

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 1996

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, marzec 1997 r.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	str. 1
I. WPŁYW SKARG	str. 2
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE	str. 10
III. ORZECZNICTWO NSA	str. 13
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA	str. 146
V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NSA	str. 150
VI. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI	str. 152
VII. PROBLEMATYKA KADROWA	str. 156
VIII. PROBLEMATYKA ORGANIZACYJNA I FINANSOWA	str. 157
IX. WNIOSKI	str. 160

Załączniki:

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

WPROWADZENIE

W roku 1996 Naczelny Sąd Administracyjny (dalej w skrócie NSA) działał, tak jak w roku 1995, w Warszawie oraz w dziesięciu Ośrodkach Zamiejscowych - w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach z siedzibą w Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu - przy niezminionej właściwości miejscowej i rzeczowej.

Praktyczną działalność rozpoczęły natomiast dwie Izby NSA - Finansowa i Ogólnoadministracyjna.

Jeżeli chodzi o nowe funkcje orzecznicze NSA, to w 1996 r. rozpoczęło się praktyczne stosowanie art. 49 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), w szczególności przez występowanie przez zwykłe - trzyosobowe składy orzekające NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów NSA wątpliwości prawnych powstających w sprawie. Bliższe omówienie tej problematyki zawarte jest w rozdziale III niniejszej "Informacji" w części dotyczącej działalności Izby NSA.

Powołana wyżej ustawa o NSA weszła w życie z dniem 1 października 1995 r. i ma zastosowanie do skarg wniesionych do NSA po tej dacie. Skargi wniesione wcześniej podlegają rozpoznaniu według przepisów obowiązujących przed powyższą datą. Z tego powodu w 1996 r. rozpoznawanie spraw przez NSA odbywało się zarówno według przepisów obowiązującego poprzednio działu VI kodeksu postępowania administracyjnego, jak i obowiązującej obecnie ustawy o NSA - w zależności od daty wniesienia skargi.

I. WPŁYW SKARG

1. W roku 1996 nastąpił dalszy znaczny wzrost wpływu skarg do NSA. Wpłynęło ogółem 45.838 skarg wobec 39.741 skarg w 1995 r., tj. o 6.097 skarg więcej, co stanowi wzrost o 15,3%. Na akty i inne czynności administracyjne wpłynęło 44.340 skarg (o 5.598 więcej niż w 1995 r., tj. o 14,4%), natomiast na bezczynność organów administracji wpłynęło 1.498 skarg (o 499 więcej niż w 1995 r., tj. o 49,9%).

Podobnie jak w latach poprzednich również w 1996 r. skargi wnoszone były w zdecydowanej większości przez osoby fizyczne - 31.584 skargi, tj. 68,9% ogólnej liczby skarg (w 1993 r. - 73,1%, 1994 r. - 70,4%, 1995 r. - 71,9%). Prokuratorzy wnieśli 154 skargi, organizacje społeczne - 128, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 4 skargi.

2. Wskazany wyżej wzrost liczby skarg na akty i inne czynności administracyjne (pomija się tu skargi na bezczynność, gdyż stanowiły one tylko 3,3% ogólnego wpływu skarg), dotyczy zarówno naczelnych i centralnych organów administracji, jak i organów terenowych (rządowych i samorządowych). Największą dynamikę wzrostu wykazały skargi na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej - wpłynęło ich 25.711 wobec 22.347 w 1995 r. (wzrost o 3.364 skargi, tj. o 15,1%), stanowiąc 58,0% ogólnego wpływu takich skarg. Liczba skarg na akty i czynności naczelnych i centralnych organów wyniosła 13.193 wobec 12.625 w 1995 r. (wzrost o 568 skarg, tj. o 4,4%), stanowiąc 29,8% ogólnego wpływu takich skarg (31,4% w 1995 r.). Najmniejszy wzrost wpływu wystąpił w skargach na akty i czynności organów samorządu

terytorialnego - wpłynęło ich 5.436 wobec 5.306 w 1995 r. (wzrost o 130 skarg, tj. o 2,4%), co stanowi 12,2% ogólnego wpływu takich skarg.

3. Najlichniesze grupy skarg na akty i czynności, jakie wpłynęły do NSA w 1996 r. stanowią nadal skargi w sprawach podatkowych - wpłynęło ich 12.842 oraz w sprawach celnych - 7.347 skarg. Kolejnymi znaczącymi pod względem wielkości wpływu były skargi w sprawach: budowlanych - 4.740, bezrobocia - 2.404, zagospodarowania przestrzennego - 1.666, z zakresu spraw wewnętrznych (evidencja ludności, paszporty, obywatelstwo, akty stanu cywilnego, dowody tożsamości, imiona i nazwiska) - 1.494, mieszkaniowych, w tym dodatków mieszkaniowych - 1.324, kombatanckich - 1.216, dotyczących gospodarcki gruntami i nieruchomościami nierolnymi - 1.204, pomocy społecznej 1.156, wyłaszczeniowych - 1.039.

Największy ilościowy wzrost wpływu skarg na akty i czynności nastąpił w sprawach celnych - z 5.894 skarg w 1995 r. do 7.347 w 1996 r., tj. o 1.453 skargi więcej, co stanowi wzrost o 24,7%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie tego rodzaju skarg wzrastał w ostatnich kilku latach i w 1996 r. wyniósł 16,6% (w 1993 r. - 12,6%, 1994 r. - 13,8%, 1995 r. - 14,7%).

Drugą grupą o największym ilościowym wzroście skarg na akty i czynności stanowiły sprawy podatkowe - wzrost z 11.532 skarg w 1995 r. do 12.842 w 1996 r., tj. o 11,4%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie tego rodzaju skarg w 1996 r. wyniósł 29% (w 1993 r. - 17,3%, w 1994 r. - 21%, w 1995 r. - 28,7%).

Znaczny wzrost wpływu skarg nastąpił też w sprawach budowlanych - wpłynęło ich 4.740, tj. o 903 skargi więcej niż w 1995 r.,

co stanowi wzrost o 23,6%. Wskaźnik udziału tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 10,6% (w 1994 r. - 9,9%, w 1995 r. - 9,6%).

W sprawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego wpłynęło 1.666 takich skarg, tj. o 736 skarg więcej niż w 1995 r. i jest to wzrost aż o 79,1%. Udział tych spraw w ogólnym wpływie wyniósł 3,8% (w 1995 r. - 2,4%).

Wyraźny wzrost wpływu skarg w stosunku do 1995 r. nastąpił też w sprawach z zakresu ochrony środowiska i przyrody - z 404 do 648, tj. o 244 skargi więcej, co stanowi wzrost o 60,4%. Wskaźnik udziału tych spraw w ogólnym wpływie skarg wyniósł 1,5% (w 1995 r. - 1,0%).

Widoczny wzrost wpływu nastąpił też w sprawach dotyczących mienia przejętego z naruszeniem prawa - z 97 do 231, tj. o 134 sprawy więcej, co stanowi wzrost o 138,1%.

Zwiększyły się również zauważalnie wpływy skarg w sprawach z zakresu ustroju samorządu terytorialnego (ze 123 w 1995 r. do 171 w 1996 r.), instytucji ubezpieczeniowych, bankowości i spraw dewizowych (z 15 do 62).

Widoczny spadek wpływu skarg w stosunku do roku 1995 wystąpił natomiast w sprawach cen, opłat i stawek taryfowych (z 325 do 271), z zakresu gospodarki wodnej (z 252 do 218), oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki (z 249 do 215). Zmniejszył się też, kolejny rok z rzędu, wpływ skarg w sprawach wyłączeniowych (z 1.068 do 1.039 skarg).

4. Wyraźny wzrost wpływu skarg nastąpił w 25 województwach. Największy ilościowy wzrost skarg odnotowano w województwach: gdańskim (o 576 skarg, co stanowi wzrost o 52%), katowickim (o 407 skarg - wzrost o 32%), łódzkim (o 272 skargi - 28%),

kieleckim (o 268 skarg - 38%), zielonogórskim (o 259 - 85%), częstochowskim (o 242 - 44%), nowosądeckim (o 212 - 50%), wrocławskim (o 203 - 22%), radomskim (o 180 - 31%), piłskim (o 166 - 60%), kaliskim (o 156 - 38%), piotrkowskim (o 156 - 25%), rzeszowskim (o 135 - 22%), olsztyńskim (o 116 - 21%), bielskim (o 109 - 14%), słupeckim (o 105 - 30%).

Spośród tych województw stały coroczny wzrost liczby skarg od 1994 r. wystąpił w województwach: gdańskim, kieleckim, częstochowskim, nowosądeckim, wrocławskim, radomskim, piotrkowskim, olsztyńskim, bielskim, słupeckim.

W 4 województwach nastąpił w 1996 r. wyraźny ilościowy spadek wpływu skarg w porównaniu do 1995 r.: szczecińskim (o 325 skarg - spadek o 25%), gorzowskim (o 296 - 48%), koszalińskim (o 163 - 25%), chełmskim (o 61 - 25%). Ten wyraźny spadek wpływu w 1996 r. w województwach szczecińskim, gorzowskim i koszalińskim nastąpił po znacznym wzroście wpływu skarg, jaki miał miejsce w 1995 r. w stosunku do roku 1994.

W pozostałych 20 województwach wpływ skarg kształtował się w 1996 r. na poziomie zbliżonym do wpływu odnotowanego w 1995 r. Jednakże spośród tych województw, systematyczny, coroczny od 1994 r. wzrost występuje w województwach: warszawskim, białkopodlaskim, ciechanowskim, konińskim, krakowskim, legnickim, lubelskim, ostrołęckim, poznańskim, śledzieckim, sieradzkiem, toruńskim i zamojskim, natomiast coroczny spadek - w województwach: leszczyńskim, przemyskim i suwalskim.

W 1996 r. do NSA w Warszawie (obejmował swoją właściwością sprawy z zakresu działania organów administracji z województw: warszawskiego, ciechanowskiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego i

sledczego oraz naczelnych i centralnych organów administracji państwowej z określonymi wyjątkami dotyczącymi spraw z zakresu działania Prezesa Głównego Urzędu Cei oraz Kierownika Urzędu do Spraw Komitantów i Osób Represjonowanych) wpłynęło łącznie 11.640 skarg (o 495 więcej niż w 1995 r.), co stanowiło 25,4% ogólnego wpływu skarg do NSA (w 1995 r. - 28%).

Z tego wpłynęło:

- do Wydziału I - 1.997 (o 217 więcej niż w 1995 r.),
- do Wydziału II - 2.112 (o 1.295 mniej niż w 1995 r.),
- do Wydziału III - 1.936 (o 67 więcej niż w 1995 r.),
- do Wydziału IV - 2.546 (o 698 więcej niż w 1995 r.),
- do Wydziału V - 3.049 (o 808 więcej niż w 1995 r.).

Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł łącznie 34.198 (o 5.602 więcej niż w 1995 r.), co stanowiło 74,6% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 72%); w tym do poszczególnych ośrodków wpłynęło skarg:

- w Białymstoku (województwa: białostockie, łomżyńskie, suwalskie) - 1.594 (o 40 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 3,5% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 3,9%),
- w Gdańsku (województwa: bydgoskie, elbląskie, gdańskie, śląskie, toruńskie) - 4.583 (o 997 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 10,0% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 9,0%),
- w Katowicach (województwa: bielskie, częstochowskie, katowickie) - 4.565 (o 1.438 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 9,9% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 7,9%),
- w Krakowie (województwa: kieleckie, krakowskie, nowosądeckie, tarnowskie) - 3.656 (o 573 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 8,0% ogólnu wpływu,

- w Lublinie (województwa: białkopodlaskie, chełmskie, lubelskie, radomskie, zamojskie) - 2.915 (o 341 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 6,4% (w 1995 r. - 6,5% ogólnu wpływu),
- w Łodzi (województwa: kaliskie, łódzkie, piotrkowskie, płockie, sieradzkie, skierniewickie, włocławskie) - 4.359 (o 958 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 9,5% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 8,6%),
- w Poznaniu (województwa: konińskie, leszczyńskie, piłskie, poznańskie, zielonogórskie, gorzowskie) - 4.242 (o 1.893 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 9,2% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 5,9%),
- w Rzeszowie (województwa: krośnieńskie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskiele) - 1.996 (o 209 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 4,4% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 4,5%),
- w Szczecinie (województwa: koszalińskie, szczecińskie) - 2.346 (o 1.018 mniej niż w 1995 r.), co stanowi 5,1% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 8,5%),
- we Wrocławiu (województwa: jeleniogórskie, legnickie, opolskie, wąbrzeskie, wrocławskie) - 3.942 (o 176 więcej niż w 1995 r.), co stanowi 8,6% ogólnu wpływu (w 1995 r. - 9,5%).

