 19.554.106.600, wydatki 78.469.531.700 - w tym wynagrodzenia i pochodne 54.527.582.400 -

które stanowią 69,5% ogólnych wydatków.

IX. Wnioski

Przedstawiona w niniejszej informacji działalność NSA w 1993 roku oraz sformułowane na jej tle oceny i wnioski wskazują na konieczność:

1. Pilnego uchwalenia przez Sejm przedłożonego przez Prezydenta projektu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Proponowane w nim rozwiązania w szczególności powinny zapewnić pełniejszą ochronę praw obywatelskich, ujednolicić orzecznictwo i zdyscyplinować administrację.
2. Podejmowania działań zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu i jednolitości orzecznictwa sądowego. W tym celu należy w dalszym ciągu wykorzystywać konferencje sędziowskie i narady specjalistyczne, wydawnictwa prawnicze, informacje wewnętrzne oraz współpracę z przedstawicielami nauki prawa. W szerszym niż dotychczas zakresie należy korzystać z posiadanych baz danych, które po uzupełnieniu zbiorów o dodatkowe orzeczenia NSA mogą okazać się skutecznym środkiem dalszego podnoszenia poziomu orzecznictwa. Ważne znaczenie ma w tym zakresie ściśle współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym /pytania prawne, wnioski, wykładnia/, Sędem Najwyższym /uchwały wyjaśniające przepisy budżete wątpliwości prawne lub wywołujące rozbieżności w orzecznictwie/ oraz z Ministrem Sprawiedliwości /rewizje nadzwyczajne/.
3. Rozszerzenia współdziałania z organami administracji państwowej /urzędowej i samorządowej/ w dotychczasowych formach /szkolenia, sygnalizacje/.

4. Znacznego zwiększenia obsady sędziowskiej, gdyż z przedstawionych informacji danych dotyczących wpływu spraw wynika, że przy obecnej obsadzie sędziowskiej może nastąpić dość znaczne wydłużenie okresu postępowania sądowego.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1991 - 1993

Rok	Pozosta- ło z po- przednie- go roku	Wpłynęło skarg					Załatwiono skarg					Pozosta- ło na rok następ- ny
		Ogółem	w t y m				Ogółem	w t y m				
			na akty admi- nistracyjne		na bezzczyn- ność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			L.b.	%	L.b.	%		L.b.	%	L.b.	%	
1991	2.713	15.575	15.212	97,7	363	2,3	14.732	11.081	75,2	3.651	24,8	3.556
1992	3.556	24.336	23.801	97,8	535	2,2	18.851	13.606	72,2	5.245	27,8	9.041
1993	9.041	30.278	29.769	98,3	509	1,7	23.144	15.998	69,1	7.146	30,9	16.175

TABELA Nr 2

Wpływ skarg ^{1/} na akty administracyjne
w zależności od organu, który wydał akt
w latach 1991 - 1993.

		Wpłynęło skarg na akty administracyjne			
Rok	Ogółem	w t y m			
		na akty administracyjne organów terenowych		na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych	
		L.b.	%	L.b.	%
1991	15.212	12.774	84,0	2.438	16,0
1992	23.801	17.033	71,6	6.768	28,4
1993	29.769	19.955	67,0	9.814	33,0

1/ Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg
na bezczynność organu, które stanowią 1,7% wpływu
/por.tabela Nr 1/.

TABELA Nr 3

Załatwienie na rozprawach ^{1/} skarg ^{2/} na akty
administracyjne w latach 1991 - 1993

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.	%		
1991	10.918	3.906	35,8	6.218	56,9	794	7,3		
1992	13.405	4.517	33,7	7.797	58,2	1.091	8,1		
1993	15.825	5.414	34,2	9.307	58,8	1.104	7,0		

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 1,7% wpływu
/por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 4

skargi na akty administracyjne^{1/} według
rodzajów spraw w latach 1991 - 1993^{2/}