5. Dynamika wzrost skarg na bezczynność organów administracji była bardzo wysoka - z 999 skarg w 1995 r. do 1.498 w 1996 r., tj. aż o 49,9%. Wprawdzie udział tych skarg w ogólnym wpływie był nadal niewielki, lecz wzrósł z 2,4% w 1995 r. do 3,3% w 1996 r.

Najwięcej skarg tego rodzaju wpłynęło w sprawach: budowlanych - 188, gospodarki gruntami i nieruchomościami nierolnymi - 181, podatkowych - 175, celnych - 123, mieszkaniowych - 102 skargi.

6. Wśród 31.147 skarg, jakie w 1996 r. wpłynęły na akty i czynności organów terenowych, wniesiono 4.611 skarg na orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych, co stanowi 14,8% łącznego wpływu skarg na akty organów terenowych (w 1995 r. - 18,9%). Wpływ ten był mniejszy od wpływu w roku 1995 o 583 skargi, co stanowi spadek o 11%.

Z terenu województw objętych właściwością NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg łącznie 651 tj. 14,2% ogólnego wpływu skarg tego rodzaju (w 1995 r. - 766, co stanowiło 14,7% ich ogólnego wpływu); z tego wpłynęło:

- do Wydziału I - 263 (w 1995 r. - 363),
- do Wydziału II - 51 (w 1995 r. - 37),
- do Wydziału III - 84 (w 1995 r. - 144),
- do Wydziału IV - 253 (w 1995 r. - 222).

Wpływ tych skarg z województw objętych właściwością poszczególnych Ośrodków Zamiejscowych NSA (OZ) wyniósł:

- do OZ w Białymstoku - 269, tj. 5,88% (w 1995 r. - 298 - 5,7%),
- do OZ w Gdańsku - 429, tj. 9,38% (w 1995 r. - 488 - 9,4%),
- do OZ w Katowicach - 474, tj. 10,38% (w 1995 r. - 445 - 8,6%),
- do OZ w Krakowie - 475, tj. 10,38% (w 1995 r. - 457 - 8,6%),
- do OZ w Lublinie - 374, tj. 8,18% (w 1995 r. - 325 - 6,3%),
- do OZ w Łodzi - 522, tj. 11,38% (w 1995 r. - 505 - 9,6%),
- do OZ w Poznaniu - 536, tj. 11,68% (w 1995 r. - 661 - 12,7%),
- do OZ w Rzeszowie - 269, tj. 5,88% (w 1995 r. - 247 - 4,8%),
- do OZ w Szczecinie - 217, tj. 4,78% (w 1995 r. - 599 - 11,5%),
- do OZ we Wrocławiu - 395, tj. 8,68% (w 1995 r. - 403 - 7,7%).

7. Wśród 31.147 skarg na akty organów terenowych wpłynęło do NSA w 1996 r. 1.117 skarg dotyczących lub związanych u uchwało-

dawca działalnością organów samorządu terytorialnego. Są to skargi osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały organów tego samorządu składane na podstawie art.101 i 101a ustawy o samorządzie terytorialnym (wpłynęło ich 852), skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin (80 takich skarg) oraz skargi organów gmin na rozstrzygnięcia organów nadzorczych (185 skarg).

Wpływ skarg tego rodzaju systematycznie rośnie (wpłynęło ich w 1994 r. - 692, w 1995 r. - 1.089).

Do NSA w Warszawie wpłynęło takich skarg 126, co stanowi 11,38% ich ogólnego wpływu (w 1995 r. - 126 skarg - 11,6%).

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

- w Białymstoku - 52, tj. 4,78% (w 1995 r. - 43 - 4,08%),
- w Gdańsku - 220, tj. 19,78% (w 1995 r. - 112 - 10,3%),
- w Katowicach - 51, tj. 4,58% (w 1995 r. - 95 - 8,7%),
- w Krakowie - 81, tj. 7,28% (w 1995 r. - 82 - 7,5%),
- w Lublinie - 66, tj. 5,98% (w 1995 r. - 57 - 5,2%),
- w Łodzi - 74, tj. 6,68% (w 1995 r. - 177 - 16,3%),
- w Poznaniu - 211, tj. 18,98% (w 1995 r. - 97 - 9,0%),
- w Rzeszowie - 54, tj. 4,98% (w 1995 r. - 63 - 5,8%),
- w Szczecinie - 86, tj. 7,78% (w 1995 r. - 134 - 12,3%),
- we Wrocławiu - 96, tj. 8,68% (w 1995 r. - 101 - 10,0%).

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

II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE

1. W 1996 roku załatwionych zostało ogółem 38.600 skarg wobec 33.030 skarg załatwionych w 1995 r. Jest to wzrost załatwień o 5.570 spraw, co stanowi 16,98 więcej niż w 1995 r.

Na koniec roku 1996 pozostało do załatwienia 36.000 skarg (w tym 16.085 skarg ponad 6 miesięcy od daty wpływu), co odpowiada 9,4 miesięcznego wpływu skarg w 1996 r. Mimo wzrostu liczby załatwionych spraw, pozostałość skarg zwiększyła się o 7.238 spraw w stosunku do pozostałości na koniec 1995 r. Przypomnieć należy o dużym wzroście wpływu skarg - o 6.097 więcej niż w 1995 r., a średni miesięczny wpływ wyniósł w 1996 r. - 3.820 skarg, wobec 3.312 w 1995 r. Ten znaczny wzrost wpływu skarg, to głównie przyczyna zwiększenia się liczby spraw pozostałych do załatwienia na rok następny. Natomiast pogorszenie się wskaźnika szybkości postępowania z 8,7 miesięcznego wpływu skarg w 1995 r. do 9,4 miesięcznego wpływu w 1996 r., jest w dużej mierze pogorszeniem poziomym, wynikającym ze zmiany trybu wnoszenia skarg do NSA. Wszystkie skargi wnoszone były w 1996 r. bezpośrednio do Sądu i od razu rejestrowane w Sądzie - od daty wpływu do Sądu liczy się bieg postępowania sądowego lecz skarga spoczywa do czasu złożenia przez organ administracji odpowiedzi na skargę i akt sprawy. W 1995 r. przez dziewięć miesięcy skargi wnoszone były natomiast za pośrednictwem organu administracji, który wydał zaskarżoną decyzję; wpływały do Sądu już z odpowiedziami na skargę i aktami sprawy i z tą datą podlegały rejestracji w Sądzie.

W obecnym jednoinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego podział NSA na 10 ośrodków zamiejscowych jest w zasadzie podziałem docelowym. W związku z tym, jedyną możliwością organi-

zacyjną ograniczenia wzrostu pozostałości skarg niezadowolonych, przy stałym corocznym wzroście wpływu skarg, jest nadal zwiększanie kadry sędziowskiej.

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

- w sprawie IV SA 37/96 Ministerstwo Gospodarki Przesłane i Budownictwa przekazało akta po upływie 3 lat od wniesienia skargi, w sprawie IV SA 63/96 po 2 latach a w sprawie IV SA 336/96 po 15 miesiącach;

- w sprawach V SA 1207 - 1225/96 Główny Urząd Ceł przekazał akta po upływie 2 lat od wniesienia skargi, a w sprawach V SA 1071 - 1103/96, V SA 810 - 817/96, V SA 819 - 824/96, V SA 2275/96, V SA 1226 - 1258/96 po upływie 22 - 14 miesięcy;

- w sprawie II SA/Ka 914/96 Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Katowicach przekazał akta po upływie 2,5 roku od wniesienia skargi a w sprawach SA/Ka 1456/96, II SA/Ka 1459/96, II SA/Ka 1212/96, II SA/Ka 835/96 po upływie 18 - 15 miesięcy.

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

W 3 sprawach NSA zastosował art.39 ust.1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wydając wyroki na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze (w Ośrodku Zamiejscowym

w Lublinie - 2 i Ośrodku Zamiejscowym w Poznaniu - 1 wyrok).

3. Na ogólną liczbę 38.600 skarg załatwionych w 1996 r. przypada 23.739 skarg załatwionych na rozprawach (61,5% ogółu załatwień) oraz 14.861 skarg załatwionych na posiedzeniach niejawnych (38,5% załatwień).

Przez wydanie wyroku załatwionych zostało 21.823 skarg na działania i bezczynność organów administracji (56,6% ogółu załatwień) w tym w 2 przypadkach na posiedzeniu niejawnym przez zastosowanie przepisu art.47 ust.2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - wydanie wyroku stwierdzającego nieważność zaskarżonej decyzji.

Przez wydanie postanowienia odrzucającego skargę załatwionych zostało 9.913 skarg (25,7% ogółu załatwień). Odrzucenie skargi następuje w sytuacjach, gdy: skarga wniesiona została po upływie terminu do jej wniesienia, jest niedopuszczalna (dotyczy sprawy, aktu lub czynności nie należących do właściwości i zakresu działania NSA bądź skarżący nie wyczerpał środków odwoławczych, jakie służyły mu w postępowaniu przed sądownym lub nie dokonał wezwania właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa), skarżący mimo wezwania nie uzupełnił w wymaganym terminie braków skargi.

W inny sposób, w szczególności przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego (przed NSA), załatwionych zostało 6.864 skargi (17,7% ogółu załatwień). Umorzenie postępowania przed NSA następuje w razie cofnięcia skargi przez skarżącego oraz bezprzedmiotowości tego postępowania z innych przyczyn, zwłaszcza wskutek uwzględnienia skargi w całości przez organ, którego działania lub bezczynność zaskarżono.

4. W 1996 roku pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 11.356 sprawach, co stanowi 47,8% spraw załatwionych na rozprawach (w 1994 r. - 41,9%, w 1995 r. - 43,1%).

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

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

III. ORZECZNICTWO NSA

Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach wydawanych w 1996 r., podobnie jak w latach poprzednich, zwracał szczególną uwagę na:

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

W 1996 r. NSA, na podstawie art.18 ust.2 i art.50 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wydawał uchwały, stanowiące odpowiedzi na pytania prawne przedstawiane do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze w po-

szczególnych sprawach na podstawie ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. Ten środek prawny ma ważne znaczenie dla jednolitości orzecznictwa w sprawach administracyjnych.

W roku 1996 rozpoczęło się stosowanie w orzecznictwie NSA także nowych środków prawnych, wprowadzonych przez art.49 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, mających także ważne znaczenie dla jednolitości orzecznictwa w sprawach z zakresu administracji publicznej. Problematyka powyższych środków prawnych omówiona jest poniżej w podrozdziałach przedstawiających działalność dwóch Izb NSA - Finansowej i Ogólno-administracyjnej.

Działalność Izby Finansowej

W 1996 r. do Izby Finansowej wpłynęło 9 wniosków skądów orzekających NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów istotnych wątpliwości prawnych w trybie określonym w art.49 ust.2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz.368 i 104, poz.515).

Wniosków skierowanych do Izby Finansowej lub do połączonych Izb - nie zgłoszono.

W trzech wypadkach z wnioskiem o wyjaśnienie wspomnianych wątpliwości wystąpił skład orzekający OZ NSA w Katowicach, a w pozostałych wypadkach - składy orzekające OZ NSA w Białymstoku, Gdańsku, Lublinie, Rzeszowie oraz Wydziału III i V Sadu w Warszawie.

W 1996 r. składy siedmiu sędziów Izby Finansowej podjęły 6 uchwał wyjaśniających zgłoszone wątpliwości prawne. W sprawie

sygn.FPS 4/96, uchwała została podjęta przez sędziów Izby Finansowej i Ogólnoadministracyjnej, gdyż przedstawiona wątpliwość prawna dotyczyła materił będącej przedmiotem zainteresowania obu Izb (por. § 51 rozporządzenia Prezydenta RP z 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działalności, Dz.U. Nr 112, poz.540).

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

W podanym wyżej okresie składy orzekające NSA nie korzystały z możliwości wystąpienia do Prezesa NSA o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów Izby Finansowej z uwagi na występujące w sprawie istotne wątpliwości prawne (art.49 ust.1 ustawy o NSA).

W 1996 r. do Izby Finansowej wpłynęło 13 pytań prawnych samorządowych kolegiów odwoławczych. Skład pięciu sędziów Izby rozpoznał w tym okresie 18 pytań prawnych (5 rozpoznanych "pytań" wpłynęło w 1995 r.). W 12 wypadkach podjęto uchwały zawierające odpowiedź na przekazane do wyjaśnienia zagadnienie prawne, a w pozostałych wypadkach bądź odmówiono udzielenia odpowiedzi, bądź odmówiono podjęcia uchwały.

Skład siedmiu sędziów Izby, wyjaśniając przedstawione mu wątpliwości prawne wypowiadał się najczęściej w kwestiach o zasadniczym znaczeniu dla praktyki sądów i organów podatkowych. Niewątpliwie taki charakter miała uchwała z dnia 9 września 1996 r. sygn.FPS 1/96, (ONSA z 1996, Nr 4, poz.148) wyjaśniająca, że umowne przeniesienie własności działki gruntu dokonywane w trybie art.231 § 2 k.c. nie powoduje obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej według art.1 ust.1 pkt 2 lit.a

ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4, poz.23 z późn.zm.), a więc przepisu przewidującego tę opłatę w wypadku umowy sprzedaży. Potrzeba wyjaśnienia powyższej kwestii powstała w związku z wadliwą praktyką organów podatkowych, które z reguły utożsamiały wspomniane formy przeniesienia własności. W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że przeniesienie własności, o którym mowa w art.231 § 2 k.c., nie stanowi umowy sprzedaży, w związku z czym nie może podlegać opłacie skarbowej przewidzianej przy sprzedaży. Ważnej i spornej w doktrynie materii dotyczyła uchwała z dnia 9 września 1996 r. sygn.FPS 3/96, (ONSA 1996, Nr 4, poz.150), zawierająca wykładnię art.47 ust.2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993, Nr 108, poz.486). Przyjęto w niej, że decyzja rozstrzygająca na podstawie art.47 ust.2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych o odpowiedzialności za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z tytułu podatków nie może być skierowana do osoby, która przed wydaniem tej decyzji zbyła udziały w spółce. W uchwale z dnia 9 grudnia 1996 r., podjętej w powołanej sprawie sygn.FPS 4/96 (dotychczas nie publik.), skład siedmiu sędziów dokonał wykładni art.55 ust.1 i art.38 ust.2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. NSA wyjaśnił, że w razie uwzględnienia skargi w całości przez organ administracji zgodnie z art.38 ust.2 cyt. ustawy z dnia 11 maja 1995 r. sąd nie może orzec o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego od tego organu (art.55 ust.1 ustawy o NSA).

Przedstawienie problematyki prawnej stanowiącej przedmiot wykładni zawartej w pozostałych uchwałach wykraczałoby poza ramy informacji o działalności Izby. Tytułem przykładu wskazać

można, że dotyczyła ona między innymi pojęcia środków trwałych w ujęciu art.14 ust.1 pkt 39 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r.

- Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz.445 z późn.zm.) oraz zakresu zwolnienia podatkowego przewidzianego w art.21 ust.1 pkt 32 lit.a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 Nr 90, poz.416 z późn.zm.).

Pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych dotyczyły wątpliwości, które wystąpiły głównie na tle przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz.31 z późn.zm.). Składy pięciu sędziów Izby, rozpoznając te pytania dokonywały również wykładni przepisów normujących tę procedurę. W sprawie sygn. VI SA 24/95 (ONSA 1996 Nr 2, poz.58) Sąd odmówił podjęcia uchwały z tego powodu, że skład orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego zwracając się do pełnego składu Kolegium z wnioskiem o wystąpienie z pytaniem prawnym do sądu administracyjnego nie zapropomował treści pytania, lecz ograniczył się do ogólnej formuły, iż zgłasza wniosek "o wystąpienie z pytaniem prawnym w przedmiotowej sprawie". NSA uznał, że taki sposób sformułowania pytania prawnego jest niezgodny z art.22 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz.593). Konstrukcja instytucji wystąpienia z pytaniem prawnym do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarta w cyt. ostatnio przepisie, wyraźnie wiąże pytanie prawne z konkretnym postępowaniem, które toczy się przed kolegium. Z merytorycznego punktu widzenia zadane pytanie jest zgodne z prawem, jeżeli skład orzekający Kolegium wykaże, że dopiero odpowiedź na pytanie umożliwi rozstrzygnięcie sprawy. Pytanie prawne - podkreślono

w uchwale - choć zadawane przez kolegium w pełnym składzie, stuzki konkretnemu składowi. Rola pełnego składu kolegium jest ograniczona, gdyż nie jego wątpliwość jest racją zadania pytania prawnego. Pełny skład kolegium nie może zatem skutecznie zastąpić składu orzekającego w określeniu wątpliwości prawnej.

W sprawie sygn.FPK 8/96 (ONSA 1996 Nr 4, poz.151) NSA odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne kolegium z uwagi na to, że wątpliwa kwestia prawna została wyjaśniona w uchwale Trybunału Konstytucyjnego ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów ustawy. Istnienie takiej wykładni uznano więc za przeszkodę do wyjaśnienia przedstawionej kwestii w formie uchwały NSA. W innej sprawie (sygn.FPK 10/96 ONSA 1996 Nr 4, poz.153), NSA odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie kolegium z tego powodu, że uchwała pełnego składu kolegium nie została podpisana przez wszystkich członków tego organu uczestniczących w jej podjęciu. Powyższy brak, zdaniem składu orzekającego NSA sprawił, że wniesione pytanie nie mogło wywołać skutków prawnych.

Podjętowanie uchwał w trybie art.49 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz udzielanie odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych nie wyczerpuje wszystkich form działania Izby Finansowej. W ramach Izby podejmowano również działania zmierzające do wyjaśnienia wątpliwości prawnych pojawiających się w orzecznictwie sądowym poprzez organizowanie w tym celu porad sędziowskich. W 1996 r. w Izbie Finansowej odbyły się dwie takie narady; pierwsza - całej Izby, a druga - z udziałem sędziów reprezentujących wszystkie OZ NSA oraz wydziały III i V. Przedmiotem

dyskusji sędziów na naradzie całej Izby były niektóre sporne problemy prawne występujące o orzecznictwie NSA na tle przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz.50 z późn.zm.).

Podstawę dyskusji stanowił referat sędziego prof.dr hab. J.Maleckiego pt.: "VAT - dylematy teorii i orzecznictwa sądowego". Narada umożliwiła wymianę poglądów na temat węzłowych zagadnień podatku od towarów i usług. Problematyka ta, z uwagi na jej doniosłość i złożony charakter będzie przedmiotem najbliższej narady sędziów Izby, przewidywanej w pierwszym półroczu 1997 r.

Przedmiotem drugiej narady sędziów Izby Finansowej, zorganizowanej w 1996 r., były następujące kwestie: wykładnia art.7 ust.4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U.z 1993 r.,Nr 106, poz.482 z późn.zm.) zagadnienie opłaty skarbowej w wypadku obrotu wierzytelnościami przez banki i inne podmioty, a także rozbieżności w orzecznictwie sądowym w sprawach z art.80 ust.1 powołanej ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne. Podstawę dyskusji stanowiły referaty i koreferaty przedstawione przy omawianiu poszczególnych tematów przez sędziów NSA. Narada pozwoliła na uzgodnienie stanowisk jej uczestników w większości omawianych spraw. Jej ustalenia zostały przekazane wszystkim sędziom członkom Izby Finansowej.

Stosownie do § 8 pkt 7 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działania, w Izbie Finansowej powołano zespół do wstępnej kwalifikacji orzeczeń NSA do ogłoszenia w zbiorze urzędowym. W skład zespołu wchodzi sędziowie Izby, powoływani na okres sześciu miesięcy.

W 1996 r. odbył 6 posiedzeń Zespołu. Przedmiotem oceny było 120 wyroków NSA; 49 orzeczeń przedstawiono Prezesowi NSA z wnioskiem o skierowanie do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

Działalność Izby Ogólnoadministracyjnej

Składy orzekające wystąpiły w trybie art.49 ust.2 ustawy o NSA o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów w 15 sprawach. Uchwały wyjaśniające wątpliwości prawne zostały podjęte w 9 sprawach (6 spraw zostało załatwione w lutym 1997 r.).

W czterech sprawach wątpliwości prawne dotyczyły kwestii procesowych związanych z wykładnią przepisów ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA. Uchwały w tych sprawach, będące przedmiotem zainteresowania obu Izb, zostały podjęte z udziałem sędziów Izby Finansowej.

W uchwale z dnia 9 grudnia 1996 r. OPS 4/96 wyjaśniono, że w sprawie, w której naczelny organ administracji państwowej wydał decyzję w pierwszej instancji w postępowaniu określonym przepisami k.p.a., skargę do NSA można wnieść stosownie do art.34 ust.1 ustawy o NSA po wyczerpaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy określonego w art.127 § 3 k.p.a. W uzasadnieniu tej uchwały przyjęto, że wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, o którym mowa w art.127 §3 k.p.a. jest środkiem odwoławczym w rozumieniu art.34 ust.1 ustawy o NS*. Pogląd wyrażony w uchwale ma zastosowanie także w sprawach, w których decyzje w pierwszej instancji wydaje smorządowe kolegium odwoławcze (art.127 § 4 k.p.a.). Uwzględniając stanowisko wyrażone w uchwale naczelny organ administracji państwowej (samorządowe kolegium odwoławcze) wydając decyzję w pierwszej instancji powinien zawrzeć w decyzji

pouczenie o prawie strony do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego to wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

W uchwale z dnia 10 czerwca 1996 r. OPS 2/96 skład siedmiu sędziów wyjaśnił, że prokurator może wnieść skargę do NSA na uchwałę organu gminy bez wezwania przed wniesieniem skargi właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art.34 ust.3 ustawy o NSA. Źródłem wątpliwości prawnych w tej sprawie była relacja między przepisami ustawy o prokuraturze określającymi uprawnienie prokuratora do zaskarżania uchwał organów gminy a przepisami ustawy o NSA określającymi warunki dopuszczalności skargi.

W sprawie OPS 1/96 zagadnienie prawne dotyczyło wykładni art.68 ustawy o NSA, a w szczególności terminu wniesienia skargi do Sądu z uwagi na wyrażoną w tym przepisie zasadę, że sprawy, w których skargi zostały wniesione do Sądu przed dniem 1 października 1995 r., podlegają rozpoznaniu według przepisów dotychczasowych (dział VI k.p.a.). W uchwale z dnia 27 maja 1996 r. Sąd wyjaśnił, że skarga zawarta w piśmie nadanym w urzędzie pocztowym pod adresem organu administracji przed 1 października 1995 r. podlega rozpoznaniu według przepisów dotychczasowych, o których mowa w art.68 ustawy o NSA.

W uchwale z dnia 9 grudnia 1996 r. OPS 11/96 wyrażony został pogląd, że radca prawny nie może być w postępowaniu przed NSA pełnomocnikiem osoby fizycznej nie będącej przedmiotem gospodarczym. Wątpliwość prawna powstała w związku ze zmianą art.87 k.p.c. wprowadzoną ustawą z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego (...).

Pozostałe uchwały dotyczyły różnorodnych kwestii prawnych m.in. na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym, prawa budowlanego, przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o systemie oświaty, prawa geologicznego i górnictwa.

W jednej sprawie (OSA 1/96) skład orzekający wystąpił w trybie art.49 ust.1 ustawy o NSA o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów, jednakże skład siedmiu sędziów odmówił rozpoznania sprawy, ponieważ skarga w tej sprawie została wniesiona do Sądu przed wejściem w życie ustawy o NSA. Podstawę tego stanowiska stanowił pogląd, iż o ile przepis art.49 ust.2 ustawy o NSA może mieć zastosowanie w sprawach, w których skarga została wniesiona do Sądu przed dniem 1 października 1995 r., to w tych sprawach nie może być stosowany art.49 ust.1 tej ustawy.

Osobną grupę spraw stanowią pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych wnoszone do Sądu w trybie art.22 ust.1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o sko. Pytań takich do Izby Ogólnoadministracyjnej w 1996 r. wpłynęło 22. Załatwione zostało 21 spraw.

W dwóch sprawach Sąd odmówił udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania prawne. Powodem odmowy w jednej ze spraw było stwierdzenie, iż przepisy, o wyjaśnienie których wystąpiło kolegium nie mają zastosowania w rozpoznawanej przez kolegium sprawie (chodziło o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1995 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeżenie wymagań ochrony środowiska oraz współczynników różnicujących wysokość kar pieniężnych, podczas gdy ze stanu faktycznego sprawy wynikało, że drzewa zostały

wycięte przed wejściem w życie tego rozporządzenia, a wobec tego w sprawie miały zastosowanie przepisy obowiązujące w dacie wycięcia drzew). W drugiej sprawie Sąd odmówił wyjaśnienia przepisów art.43a i następne ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dot. aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, stwierdzając, iż pytanie prawne może być kierowane do Sądu tylko w tych sprawach, w których mogą być wnoszone skargi do Sądu. Skoro w sprawach dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego przyskazuje stronie sprzeciw, który jest równoznaczny z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego (art.43e ust.1 ustawy), to w sprawach tych wyłączona jest właściwość NSA.