L. p.	Rodzaj spraw i ich symbole	Rok	w p. ł. y. w.			Uwzględ- niono na rozpra- wie w %
			L. b.	% ogółu wpływu		
1	2	3	4	5	6	
1	Budownictwo, urbanistyka i architektura /601/	1991	2103	13,8	43,9	
		1992	2715	11,4	40,8	
		1993	3010	10,1	37,9	
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1991	73	0,5	23,3	
		1992	49	0,2	21,9	
		1993	101	0,3	50,0	
3	Drogi publiczne, komuni- kacja, łączność, transport /603/	1991	70	0,5	35,7	
		1992	148	0,6	32,8	
		1993	295	1,0	39,7	
4	Działalność w dziedzinie wytworczości, handlu oraz innych rodzajów gospodarki /604/	1991	422	2,8	31,2	
		1992	719	3,0	32,4	
		1993	484	1,6	21,6	
5	Sprawy wewnętrzne, w tym evidencja ludności, dowody tożsamości, paszporty, akty stanu cywilnego, imiona i nazwiska oraz obywatelstwo /605/	1991	967	6,4	24,9	
		1992	1184	5,0	23,2	
		1993	1293	4,3	25,6	
6	Geologia, geodezja i kartografia /606/	1991	162	1,0	46,7	
		1992	208	0,9	25,6	
		1993	204	0,7	34,1	
7	Gospodarka komunalna i mieszaniowa oraz gospo- darka gruntami /607/	1991	3811	25,0	36,3	
		1992	3883	16,3	30,2	
		1993	4015	13,4	33,1	

- 2 -

1	2	3	4	5	6
8	Gospodarka paliwowo-ener- getyczna, surowcowa i ma- teriowa /608/	1991	90	0,6	8,2
		1992	190	0,8	11,8
		1993	170	0,6	9,2
9	Gospodarka wodna /609/	1991	121	0,8	50,6
		1992	154	0,6	42,7
		1993	182	0,6	42,4
10	Nabytą mienia przez gminy i ich związki oraz inne komunalne osoby prawne /610/	1991	121	0,8	12,7
		1992	355	1,5	22,9
		1993	508	1,7	30,0
11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pie- niężne /611/	1991	3299	21,7	29,9
		1992	3764	15,8	29,5
		1993	5159	17,3	33,2
12	Sprawy dewizowe /612/	1991	2	0,1	66,7
		1992	5	-	66,7
		1993	9	0,1	100,0
13	Ochrona przyrody oraz środowiska /613/	1991	170	1,1	52,3
		1992	231	1,0	47,6
		1993	262	0,9	35,7
14	Oświata, wychowanie, szkol- nictwo wyższe, nauka i kul- tura /614/	1991	109	0,7	61,0
		1992	108	0,5	50,6
		1993	216	0,7	50,5
15	Planowanie przestrzenne /615/	1991	264	1,7	52,8
		1992	397	1,7	43,5
		1993	351	1,2	45,5
16	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarka terenami rolniczymi i leśnymi/616/	1991	671	4,4	27,4
		1992	973	4,1	25,5
		1993	1158	3,9	13,7

1	2	3	4	5	6
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	1991 1992 1993	101 94 98	0,7 0,4 0,3	60,0 47,4 52,0
18	Wyższczenie nieruchomości i innych praw /618/	1991 1992 1993	540 801 1534	3,5 3,4 5,1	48,4 50,6 41,3
19	Zatrudnienie, opłata społeczna i sprawy socjalne /619/	1991 1992 1993	1140 2755 4451	7,4 11,6 14,9	27,0 27,2 25,1
20	Zdrowie, wymagania sanitarno-epidemiologiczne /620/	1991 1992 1993	299 602 1214	2,0 2,5 4,0	38,3 31,2 24,5
21	Prywatyzacja mienia /621/	1991 1992 1993	30 1 3	0,2 - 0,1	47,4 20,0 0,0
22	Bankowość i instytucje ubezpieczeniowe /622/	1991 1992 1993	16 6 6	0,1 - 0,1	- 50,0 0,0
23	Dozór techniczny, miary i wagi oraz kontrola jakości /623/	1991 1992 1993	- - 7	- - 0,1	- - 0,0
24	Pow szechny obowiązek obrony kraju /624/	1991 1992 1993	315 251 339	2,0 1,0 1,1	46,6 21,4 35,9
25	Cudzoziemcy, azyl /625/	1991 1992 1993	7 15 21	0,1 0,1 0,1	- 55,6 36,4