W dwóch sprawach Sąd wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów rozporządzeń z przepisami ustaw.

W sprawie ORK 13/96 wystąpienie do Trybunału dotyczyło zgodności paragrafów 11 ust.2, 12 ust.3 oraz 13 ust.2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych (Dz.U. Nr 72, poz.312) z przepisami art.18 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, art.39 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym oraz art.54 ust.1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Problem podniesiony w tej sprawie sprowadzał się w szczególności do tego, że w ocenie składu orzekającego przepisy wymienionego rozporządzenia

określały właściwość zarządu gminy do orzekania w przedmiocie opłaty adiacenckiej i kosztów scalenia bez upoważnienia ustawowego oraz sprzecznie z art.39 ustawy o samorządzie terytorialnym, który przewiduje ustawową zasadę, iż decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz. W toku postępowania przed Trybunałem kwestionowane przepisy zostały zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1996 r. (Dz.U. Nr 131, poz.617), przy czym przepisy w nowym brzmieniu mają zastosowanie w sprawach nie zakończonych decyzją ostateczną. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

Wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w drugiej sprawie było związane z pytaniem prawnym samorządowego kolegium odwoławczego o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących sposobu ustalania wysokości wydatków na zajmowany lokal dla potrzeb dodatku mieszkaniowego, w sytuacji gdy lokal nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię ciepłą do celów ogrzewania i instalację ciepłej wody, na podstawie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz.570) w związku z art.41 ust.3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz.509 ze zm.). Skład orzekający NSA wystąpił o zbadanie zgodności przepisów paragrafów 2 i 3 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych z przepisami powołanej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Problem sprowadzał się zwłaszcza do tego, że w przypadku zajmowania przez wnioskodawcę lokalu o powierzchni użytkowej mniejszej lub równej normatywnej powierzchni użytkowej,

jeżeli lokal nie jest wyposażony w instalację centralnego ogrzewania i ciepłej wody, należy przyjąć faktycznie poniesione wydatki na ten cel, tak jak stanowi art.41 ust.3 ustawy, czy zryczałtowane równoważniki określone w § 2 rozporządzenia. W ocenie Sądu kwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczały poza granice upoważnienia ustawowego i zmieniły ustawowe zasady ustalania wysokości wydatków ponoszonych na zajmowany lokal. (Orzeczenie w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny wydał 11 lutego 1997 r. i stwierdził zgodność przepisów rozporządzenia z przepisami ustawy).

Udzielane przez Sąd odpowiedzi na pytania kolegiów dotyczyły zarówno kwestii proceduralnych, jak i zagadnień z zakresu prawa materialnego. Najwięcej pytań związanych było z wątpliwościami na gruncie stosowania przepisów o dodatkach mieszkaniowych. Kilka pytań dotyczyło zagadnień, których źródłem były wątpliwości co do obowiązywania uchwał rad gmin (np. w sprawie zasad przyznawania świadczeń pomocy społecznej, planu zagospodarowania przestrzennego). Ze względów praktycznych na uwagę zasługuje uchwała z dnia 30 września 1996 r. OPK 18/96, w której Sąd wyjaśnił, że przepis art.39 ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.74 ze zm.) ma również zastosowanie do postanowień wydawanych przez zarząd gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W ramach działalności Izby Ogólnoadministracyjnej odbywały się narady specjalistyczne sędziów (m.in. omawiano zagadnienia prawne dotyczące dodatków mieszkaniowych, bezrobotnych, rejestracji pojazdów, kwestie procesowe) oraz posiedzenia zespołów kwalifikacyjnych orzeczenia do ogłoszenia w zbiorze urzędowym NSA.

Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

Zaobserwowano, iż w 1996 roku nieznacznie zmalał wpływ skarg do NSA z zakresu działalności gospodarczej w stosunku do 1995 roku. Proporcjonalnie natomiast wzrosła ilość uchylonych decyzji, co mogłoby wskazywać, że organy administracyjne przy koncesjonowaniu działalności gospodarczej nadal popełniają istotne uchybienia prawne.

Dużą grupę stanowiły sprawy dotyczące wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, obrotu hurtowego wyrobami alkoholowymi, produkcji wyrobów spirytusowych bądź też cofania zezwoleń udzielonych w tym zakresie. Organ samorządu terytorialnego wydając zezwolenie na sprzedaż alkoholu w zasadzie przestrzegający przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 z późn. zm.). Organ rozstrzygające w tych sprawach opierały się przy wydawaniu zezwoleń na uchwalonych przez gminę przepisach prawa miejscowego dotyczących określenia zasad ustytuowania miejsc sprzedaży alkoholu. NSA kontrolując zgodność decyzji z prawem nie badał legalności prawa miejscowego. Uchwały rad gmin nie były bowiem przedmiotem zaskarżenia (np. II SA 350/95 i II SA 352/95).

W sprawach o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu z powodu niezachowania warunków określonych w zezwoleniu skarżący często podnosili, że naruszenie warunków sprzedaży alkoholu nastąpiło z winy ich pracowników-sprzedawców, za co skarżący jako podmioty gospodarcze - w ich ocenie - nie mogą ponieść odpowiedzialności. Sąd stał jednak na niezmiennym stanowisku, że stro-

na jako podmiot gospodarczy, do której adresowane było zezwolenie, była zobowiązana do zapewnienia przestrzegania warunków zezwolenia i jest ona odpowiedzialna za działania swoich pracowników. Zatem nie może zasłaniać się niewiedzą o przypadkach nie przestrzegania warunków zezwolenia (II SA 1071/95).

Innego rodzaju reglamentowana przez Państwo działalność gospodarcza w postaci prowadzenia salonów gier losowych, przeprowadzania loterii fantowych lub innych gier losowych stanowiła również przedmiot skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W kilku sprawach ze skarg na decyzje Ministra Finansów, odmawiające wydania zezwoleń na prowadzenie salonów gier losowych, NSA uchylając zaskarżone decyzje zwrócił uwagę na obowiązek prowadzenia postępowania przetargowego w sytuacji kiedy o zezwolenie na prowadzenie tej działalności ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający ustawowe warunki (np. w sprawie II SA 1698/95).

W kilku sprawach (np. II SA 3024/95, 2499/95) organ zasadnie odmówił wydania zezwolenia na urządzenie loterii fantowych, gdyż z przedstawionego regulaminu gry wynikało, że połączono w jedną dwie gry losowe - loterie fantowa i grę bingo fantowe. Obowiązująca ustawa nie przewiduje jednakże możliwości łączenia gier.

Zdarzały się w 1996 roku, choć rzadziej niż poprzednio, sprawy dotyczące cofnięcia uprawnień do prowadzenia wypożyczalni kaset "Video" z powodu wprowadzenia do obrotu kaset z filmami pochodzącymi od nieuprawnionych dystrybutorów. Skargi w tych sprawach były oddalane, jeżeli Sąd stwierdził, iż powodem cofnięcia upoważnienia było naruszenie warunków określonych w zezwoleniu.

Ważną grupą rozpoznawanych spraw z dziedziny działalności

gospodarczej w 1996 roku były sprawy dotyczące dokonywania zmian w ewidencji działalności gospodarczej. Sąd podzielił stanowisko organów administracji, że wspólna działalność gospodarza małżonków prowadzona w ramach jednego podmiotu (spółki cywilnej), w razie śmierci jednego ze współmałżonków powoduje, że ten dwuosobowy podmiot przestaje istnieć. W tego rodzaju sprawie po śmierci męża skarżącej powstała - w ocenie NSA - sytuacja określona w art.19 ust.1 pkt 1 ustawy o działalności gospodarczej, skutkująca wykreślenie nie tylko wpisu zmarłego małżonka lecz całego wpisu (II SA 1220/95).

Odrębna grupa były sprawy dotyczące koncesji na prowadzenie międzynarodowego transportu drogowego. Przyczyną odmowy udzielenia koncesji był brak limitów zezwoleń na wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego, które upoważniają na wjazd pojazdów do określonych krajów. W sprawach tych NSA podkreślał, że właściwy minister ma obowiązek odmówić udzielenia wspomianej koncesji w wypadku braku zezwoleń uzyskanych z innych krajów w ramach zawartych porozumień międzynarodowych (art.8 ust.1 w związku z art.10 ust.1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego).

W sprawie, dotyczącej ustalenia limitu produkcji i sprzedaży cukru sąd przyjął, że rozstrzygnięcie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o przydziale limitu dla indywidualnego producenta jest deężyją administracyjną, stanowią bowiem jednostronną i władczą ingerencję administracji w uprawnienia odrębnego, samodzielnego podmiotu gospodarczego (II SA 1262/96).

W orzecznictwie rozstrzygano nadal sprawy dotyczące skarg

na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych cofające koncesje na prowadzenie usług w zakresie ochrony mienia, usług detektywistycznych, obrotu materiałami pirotechnicznymi oraz obrotu bronią i amunicją pod zarzutem naruszenia warunków tych koncesji. W sprawie II SA 941/95, w której ograniczono koncesję stronie skarżącej o zezwolenie na obrót bronią, NSA stwierdził, że art.22 ust.6 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz.324 z późn.zm.) przewiduje jedynie możliwość (a nie obowiązek) wezwania podmiotu gospodarczego do usunięcia stwierdzonych uchybień. W sytuacji gdy stwierdzone zostaną nie tylko "uchybień" w prowadzonej działalności, lecz także ewidentne, poważne naruszenia prawa zasadne może być wydanie orzeczenia o cofnięciu lub ograniczeniu koncesji bez potrzeby korzystania z fakultatywnego przepisu art.22 ust.6 cyt. ustawy. W sprawie tej wykazano, że skarżący podmiot wykorzystując udzieloną koncesję na obrót określonymi rodzajami broni, wprowadził do sprzedaży bez zezwolenia, i bez żadnej ewidencji elektryczną broń paraliżującą.

Liczna grupę stanowiły sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego dotyczące koncesji, a głównie opłat eksploatacyjnych oraz kar pieniężnych za wydobywanie kopalin z naruszeniem warunków koncesji. Nie stwierdzono w tej kategorii spraw poważniejszych uchybień w zakresie stosowania ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. Nr 27, poz.96), a szczególnie jej art.128, który stanowi, że w razie wydobywania kopalin z rażącym naruszeniem warunków koncesji organ koncesyjny wymierza prowadzącemu taką działalność karę pieniężną w wysokości od

dwukrotnej do dziesięciokrotnej wartości wydobytej kopaliny. W sprawie II SA 1990/95 Sąd wyraził pogląd, że "niewywiązanie się przez podmiot gospodarczy z ujętego w koncesji obowiązku przedłożenia projektu zagospodarowania złoża nie może być ocenione jako rażące naruszenie warunków koncesji, skutkujące wymierzenia kary pieniężnej przewidzianej w art.128 ust.1 ustawy z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze".

W dziedzinie działalności gospodarczej warto wskazać także sprawy dotyczące udzielania koncesji na prowadzenie aptek. Na podkreślenie zasługuje tu sądowa ocena roli samorządu aptekarskiego w opiniowaniu wniosków o udzielenie tego rodzaju koncesji i udziału organu samorządu aptekarskiego w postępowaniu przed sądem administracyjnym w charakterze strony (możliwość zażalenia decyzji o udzieleniu koncesji na prowadzenie apteki przez organ samorządu aptekarskiego). W sprawie II SA 2168/95 NSA stwierdził, że przewidziane w art.29 pkt 5 ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich wydawanie przez Okręgową radę aptekarską opinii w sprawach udzielenia lub cofania koncesji na prowadzenie aptek bądź hurtowni nie daje jej legitymacji strony z powodu braku własnego interesu prawnego w sprawie.

Sprawy z zakresu telekomunikacji i łączności

W kilku sprawach tego rodzaju uchyłono decyzje Ministra łączności w zakresie przydziału określonych częstotliwości radiowych lub telewizyjnych.

W uzasadnieniu wyroków NSA wykazał istotne uchybienia

prawa materialnego poprzez błędne przyjęcie, że "przydział częstotliwości" jest tożsamy z określeniem mocy nadajnika i charakterystyką promieniowania mimo, iż zestawienie treści przepisów zawartych w art.68 ust.2 ustawy o radiofonii i telewizji z art.37 ust.1 pkt 1 i art.17 ustawy o łączności wskazywało, że czym innym jest przydział tych częstotliwości, czym innym zaś określenie warunków związanych z ich wykorzystaniem.

W kilku sprawach stwierdzono rażące naruszenie prawa materialnego i procesowego w postępowaniu przed Krajową Radą Radiofonii i Telewizji, wynikające z:

- nieprzeszeregania w pełni zasady jawności postępowania, w tym przede wszystkim związania organu koncesyjnego publiczną ofertą rozdysonowania określonych częstotliwości pomiędzy wnioskodawców - art.34 ustawy o radiofonii i telewizji (art. II SA 676 - 678/95 oraz II SA 283 - 284 i 338 - 349/95),
- nieuwzględnienia bezwzględnego związania Przewodniczącego KRRIiT treścią uchwał podejmowanych uprzednio w tym zakresie przez Radę (II SA 1069/95).

Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz dróg publicznych

Wzrosła ilość spraw, w których odmówiono rejestracji pojazdów z powodu nie spełnienia przez wnioskodawców warunków wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 29 grudnia 1983 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczania pojazdów (Dz.U. Nr 1 z 1984 r. poz.2 z późn.zm.), dotyczących konieczności przedłożenia autentycznego dowodu własności pojazdu oraz dowodu rejestracyjnego.

Pojazdy nabywano głównie na giełdach samochodowych i w

komisach, ale także u uprawnionych dealerów. Niemal we wszystkich sprawach NSA oddalił skargi uznając, iż rejestracja pojazdu może nastąpić po przedstawienu organom administracji prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego rozstrzygającego kwestię własności pojazdu. Natomiast organy administracji nie mogą w tym zakresie dokonywać żadnych rozstrzygnięć. Podkreślono przy tym, iż subiektywne przekonanie skarżących o prawidłowości kupna samochodu i powoływanie się na dobrą wiarę nie ma znaczenia (np. sygn.akt II SA 2281/95, II SA 2085/95).

Odnotowano kilka spraw dotyczących nałożenia na użytkowników dróg (dysponentów samochodów ciężarowych) opłat za przejazdy zestawami ponadnormatywnymi, co związane było zapewne ze zwiększeniem kontroli w tym zakresie.

Nieco więcej spraw dotyczyło samowolnego zajęcia pasa drogowego i związanego z tym faktem nałożenia opłat i kar pieniężnych. Wiązało się to w kilku sprawach z budową bez zezwolenia zjazdów do zabudowanych posesji położonych w bezpośredniej bliskości dróg, także o charakterze międzynarodowych (np. II SA 1950/95 i II SA 1955/95).

Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

Sprawy dotyczące zobowiązań podatkowych oraz innych świadczeń pieniężnych - podobnie jak w latach ubiegłych - stanowią najliczniejszą grupę wpływających do NSA. I tak przykładowo, gdy w 1994 r. stanowiły one 21% ogólnego wpływu spraw, to w latach 1995-1996 udział ten wynosił już 28,7 i 29,0%. Wzrost wpływu omawianej kategorii spraw spowodowany jest zarówno dokonująca się transformacja gospodarki i powstająca w

związku z tym coraz liczniejszą liczbą aktywnie działających przedsiębiorstw podmiotów gospodarczych, jak i - sygnalizowana już w 1995 r. - niedoskonałością prawa podatkowego oraz nie zawsze prawidłowym funkcjonowaniem organów podatkowych. Zrozumiała więc jest w tych warunkach wzrastająca tendencja skutecznego kwestionowania decyzji podatkowych w postępowaniu sądowym. Potwierdza to w sposób oczywisty wysoki odsetek uwzględnionych przez NSA skarg w tego rodzaju sprawach, który w latach 1995-1996 wynosił 35,3 i 35,9.

W orzecznictwie administracyjnym i sądowym w omawianej kategorii spraw wystąpiło szereg zagadnień mających istotne znaczenie dla prawidłowego stosowania prawa podatkowego, uwzględniającego zarówno chroniony prawem interes podatnika, jak i potrzeby finansowe Skarbu Państwa.

W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.

Podtrzymany został generalnie pogląd prawny wyrażony w publikowanym orzecznictwie NSA (ONSA 1995 Nr 2, poz.72), który powołując się na art.7 ust.4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1996 r. stwierdził, że straty z lat ubiegłych odliczane są w całości od dochodu osiągniętego od początku roku podatkowego w kwocie przypadającej do pokrycia z dochodu tego roku, za liczki zaś na podatek dochodowy obliczane są od nadwyżki tego dochodu ponad wysokość strat przypadających do odliczenia od dochodu osiągniętego od początku roku. Stanowisko powyższe znalazło - jak się wydaje - potwierdzenie w kolejnych noweliacjach art.7 omawianej ustawy.

Nadal aktualna była też wpływająca bezpośrednio na podstawie opodatkowania podatkiem dochodowym problematyka kosztów uzyskania przychodów. Wśród wielu spraw dotyczących tych zagadnień, do najistotniejszych zaliczyć należy - sporny pomiędzy organem podatkowym a podmiotem gospodarczym - problem uznania za koszty uzyskania przychodów ekwiwalentu pieniężnego za posilkii, wypłacanego pracownikom przebywającym za granicą i uzyskującym tam dochody ze stosunku pracy. Sąd analizując treść art.15 ust.1 i ust.2 pkt 8 w jego pierwotnym brzmieniu oraz nawiązując do uchwały nr 71 Rady Ministrów z dnia 3 maja 1989 r. w sprawie zasad wyznaczenia oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą pracowników skierowanych do pracy za granicą... (M.P. Nr 14, poz.106) przyjął, że wydatki związane z zapewnieniem takim pracownikom jednego podstawowego posiłku dziennie w postaci naturalnej lub w formie ekwiwalentu pieniężnego mieszczą się w formule art.15 ust.1 (wyrok z 25 września 1996 r., SA/Ka 1368/95).

Kolejnym zagadnieniem dotyczącym omawianej problematyki była wykładnia art.16 ust.1 pkt 9 ustawy, a w szczególności, czy użyty przy wymienieniu "odpisów i wpłat" łącznik "i" oznacza koniunkcję tych dwóch pojęć (jak przyjmowały organy podatkowe), czy też zastosowano go przy wymienieniu dwóch odrębnych rodzajów kosztów (jak twierdziła strona skarżąca). Dokonując obszernej analizy tego przepisu, Sąd doszedł do wniosku, że taka redakcja była celem zamierzeniem ustawodawcy, które miało umożliwić zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów niektórych odpisów, jak i niektórych wpłat na fundusze tworzone przez podatnika (wyrok z 28 października 1996 r., SA/Ka 1835/95).

Wskazano również na konieczność rozróżnienia - w zależności od konkretnych stanów faktycznych rozpoznawanych spraw - odrębnych regulacji zawartych w art.16 ust.1 pkt 25 i 26 ustawy. Zaliczenie wierzytelności jako nieściągalne do kosztów uzyskania przychodów było uzależnione od uprzedniego zarachowania ich jako przychodów należnych (art.12 ust.3 ustawy) oraz od uzyskania postanowienia organu egzekucyjnego o nieściągalności. Regulacja taka wynika z istoty odpisu, który - w odróżnieniu od tworzonej rezerwy na należności nieściągalne - miał charakter definitywny i w myśl przepisów o rachunkowości był traktowany jako strata lub zysk nadzwyczajny (wyrok z 3 października 1996 r., SA/Ka 1897/95).

Ważnym także zagadnieniem dla prawidłowego wymiaru podatku dochodowego od osób prawnych była wykładnia art.11 ust.2 przewidującego możliwość ingerencji organów podatkowych w działalność gospodarczą podatników wykorzystujących - w celu obejścia przepisów podatkowych - swoje szczególne związki gospodarcze z innymi podatnikami. Analizując treść art.11 ust.1 i 2 Sąd wskazał na potrzebę rozróżnienia "dochodu ustalonego w drodze szacunku" od "dochodu jakiego należałoby oczekiwać", a ponadto, że w tego rodzaju sprawach należy szczególnie wnikliwie ustalać stan faktyczny sprawy, łącznie z analizą zawartych przez podatników umów (wyroki z 28 lutego, 2 kwietnia 1996 r. wydane w sprawach SA/Ka 2338/94 i SA/Ka 1405/95).

Kolejnym, istotnym zagadnieniem związanym ze stosowaniem przepisów omawianej ustawy było opodatkowanie zagranicznych osób prawnych. Zgodnie z art.3 ust.2 oraz art.21 w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1995 r., podatnicy nie mający na obszarze Polski siedziby lub zarządu uiszczają podatek dochodowy z

tytułu uzyskiwanego na terytorium Polski przychodu m.in. za użytkowanie lub prawo użytkowania urządzenia przemysłowego, który ustala się w wysokości 20% przychodu, chyba że umowa zapobiegająca podwójnemu opodatkowaniu stanowi inaczej. Na tle takiej regulacji prawnej powstał problem, czy firmy duńskie, nie mające na terytorium Polski siedziby lub zarządu, które zawarły z firmami polskimi umowy leasingowe, na podstawie których te ostatnie na- były odpłatnie prawo używania specjalistycznych maszyn drogowych, samochodów ciężarowych oraz nacze- -p - uiszczaają zryczałtowany po- datek dochodowy od uzyskanego na terytorium Polski przychodu, a jeśli tak, to w jakiej wysokości. Oddalając skargi wniesione przez podatników (firmy polskie), którzy wbrew obowiązowi (art. 26) nie pobrali podatku od wypłaconych kontrahentowi duńskiemu należności, Sąd ustosunkowując się do zarzutów skarg stwierdził m.in.:

- "użytkowanie", o którym mowa w art.21 nie jest ograniczonym prawem rzeczowym w rozumieniu art.252 k.c.; postępując się wykładnią systemową i celowościową przyjąć należy, że pojęcie "użytkowania" z art.21 rozumiane może być wyłącznie jako używanie rzeczy;
- specjalistyczne maszyny drogowe, samochody ciężarowe i nacze- -p - y są "urządzeniami przemysłowymi" w rozumieniu art.21,
- należności za używanie rzeczy będącej przedmiotem leasingu są należnościami licencyjnymi, o których mowa w art.12 ust.1 umowy zawartej w dniu 6 kwietnia 1976 r. między Rządem R.P. a Rządem Królestwa Danii w sprawie zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu (Dz.U. z 1979 r. Nr 5, poz.24),
- art.12 ust.1 i 2 podanej wyżej umowy międzynarodowej wskazuje,

że możliwe jest opodatkowanie tego samego dochodu w obu umawiających się państwach z tym jednakże, że ograniczeniem jest bariera 10%, której nie może przekroczyć kwota podatku wymierzona w państwie, w którym dochód powstał.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

W wielu wyrokach podtrzymano pogląd, a tym samym utrwalono go w orzecznictwie organów podatkowych oraz w świadomości podatników, że ulgi podatkowe (zwolnienia przedmiotowe oraz obniżenie podstawy opodatkowania) przewidziane zarówno w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i w wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych, jako odstępstwo od jednej z podstawowych zasad prawa podatkowego - zasady powszechności i równości podatkowej, nie powinny być stosowane na podstawie wy- -k - kładni rozszerzającej ani też w zasadzie wykładni systemowej lub celowościowej. Ta ważna wskazówka interpretacyjna prawa podat- -k - kowego umożliwia w większości przypadków prawidłowe jego stosowa- nie m.in. przez wyważenie w konkretnych rozpatrywanych sprawach zarówno słusznego interesu podatnika, jak i interesu fiskalnego Skarbu Państwa.

Nadal aktualne były zagadnienia dotyczące stosowania prze- -p - pisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ustanawiają- cych różnego rodzaju ulgi podatkowe. I tak w sprawach dotyczących odliczeń od podstawy opodatkowania darowizn dokonanych na cele wymienione w art.26 ust.1 pkt 1 ustawy (m.in. naukowe, oświa- -t - towe, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultu religijnego oraz działalność charytatywno-opiekuńcza) w orzecznictwie NSA przyjmowano, że podatnik odliczający darowiznę od podstawy opodatkowania powinien wykazać w postępowaniu podatkowym, że

faktycznie została ona dokonana na jeden z celów wymienionych w ustawie. Jak już bowiem wyżej powiedziano, jeżeli ulga podatkowa jest wyjątkiem od zasady powszechności i równości opodatkowania, to podatnik korzystający z ulgi - zgodnie z ogólną zasadą, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne - powinien wykazać ile, komu i w jakim celu dokonał bezpłatnego świadczenia kosztem swego majątku.