1	2	3	4	5	6
26	Ustrój samorządu terytorialnego /626/	1991 1992 1993	102 175 72	0,7 0,7 0,2	36,1 40,5 39,5
27	Nabycie mienia przez cudzoziemców /627/	1992 1993	2 14	- 0,1	- 0,0
28	Status Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych /628/	1991 1992 1993	- 1 8	- - 0,1	- 100,0 0,0
29	Zwrot mienia /629/	1992 1993	234 155	1,0 0,5	44,5 30,6
30	Cła /630/	1992 1993	3301 3746	13,9 12,6	54,4 47,0
31	Zezwolenia na broń /631/	1992 1993	92 184	0,4 0,6	36,4 31,1
32	Inne nie objęte symbolami 601-631	1991 1992 1993	167 388 500	1,1 1,6 1,7	38,7 56,3 42,9
33	OGÓŁEM	1991 1992 1993	15212 23801 29769	100 100 100	35,8 33,7 34,2

1/ Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 1,7% wpływu /por. tabela nr 1/.

2/ Dane dot. spraw objętych symbolami 629-631 są nieporównywalne z rokiem 1991, gdyż nie były wykazywane w odrębnych pozycjach.

TABELA Nr 5

Skargi na akty administracyjne terenowych organów
II instancji /samorządowych i rządowych/ według
województw w latach 1991 - 1993.

L. P.	Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględ- niono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	St.werszawskie	1991	1169	9,2	45,2
		1992	1356	8,0	39,5
		1993	1487	7,4	39,8
2	Białkopodlaskie	1991	104	0,8	37,9
		1992	112	0,7	25,7
		1993	125	0,6	27,4
3	Białostockie	1991	287	2,2	33,8
		1992	449	2,6	23,7
		1993	550	2,8	31,7
4	Białskie	1991	231	1,8	41,5
		1992	350	2,1	34,3
		1993	472	2,4	41,3
5	Bydgoskie	1991	217	1,7	49,4
		1992	405	2,4	36,2
		1993	439	2,2	43,8
6	Chełmskie	1991	75	0,6	35,6
		1992	161	0,9	29,0
		1993	166	0,8	26,7
7	Ciechanowskie	1991	118	0,9	50,0
		1992	244	1,4	21,1
		1993	229	1,1	41,1
8	Częstochowskie	1991	281	2,2	30,2
		1992	421	2,5	29,9
		1993	445	2,2	29,2

9	Elbląskie	1991	152	1,2	42,3
		1992	158	0,9	30,9
		1993	198	1,0	26,0
10	Gdańskie	1991	523	4,1	45,2
		1992	665	3,9	32,5
		1993	733	3,7	35,4
11	Gorzowskie	1991	147	1,2	34,4
		1992	173	1,0	38,8
		1993	178	0,9	31,0
12	Jeleniogórskie	1991	205	1,6	32,5
		1992	258	1,5	35,6
		1993	285	1,4	36,5
13	Kaliskie	1991	258	2,0	38,9
		1992	373	2,2	30,5
		1993	427	2,1	35,3
14	Katowickie	1991	616	4,8	24,8
		1992	868	5,1	21,9
		1993	1074	5,4	22,3
15	Kieleckie	1991	279	2,2	31,2
		1992	506	3,0	33,3
		1993	551	2,8	22,4
16	Koniejskie	1991	90	0,7	29,8
		1992	105	0,6	37,3
		1993	142	0,7	38,8
17	Koszalińskie	1991	181	1,4	39,4
		1992	293	1,7	37,5
		1993	287	1,4	36,8
18	Krakowskie	1991	662	5,2	27,2
		1992	740	4,3	25,8
		1993	910	4,6	25,9