W tej kategorii spraw Sąd dokonał również wykładni przepisów dotyczących darowizn na rzecz kościelnych osób prawnych prowadzących działalność charytatywno-opiekuńczą. Zgodnie z art.26 ust.1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, darowizny dokonywane na wymienione w tym przepisie cele, a w tym również na działalność charytatywno-opiekuńczą, odliczane są od podstawy opodatkowania, z tym jednakże, że górna granica odliczeń nie może przekroczyć łącznie - w zależności od kategorii darowizn na cele społecznie użyteczne - 10 lub 15% dochodu osiągniętego w roku podatkowym. Takiego zastrzeżenia nie zawiera art.55 ust.7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce (Dz.U. Nr 29, poz.154 ze zm.) ani też art.40 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 66, poz.287). Zgodnie bowiem z tymi przepisami, darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą wyłączone są z podstawy opodatkowania darczyńcy podatkiem dochodowym. W wyniku analizy przedstawionego stanu prawnego Sąd doszedł do wniosku, że przepisy powołanych wyżej ustaw z 1989 i 1991 r. mają charakter szczególnych (lex specialis) w stosunku do uregulowań ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i w konsekwencji darowizny do-

dokonywane na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą mogą być odliczane od podstawy opodatkowania w pełnej wysokości obejmującej nawet cały dochód podatnika. Odmienny pogląd prawny organów podatkowych w tej kwestii spowodował uchylene zaskarżonych decyzji (wyroki z dnia 22 lutego i 25 października 1996 r. wydane w sprawach SA/Sz 1233/95, SA/Sz 2732 - 2733/95 i SA/Sz 2961/95).

Kolejną, nadal aktualną w 1996 r. była problematyka odliczeń od podstawy opodatkowania wydatków na cele mieszkaniowe, o których mowa w art.26 ust.1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wbrew przewidywaniom, uchwała Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 16 listopada 1995 r., w której wyrażono pogląd, że "przepis art.26 ust.1 pkt 5 lit.c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi podstawę do odliczenia od dochodu przy ustalaniu podstawy obliczenia podatku wydatków poniesionych w roku podatkowym przez podatnika na spłatę kredytów zaciągniętych przez spółdzielnię mieszkaniową na budownictwo mieszkaniowe wraz z odsetkami od tych kredytów, jako wydatków na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni" (OSN IAPJUS nr 5, poz.69) nie usunęła wszystkich wątpliwości dotyczących stosowania powyższego przepisu. W 1996 r. wydano bowiem kilka wyroków, w których wyrażono pogląd odmienny. Twierdzono mianowicie, że skoro ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie definiuje pojęcia "wkładu mieszkaniowego do spółdzielni", to należy posłużyć się określeniem tego pojęcia zawartym w prawie spółdzielczym, z którego - zdaniem zwolenników tego poglądu - wynika, że wkładem mieszkaniowym jest tylko ta część wpłat członka spółdzielni, którą obowiązany był wnieść przed objęciem lokalu mieszkalnego. Pogląd ten, powołujący

się również na stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 14 grudnia 1972 r., nie wydaje się trafny. Prezes NSA dając do ujednoczenia orzecznictwa w tych sprawach wniósł rewizje nadzwyczajne od powyższych wyroków.

Po raz kolejny - na skutek błędnej praktyki orzeczniczej niektórych organów podatkowych - przypomniano utrwalony już w orzecznictwie NSA pogląd, że nieuznanie na podstawie art.169 k.p.a. ksiąg podatkowych podatnika za dowód w prowadzonym postępowaniu podatkowym, nie daje wystarczającej podstawy do szacunkowego ustalenia opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Nierzetelne prowadzenie księgi podatkowej, będącej przesłanką nieuznania jej za dowód w postępowaniu podatkowym, tylko wówczas uzasadnia ustalenie podstawy opodatkowania w drodze szacunku, gdy - jak to wynika wprost z art.11 ust.1 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz.486 ze zm.) - organ podatkowy nie dysponuje innymi dowodami niezbędnymi do ustalenia rzeczywistej podstawy opodatkowania (np. wyroki z dnia 11 czerwca i 22 listopada 1996 r. wydane w sprawach SA/Rz 599/95 i SA/Rz 1101/95).

Nowym problemem prawnym, który wystąpił w orzecznictwie NSA, to opodatkowanie dochodu żołnierzy zawodowych pełniących służbę w misjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych w Syrii, Izraelu i na terenie byłej Jugosławii. W sprawach tych oddalając skargi Sąd wyraził pogląd, że zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie § 9 ust.1 pkt 26 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym

od osób fizycznych (Dz.U. Nr 35, poz.173 ze zm.) dotyczy wyłącznie należności otrzymywanych przez żołnierzy z tytułu pełnienia służby poza granicami kraju w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych, wymienionych w § 5 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1992 r. w sprawie żołnierzy zawodowych wyznaczonych do ... (Dz.U. Nr 34, poz.147). Uposażenie zaś żołnierza zawodowego ("zachowane" na czas pełnienia misji za granicą) otrzymywane na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz.18) opodatkowane jest na zasadach ogólnych (wyrok z dnia 9 października 1996 r., SA(Rz 412/96).

Poza wymienionymi wyżej ogólnymi zagadnieniami dotyczącymi podatku dochodowego od osób fizycznych, Sąd w wielu sprawach związanych również z tą problematyką wyrażał poglądy na tle konkretnych, często jednostkowo występujących stanów faktycznych. Do najistotniejszych z nich zaliczyć należy następujące:

- na zasadzie art.26 ust.1 pkt 5 lit.g w związku z art.26 ust.4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz art.207 k.c., podatnik będący współwłaścicielem budynku mieszkalnego może dokonywać odliczeń od dochodu wydatków na remont i modernizację budynku maksymalnie do wysokości kosztów odpowiadających wielkości jego udziału we współwłasności,

- na podstawie art.26 ust.7 podatnicy zostali upoważnieni do odliczania od dochodu "wydatków na odpłatne dokształcanie i doskonalenie zawodowe" bez uzależnienia tego prawa od jakichkolwiek warunków,

- wybudowanie i przebudowanie to dwa pojęcia o różnej treści; skoro ustawodawca powiazał nigde podatkową tylko z

pierwszym z nich (art.26 ust.1 pkt 5 lit.d), to niedopuszczalne jest rozciągnięcie zakresu tej ulgi na inną sytuację faktyczną,

- zawarte w obowiązujących w 1993 r. przepisach art.21 ust.1 pkt 39 i 40 oraz § 12 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 124, poz. 553 ze zm.) zwolnienia przedmiotowe dotyczące różnych form pomocy materialnej dla studentów nie obejmuje stypendiów wypłacanych słuchaczom Krajowej Szkoły Administracji Publicznej na podstawie art.6 ust.1 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 63, poz.266 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie stypendiów i innych kosztów kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 348 ze zm.),

- w 1993 r. ograniczeniu w zakresie zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów, przewidzianemu w art.23 ust.1 pkt 46 podlegały tylko te wydatki z tytułu używania samochodu, które nie stanowiły jego kosztów utrzymania i eksploatacji (te ostatnie nie były limitowane),

- rodzice małoletnich dzieci własnych lub przysposobionych nie osiągających dochodu, ponoszący wydatki z tytułu obciążenia dzieci trwałymi ciężarami opartymi na tytule prawnym, nie stanowiącymi kosztów uzyskania przychodów (art.26 ust.1 pkt 3), nie mogą korzystać z odliczenia od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych,

- uprawnienia organów podatkowych wynikające z art.30 ust.7, będącego przepisem prawa materialnego, nie mogą być utożsamiane

z uprawnieniami jakie daje art.169 §1 k.p.a., należący do przepisów postępowania, w szczególności do nieuznania za dowód w postępowaniu podatkowym zapisów w ewidencji uzyskanych przychodów; do zastosowania art.30 ust.7 niezbędne jest określenie przez organ podatkowy różnicy pomiędzy stanem rzeczywistym uzyskanych przychodów, a stanem wynikającym z ewidencji i tylko do tej różnicy (tj. przychodów niezawidencjonowanych) może być stosowana 20% stawka podatku,

- odliczenia od dochodu, o których mowa w art.26 ust.1 pkt 7a w brzmieniu obowiązującym w 1993 r. przysługiwały każdemu z małżonków odrębnie (a nie małżonkom łącznie) na każde dziecko, - art.45 ust.6 jest przepisem szczególnym w stosunku do art.5 ust.3 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz.486 ze zm.); wydanie więc decyzji określającej inną wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych nie jest uwarunkowane niewykonaniem przez podatnika zobowiązania podatkowego mimo zaistnienia okoliczności, o których mowa w art.5 ust.2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych; decyzja taka musi być wydana zawsze, gdy zeznanie podatnika odbiega od stanu rzeczywistego i to bez względu na to z jakich przyczyn nastąpiła rozbieżność pomiędzy stanem rzeczywistym, a stanem zeznanym przez podatnika,

- w przypadku budowy budynku mieszkalnego z częścią użytkową, podatnik powinien, chcąc korzystać z ulgi podatkowej na podstawie art.26 ust.1 pkt 5 lit.b, wykazać stosownie do art.26 ust.7 w brzmieniu obowiązującym w 1993 r., jaka część wydatków związana jest z budową części mieszkalnej tego budynku, - spółata zobowiązania z tytułu kaucji pieniężnej nie stanowi

wydatku będącego kosztem uzyskania przychodów (art.23 ust.1 pkt 8 lit.a,

- koszty związane z wykonaniem usługi zarządzania przedsiębiorstwem (art.45a ustawy z dnia 25 września o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz.80 ze zm.) nie mieszczą się w kosztach uzyskania przychodów, o których mowa w art.22 ust.9 pkt 4.

W zakresie podatku od towarów i usług.

Wśród spraw dotyczących zobowiązań podatkowych - znaczną liczbę stanowią sprawy, w których podatnicy zakwestionowali wymiar podatku od towarów i usług. Nadal obserwuje się trudności w stosowaniu przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w postępowaniu przed organami podatkowymi. Spowodowane jest to m.in., o czym sygnalizowano już w informacji o działalności NSA w 1995 r., kilkukrotną nowelizacją ustawy oraz znaczną liczbą aktów wykonawczych, co utrudnia, przede wszystkim podatnikom, zorientowanie się w aktualnym stanie prawnym poszczególnych unormowań dotyczących VAT. W orzecznictwie sądowym również wykładania niektórych przepisów omawianej ustawy wywołuje rozbieżne poglądy.

Brak więc z tych powodów podstaw do formułowania obecnie ogólnych ocen zarówno orzecznictwa administracyjnego, jak i sądowego, dotyczącego podatku od towarów i usług. Zasygnalizowania wymagają natomiast poglądy prawne wyrażone przez składy orzekające NSA, które mogą mieć znaczenie w większej liczbie spraw. I tak np. przyjęto, że:

- brak jest podstaw do zawieszenia z urzędu postępowania w sprawie zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym,

gdy organ podatkowy zapoznał się jedynie z deklaracją podatkową VAT i nie podjął innych czynności zmierzających do podważenia danych zawartych w tej deklaracji (art.10 ust.1 i 2 ustawy),

- do zastosowania art.27 ust.5 pkt 2 konieczne jest ustalenie związku pomiędzy naruszeniem przez podatnika obowiązków, o których mowa w ust.4 tego artykułu, a zawyżeniem podatku; sam fakt naruszenia obowiązków prowadzenia ewidencji podatkowej przy jednoczesnym braku skutków w postaci zawyżenia podatku naliczonego nie uzasadnia zastosowania sankcji,

- w świetle art.25 ust.1 pkt 4 lit.a ustawy zakaz obniżania podatku należnego obowiązuje w wypadku posłużenia się fakturą wystawioną niezgodnie z art.32, a nie fakturą przechowywaną sprzecznie z § 33 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 maja 1993 r. w sprawie podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 39, poz.176 ze zm.),

- wystawienie faktury na dwa lub więcej podmiotów, które nabyły wspólnie ten sam towar, nie stoi na przeszkodzie obniżeniu przez każdy z nich należnego podatku o odpowiadającą udziałowi we współwłasności część kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towaru (art.19 ust.1),

- § 40a ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 maja 1993 r. w sprawie podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 39, poz.176 ze zm.) wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 50 ustawy o podatku od towarów i usług,

- zastosowanie niewłaściwej stawki podatku od towarów i usług nie pozbawia wystawionej faktury waloru dokumentu uprawniającego do dokonania odliczenia wykazanej w niej kwoty podatku od podatku należnego albo żądania zwrotu różnicy podatku

lub zwrotu podatku naliczonego (art.19 ust.1 i 2), zastosowanie przy sprzedaży towarów i usług zaniżonej stawki podatku od towarów i usług i w konsekwencji naliczenie tego podatku należy w fakturze w wysokości niższej od należnej stwarza dla organu podatkowego podstawę do określenia w trybie art.5 ust.3 ustawy z dnia 18 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. Nr 27, poz.111 ze zm.) prawidłowej wysokości zobowiązania z uwzględnieniem właściwej stawki podatku, nie pozbawia natomiast nabywcy tych towarów i usług uprawnienia do odliczenia od podatku należnego kwoty podatku rzeczywiście naliczonego w takiej fakturze,

- czynności wynikające z umowy komisu, świadczone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, której przedmiotem są dzieła sztuki, należy traktować jako "odpłatne świadczenie usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej", podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług na podstawie art.2, ust.1; jeśli określonym przedmiot opodatkowania podatkiem wolny jest od tego podatku, niedopuszczalne jest wywodzenie obowiązku podatkowego wyłącznie w oparciu o regulacje dotyczące podmiotu, podstawy opodatkowania, stawek itp.,

- jeżeli przedmiotem czynności cywilnoprawnej jest sprzedaż przedsiębiorstwa, do której na podstawie art.3 ust.1 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług nie stosuje się przepisów tej ustawy, to sprzedaż ta winna podlegać opodatkowaniu opłatą skarbową, niezależnie od tego czy strony tej umowy są podatnikami podatku VAT; brak zawinienia podatnika co do nie pobrania podatku przez płatnika lub pobrania go w kwocie niższej od należnej wyłącza odpowiedzialność podatnika za ten podatek,

zaś podmiotem wyłącznie odpowiedzialnym staje się płatnik nie będący pracownikiem,

- nie można mówić o szacowaniu sprzedaży w rozumieniu art.27 ust.5 pkt 1 ustawy w miesiącu, w którym sprzedaż (towaru, usługi) ogranicza się do jednej transakcji, a organ podatkowy przyjmuje za podstawą jej wartość jako podstawę opodatkowania.

W zakresie opłaty skarbowej.

W tej kategorii spraw podtrzymano budzący wątpliwości w 1995 r. pogląd, że zakup wierzytelności przez bank nie podlega opłacie skarbowej.

W praktyce orzeczniczej organów podatkowych i Sądu ujawniła się rozbieżność, mająca istotne znaczenie dla rozwijającej się gospodarki wolno rynkowej, a mianowicie, czy umowy pożyczek zawierane przez spółki prawa handlowego, prowadzące działalność gospodarczą w zakresie udzielania pożyczek i nie posiadające zezwolenia Prezesa NBP na tego rodzaju działalność, podlegają opłacie skarbowej na mocy art.1 ust.1 pkt 2 lit.c ustawy o opłacie skarbowej. W dotychczasowym orzecznictwie NSA przeważał pogląd, że umowy pożyczki zawarte przez spółki prawa handlowego, które nie mają stosownego zezwolenia Prezesa NBP podlegają opłacie skarbowej na zasadach ogólnych. Ten kierunek orzecznictwa NSA zbieżny był ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, który w uchwałę z dnia 20 kwietnia 1995 r. (OSN IAPIUS 1995 r. nr 22, poz.269) wyraził identyczny pogląd. Kontynuując tę linię orzecznictwa, NSA w 1996 r. oddalił kilkadziesiąt skarg spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, w których kwestionowano legalność decyzji organów podatkowych wymierzających opłatę skarbową od umów pożyczek. Od wyroków tych jednakże

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł rewizje nadzwyczajne oraz wystąpił o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego istotnej kwestii prawnej, prowadzącej się do pytania, czy spółka prawa handlowego, nie będąca bankiem, prowadząca w 1992 r. działalność gospodarczą w zakresie kredytowania i udzielania pożyczek, a nie posiadająca zezwolenia Prezesa NBP na prowadzenie tego rodzaju działalności - może być opodatkowana w formie opłaty skarbowej od umów pożyczek. Sąd Najwyższy w 1996 r. nie udzielił odpowiedzi na powyższe pytanie.

W omawianej kategorii spraw NSA wypowiedział ponadto następujące poglądy:

- skoro art.3 ust.1 ustawy o opłacie skarbowej wśród wyłączeń od opłaty skarbowej nie przewiduje sprzedaży rzeczy w postępowaniu upadłościowym, to brak jest podstaw do zwolnienia tej czynności cywilnoprawnej od opłaty skarbowej,

- organ podatkowy wymierzając opłatę skarbową stronom czynności cywilnoprawnej powinien zaznaczyć solidarny charakter tego zobowiązania,

- spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest zobowiązana do uszczerzenia opłaty skarbowej przy powiększeniu kapitału zakładowego bez względu na to, czy powiększenie to następuje w drodze zmiany umowy spółki, czy też uchwały zgromadzenia wspólników na mocy umocowania zawartego w umowie spółki (art.1 ust.1 pkt 2 lit.e i ust.2 w związku z art.10 ust.1 pkt 11 ustawy).

Zobowiązania podatkowe w uchwałach NSA.
Problematyka prawna dotycząca zobowiązań podatkowych wy-

stała również szeroko w uchwałach NSA wyjaśniających istotne wątpliwości prawne zgłoszone przez samorządowe kolegia odwoławcze oraz składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uchwały te mają wprawdzie moc wiążącą tylko w konkretnej rozpatrywanej sprawie, to jednak z uwagi na to, że dotyczą z reguły ważnych kwestii prawnych występujących w większej liczbie spraw, przychylną się niewątpliwie do ujednolicenia orzecznictwa zarówno administracyjnego, jak i sądowego.

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

1. Umowne przeniesienie własności działki gruntu dokonywane w trybie art.231 § 2 k.c. nie powoduje obowiązku uszczerzenia opłaty skarbowej w oparciu o art.1 ust.1 pkt 2 lit.a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4, poz. 23 ze zm.).

2. Decyzja rozstrzygająca, na podstawie art.47 ust.2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz.486 ze zm.), o odpowiedzialności za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z tytułu podatków nie może być skierowana do osoby, która przed wydaniem tej decyzji zbyła swoje udziały w spółce.

3. Przychodem uzyskanym z tytułu sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, wolnym od podatku dochodowego na podstawie art.21 ust.1 pkt 32 lit.a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz.416 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w 1994 r. jest także kwota, która na poczet ceny uzgodnionej w

umowie sprzedający sprzedający otrzymał przed zawarciem umowy, wydatkowana następnie na nabycie innego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nie później niż w okresie roku od dnia sprzedaży.

4. Sprzedaż nieruchomości lub jej części zwróconej w trybie art.69 ust.1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 ze zm.) nie stanowi źródła przychodu w świetle art.10 ust.1 pkt 8 lit.a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz.416 ze zm.) także wówczas, gdy sprzedaż ta nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej i została dokonana przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpił jej zwrot.

5. Zwolnienie od podatków zakładów pracy chronionej (art.19 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz.U. Nr 46, poz.201 ze zm.) ustanowione w art.20 ust.1 ustawy i obejmujące podatek od nieruchomości odnosi się również do nieruchomości i budynków lub ich części oddanych w najem przez zakłady pracy chronionej innym podmiotom.

6. Budowie związane wyłączenie z prowadzeniem działalności polegającej na kontraktacji, skupie i obrocie materiałem siewnym oraz usługach w zakresie gospodarki nasiennej, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art.3 ust.1 pkt 2 w związku z ust.2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz.31 ze zm.).

7. Oddanie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa administratorowi na czas oznaczony części mienia w celu za-

gospodarowania na podstawie art.25 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz.299 ze zm.) nie powoduje powstania ciążącego na administratorze obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości, gdyż jest on podmiotem nie mieszczącym się w katalogu określonym przez art.2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz.31 ze zm.).

8. Garaże oddane członkom spółdzielni mieszkaniowej na zasadzie spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego oraz grunty pod nimi nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art.5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz.31 ze zm.).

9. Powierzchnia użytkowa budynku, o której mowa w art.4 ust.2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz.31 ze zm.) obejmuje także piwnice.

10. W przypadku, gdy w wyniku umowy cywilnoprawnej z jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe przekazano w posiadanie zależne nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa - obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości ciąży na mocy art.2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz.31 ze zm.) na posiadaczu zależnym.

11. Na Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nie ciąży obowiązek podatkowy w podatku rolnym (art.3 ust.6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz.431) od gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a nie zagospodarowanych przez Agencję na rzecz innych podmiotów w trybie art.24 ust.1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz.464).

Sprawy celne

W sprawach z zakresu skarg na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cei w dalszym ciągu znaczną grupę stanowiły sprawy, w których skarżący podnosili zarzuty dotyczące nierespektowania przez organy celne zasad postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza postępowania dowodowego.

Zarzuty te odnosiły się przede wszystkim do zebrania niepełnego materiału dowodowego, niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, pominięcia dowodów zaofertowanych przez stronę, odmowę prowadzenia dowodu z biegłych (art. 75-80 k.p.a.).

Uznanie zasadności tych zarzutów było podstawą uchylecia wielu decyzji organów celnych - głównie w celu prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy niezbędnego do jej rozstrzygnięcia. Stanowisko takie zajął Sąd m.in. w sprawach sygn. akt SA/P 1586/95, SA/P 1397/95, SA/P 278/95, SA/P 232/95, SA/P 2372/95, SA/P 2330/95, SA/Gd 969/95, SA/Gd 991/96, SA/Sz 1407/95, SA/Ka 1367/95, SA/Ka 2130/94, I SA/Wr 128/96, SA/Wr 3157/95, V SA 1082/95, V SA 414/95, SA/Rz 873/95, SA/Rz 60/95.

Nadal liczną grupę stanowiły skargi na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cei dotyczące stwierdzenia (odmowy stwierdzenia) nieważności decyzji o wymiarze cła.

Uchylając zaskarżoną decyzję Prezesa GUC w sprawie stwierdzenia nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa decyzji dyrektora urzędu celnego o odprawie celnej Czasowej przywożonych z zagranicy naczep oplandekowanych, pozostających własnością zagranicznej firmy, które oddane zostały w leasing czasowy firmie polskiej - NSA wyrazili następujący pogląd: "W przypadku gdy firma zagraniczna pozostaje właścicielem importowanego przedmiotu,

który oddaje w leasing na czas oznaczony firmie polskiej, nawet jeżeli w umowie zawarto opcję zakupu, została spełniona przesłanka konieczna do dokonania odprawy celnej czasowej na podstawie art.17 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz.312 ze zm.)" (sygn. akt V SA 1080/95).

W innej grupie dotyczącej odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła, NSA oddalając skargę stwierdził, że w sytuacji gdy klasyfikacja towaru nastroczała wątpliwości, przyjęcie przez organ celny klasyfikacji podanej we wniosku i wymiarzenie cła adekwatnego dla kodu towaru podanego we wniosku o dokonanie odprawy celnej (złożonego przez stronę skarżącą zgodnie z jej obowiązkiem jako podmiotu prowadzącego towar z zagranicy wy-nikającym z art.40 ust.1 Prawa celnego) nie może być w stanie faktycznym sprawy identyfikowane z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art.156 §1 pkt 2 k.p.a. (sygn. akt V SA 671/95). NSA podzielił natomiast pogląd Prezesa Głównego Urzędu Cei uznający za rażące naruszenie prawa w decyzji o wymiarze cła, w wypadku gdy za podstawę jego wymiaru przyjęto zaniżoną wartość celną podaną w fakturze załączonej do wniosku o zgłoszenie towaru do odprawy celnej i gdy strona skarżąca wbrew ciężącemu na niej obowiązkowi nie przedstawiła dokumentów i wyliczenia kosztów związanych z transportem i ubezpieczeniem towaru. Sąd wskazuje, iż w myśl art.25 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o zmianie ustawy Prawo celne (Dz.U. Nr 73, poz.320) wartością celną towaru jest cena zapłacona lub należna za towar celny (wartość transakcyjna) wraz z kosztami

w niej nie ujętymi, a faktycznie poniesionymi przez kupującego: transportu i ubezpieczenia, poniesionymi do granicy państwa polskiego lub portu polskiego (definicja pojęcia wartości celnej) stwierdził, że strona skarżąca winna była poza fakturą, w której ujęto wyłączenie oceny towaru i koszty poniesione przez sprzedawcę do momentu przekroczenia towaru przez burtę statku w Hong Kong, także uwzględnić koszty związane z transportem towaru do granic państwa polskiego, wliczając koszty przeładunku w Hamburgu. Sąd sformułował w związku z tym tezę, że niewykazanie kosztów transportu pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią art. 25 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy Prawo celne (sygn. akt V SA 1154/95).