19	Krośniewskie	1991	142	1,1	31,5
		1992	193	1,1	21,5
		1993	242	1,2	23,9
20	Legnickie	1991	176	1,4	26,8
		1992	182	1,1	23,1
		1993	225	1,1	27,1
21	Leszczyńskie	1991	75	0,6	47,5
		1992	112	0,7	32,5
		1993	159	0,8	29,1
22	Lubelskie	1991	464	3,6	31,2
		1992	584	3,4	29,3
		1993	614	3,1	35,4
23	Łomżyńskie	1991	132	1,0	37,2
		1992	164	1,0	25,9
		1993	207	1,0	40,2
24	Łódzkie	1991	499	3,9	31,0
		1992	670	3,9	28,9
		1993	779	3,9	33,2
25	Nowosądeckie	1991	211	1,7	35,6
		1992	278	1,6	24,8
		1993	395	2,0	34,7
26	Olsztyńskie	1991	202	1,6	28,7
		1992	326	1,9	24,5
		1993	383	1,9	20,6
27	Opolskie	1991	309	2,4	20,1
		1992	407	2,4	22,9
		1993	398	2,0	25,4
28	Ostrołęckie	1991	182	1,4	57,5
		1992	169	1,0	45,5
		1993	308	1,6	46,7

29	Piłskie	1991	140	1,1	43,6
		1992	184	1,1	33,8
		1993	259	1,3	38,3
30	Piotrkowskie	1991	201	1,6	40,1
		1992	299	1,8	24,7
		1993	412	2,1	36,5
31	Płockie	1991	134	1,0	38,9
		1992	255	1,5	36,0
		1993	454	2,3	27,7
32	Poznańskie	1991	635	5,0	37,3
		1992	711	4,2	34,4
		1993	815	4,1	39,7
33	Przemyskie	1991	107	0,8	31,3
		1992	174	1,0	30,2
		1993	217	1,1	26,0
34	Radomskie	1991	196	1,5	26,3
		1992	289	1,7	39,8
		1993	341	1,7	29,6
35	Rzeszowskie	1991	257	2,0	25,9
		1992	421	2,5	22,7
		1993	445	2,2	24,7
36	Śiedleckie	1991	187	1,5	44,1
		1992	245	1,4	33,5
		1993	278	1,4	37,0
37	Śieradzkie	1991	114	0,9	26,5
		1992	149	0,9	34,7
		1993	194	1,0	41,9
38	Skierniewickie	1991	169	1,3	33,3
		1992	185	1,1	39,1
		1993	277	1,4	34,3

39	Stupskie	1991	217	1,7	39,4
		1992	327	1,9	34,3
		1993	281	1,4	34,0
40	Suwałskie	1991	212	1,7	55,1
		1992	214	1,3	20,8
		1993	270	1,3	22,6
41	Szczecińskie	1991	427	3,3	44,2
		1992	567	3,3	28,1
		1993	635	3,2	28,4
42	Tarnobrzęskie	1991	152	1,2	30,4
		1992	226	1,3	29,0
		1993	273	1,4	23,9
43	Tarnowskie	1991	128	1,0	27,8
		1992	183	1,4	21,8
		1993	293	1,5	28,6
44	Toruńskie	1991	260	2,0	43,0
		1992	332	1,9	30,4
		1993	372	1,9	26,4
45	Wałbrzyjskie	1991	217	1,7	28,6
		1992	270	1,6	30,6
		1993	357	1,8	31,8
46	Wrocławskie	1991	138	1,1	25,2
		1992	209	1,2	34,7
		1993	242	1,2	33,3
47	Wrocławskie	1991	524	4,1	27,1
		1992	613	3,6	29,2
		1993	680	3,4	31,1
48	Zamojskie	1991	227	1,8	21,4
		1992	227	1,3	36,6
		1993	279	1,4	29,7

49	Zielonogórskie	1991	145	1,1	37,5
		1992	231	1,4	32,2
		1993	173	0,9	47,1
	OGÓŁEM	1991	12774	100	35,3
		1992	17033	100	31,0
		1993	19955	100	32,3