1. Opłata manipulacyjna dodatkowa

Sprawy dotyczące opłaty manipulacyjnej dodatkowej stanowiły w 1996 r. wśród spraw celnych najliczniejszą grupę rozpatrywana przez Sąd. W roku 1996 Sąd nadal wielokrotnie stwierdzał w swoich wyrokach nieważność decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cei dotyczących opłaty manipulacyjnej dodatkowej wymierzanej na podstawie § 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), który to przepis utracił moc obowiązującą zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1994 r. PDz.U. Nr 76, poz. 348) w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. w sprawie U. 7/93. Sąd rozpatrywał również wiele skarg na decyzje dotyczące opłaty manipulacyjnej dodatkowej wymierzonej na podstawie § 20a wyżej

wymienionego rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą po zmianie tego rozporządzenia rozporządzeniem tegoż Ministra z dnia 23 czerwca 1994 r. (Dz.U. Nr 76, poz. 347). Również w tych sprawach stwierdzono nieważność decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cei z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 1995 r. w sprawie U 4/95 (przykładowo sprawy o sygn. I SA/Po 704/96, SA/Ka 1011/95, SA/Ka 2587/94, SA/Ka 260/94, SA/Bk 511/95, SA/Bk 512/95, SA/Lu 1499/95, SA/Lu 1358/95, SA/L 716/95, SA/L 1966/95). Nowe problemy związane z opłatą manipulacyjną dodatkową - w stosunku do lat poprzednich nie występowały.

2. Klasyfikacja towarów do odpowiedniej pozycji taryfy celnej.

Odrębną kategorię spraw celnych stanowiły sprawy, w których podnoszono zarzut nieprawidłowego zaklasyfikowania sprowadzonego towaru do odpowiedniej taryfy celnej przywozowej. W sprawach tych Naczelny Sąd Administracyjny, podtrzymując stanowisko organów celnych, wskazywał na ogół na konieczność ścisłej wykładni zapisów pozycji taryfy celnej i braku możliwości ich rozszerzającej interpretacji m.in. poprzez korzystanie z regułacji prawnych zawartych w innych niż prawo celne i przepisach wykonawczych do tej ustawy, aktach prawnych (SA/P 2367/95, SA/P 2366/95, SA/P 3420/95, SA/P 3009/95, SA/P 2821/95). Sąd wskazywał również, że taryfa celna zawiera najpełniejszy opis towaru zaklasyfikowanego do odpowiedniej pozycji tej taryfy. Uchylene decyzji organów celnych w sprawach tego rodzaju spowodowane było najczęściej błędną klasyfikacją towaru, w sytuacji gdy

zachodziła możliwość zaklasyfikowania przedmiotowego towaru do dwóch różnych pozycji taryfy, obejmującej towary o zbliżonych cechach lub podobnym przeznaczeniu. Tak np. w sprawie o sygn.akt SA/P 2922/95 skarżąca Spółka sprowadziła z zagranicy towar, określony przez organy celne jako formy z tworzywa sztucznego przeznaczone do produkcji czekolady (odlewania). Towar ten został zaklasyfikowany przez Prezesa Głównego Urzędu Cei do kodu PCN 84389000 obejmującego części do maszyn, podczas gdy, zdaniem strony skarżącej, towar ten winien być zaklasyfikowany do kodu PCN 843382000, jak wykazał producent w fakturze, obejmującego urządzenia do produkcji stodczy, m.in. czekolady.

W ocenie Sądu, w ustalonych okolicznościach tej sprawy, przedmiotowy towar nie spełniał przesłanek pozwalających uznać go za część maszyn do produkcji czekolady, a zatem nie było podstaw do zakwalifikowania tych form do pozycji 84389000 taryfy celnej, a przeciwnie, towar ten należało sklasyfikować do pozycji 84382000 taryfy celnej - jako formę nadającą ostateczny kształt czekoladzie, oddzielne urządzenie spełniające podstawową funkcję w produkcji czekolady.

Znaczną ilość spraw (ponad trzydzieści) dotyczyła klasyfikacji taryfowej resorów piórowych. Zdaniem organów celnych, części te winny znaleźć się w grupie, dla której przewidziano kod PCN 7320 10 110 właściwy dla "sprężyn i piór resorów ze stali". Skarżący domagał się zakwalifikowania tych resorów według kodu 8708 80 100 przewidzianego dla amortyzatorów układu zawieszenia. We wszystkich rozpoznawanych w 1996 r. sprawach dotyczących tego zagadnienia Sąd podzielił stanowisko organów celnych i oddalił skargi Spółki (SA/E 2625/95, SA/E 2538/95, SA/E 2200/95, SA/E 2199/95).

Trudności w ocenie prawidłowej kwalifikacji sprawiały towary należące do wąskiej specjalistycznej grupy, jak np.: modemy radiowe NOMOGATE 201, węglowodory nienasycone alifatyczne, czy chociażby wrębiarko-ładowarki. W większości tego typu spraw docho- dziło do uchylenia zaskarżonych decyzji z powodu nienależytego wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych.

Sąd podkreślał w tych sprawach, że o ile dla dokonania klasyfikacji celnej towaru niezbędne były wiadomości specjalne, organy celne powinny przeprowadzać dowody z opinii biegłych tak, jak tego wymaga art.84 § 1 k.p.a. Co prawda, jak dalej wyjaśniał Sąd, przepis ten postuluje się zwrotem "organ może", nie nakłada na organy administracji bezwzględnie obowiązku zwrócenia się o opinie biegłego, to jednak w świetle art.7 i 77 §1 k.p.a., a także art.75 k.p.a. stwierdzić trzeba, że w przypadku gdy jest to niezbędne dla dokonania ustaleń mających zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego należy uznać za obligatoryjne. Za niedostateczne i nie spełniające wymogów art.84 § 1 i 2 k.p.a. Sąd uznał postępowanie polegające na zastępowaniu opinii biegłych wiadomościami specjalnymi posiadanymi przez funkcjonariuszy organów celnych, które wydawały decyzje. Tego typu poglądy istotne z punktu widzenia podstawowych zasad postępowania administracyjnego Sąd zawarł w uzasadnieniach wyroków w sprawach SA/Ka 1944/94 i SA/Ka 382/95.

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

W sprawach z zakresu zwolnień celnych od towarów przywożonych z zagranicy na tle art.14 ust.1 pkt 39 ustawy z dnia 28 grudnia

1989 r. - Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz.445 z późn.zm.) w brzmieniu ustalonym art.32 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. Nr 60, poz.253 z późn.zm.) NSA uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa GUC w sprawie wymiaru cła, która w swej istocie rozstrzygała o odmowie zastosowania zwolnienia celnego. Rozstrzygnięcie to jako podstawę uzasadniająca odmowę zastosowania ulgi celnej wskazało, że wprowadzone z zagranicy konstrukcje metalowe nie są środkami trwałymi w rozumieniu §2 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 marca 1992 r. w sprawie składników majątkowych uznanych za środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, zasad i stawek ich amortyzacji oraz trybu i terminów aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz.U. Nr 30, poz. 130 z późn.zm.). Sąd nie podzielił stanowiska przyjętego przez Prezesa GUC i wyraził pogląd, że zawarta w rozporządzeniu definicja środka trwałego została skonstruowana dla potrzeb ustalania kosztów uzyskania przychodów, a więc dla wąsko rozumianych celów ustalenia kosztów uzyskania przychodów przez osoby prawne podlegające podatkowi dochodowemu i nie może być traktowana jako regulacja uzupełniająca w sposób pełny i wystarczający w sferze prawa celnego. W tej mierze Sąd powołał się na art.56 ust.3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym rozporządzenie jest wydawane jedynie "na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania tej ustawy, i stwierdził, że nie do przyjęcia jest by rozporządzenie Ministra Finansów wydane w celu wykonania imnej niż Prawo celne ustawy miało w sposób kompletny regulować problematykę dotyczącą materii prawa celnego.

W związku z wątpliwościami prawnymi przekazanymi przez skład orzekający w sprawie V SA 634/95 kwestia pojęcia "środków trwałych" była przedmiotem rozpoznawania przez skład siedmiu sędziów NSA, który w uchwale PPS 2/96 z dnia 2.09.1996 r. stwierdził, że pojęcie środków trwałych, o których mowa w art.14 ust.1 pkt 39 Prawa celnego nie jest tożsame z pojęciem środków środków trwałych unormowanych w § 2 ust.1 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów (sygn. akt V SA 635/95).

4. Przywóz towarów z zastosowaniem Karnetów TIR

Podobnie jak w roku ubiegłym, występował problem przy przewozie towarów z zastosowaniem Karnetów TIR. W wielu sprawach ze skarg wniesionych przez Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych na decyzje Prezesa GUC odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji dyrektora urzędu celnego w sprawie wymiaru cła i należnego podatku - NSA oddalał skargi stwierdzając, że w wypadku gdy decyzja o wymiarze cła i obliczenie podatku od towarów i usług była adresowana do posiadacza karnetu TIR, a skarżące Zrzeszenie nie było stroną tego postępowania, to obrona jego praw jako poręczyciela karnetu jest przedwczesna i powinna nastąpić w takim postępowaniu, w którym będzie traktowane jako strona. Odpowiedzialność skarżącego Zrzeszenia za należności celne wynika z faktu, że było one poręczycielem w rozumieniu Konwencji Celnej dotyczącej Międzynarodowego Przewozu Towarów z zastosowaniem Karnetów TIR - Konwencja TIR (Dz.U. Nr 17, poz.76 z 1984 r.). Na podstawie art.8 Konwencji obowiązane jest do zapłacenia należności celnych "na zasadzie odpowiedzialności wspólnej i solidarnej", w sytuacji gdy strona, wobec której wydano decyzję o wymiarze cła,

należności celnych nie uściłka. Po to jednak, by można było doprowadzić skarżące zrzeczenie do wykonania tego obowiązku konieczne jest przeprowadzenie stosownego postępowania prawnego, w którym zrzeczenie traktowane byłoby jako strona i korzystano ze wszystkich wskazanych uprawnień procesowych. Konwencja FIR reguluje jedynie kwestie trybu i terminu skierowania żądania zapłaty do stowarzyszenia poręczającego (art.11 Konwencji), zaś stosownie do zał.6 do Konwencji - nota wyjaśniająca do art.11 - do postępowania o ustalenie istnienia obowiązku zapłaty stosuje się w związku z tym przepisy prawa wewnętrznego (sygn.akt V SA 417/95, V SA 1077/95 i inne).

5. Zwrot cła

Problematyka zawarta w art.80 ust.1 prawa celnego dotyczyła zagadnień zwrotu cła za odpady użytkowe powstałe w toku produkcji. NSA przyjął, że przy zwrocie należności celnych na podstawie art.80 ust.1 ustawy z dnia 28.12.1989 r. Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 74, poz.312) do surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych zużytych przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą, należy zaliczyć zarówno te wielkości tych produktów, które efektywnie weszły w skład wyeksportowanych wyrobów, jak i te ich wielkości, które w toku produkcji wyrobów wyeksportowanych uległy zanikowi lub stały się odpadami. Jeżeli z tych surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych w toku produkcji powstały odpady użytkowe, to wówczas przy zwrocie należności celnych okoliczność tę należy odpowiednio uwzględnić, zmniejszając odpowiednio wysokość należności celnych podlegających zwrotowi.

Zdaniem Sądu, stanowisko zajęte w zaskarżonej decyzji Prezesa Głównego Urzędu Ceł stwierdzające, że przy orzekaniu o zwrocie należności celnych na podstawie art.80 ust.1 prawa celnego za importowane surowce, materiały, półfabrykaty lub elementy kooperacyjne zużyte przy produkcji wyrobów wyeksportowanych należy przyjąć tylko te ich wielkości, które weszły efektywnie w skład nowego wyrobu, co w niniejszej sprawie winno nastąpić według wagi wyeksportowanych wyrobów, nie znajduje uzasadnienia w treści tego przepisu.

Użyte w art.80 ust.1 prawa celnego określenie towary ... zużyte przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą obejmuje surowce, materiały, półfabrykaty lub elementy kooperacyjne w takich ilościach w jakich zostały one wykorzystane przy produkcji określonego wyrobu, bez względu na to czy i w jakim stopniu weszły efektywnie w skład nowego wyrobu gotowego, czy też przy produkcji tego wyrobu zanikły lub stały się odpadami. Istotne jest to - podkreślił Sąd - że do wytworzenia tego wyrobu zgodnie z wymogami produkcyjnymi zostały użyte w określonych wielkościach /SA/Kr 2368/95).

W sprawach dotyczących zwrotu cła za towary spełniające funkcję opakowania, Sąd uchylając zaskarżoną decyzję wskazał: by otrzymać zwrot cła muszą być spełnione odpowiednie warunki, a mianowicie, aby przywieziony towar miał postać surowca, półfabrykatu, materiału lub elementu kooperacyjnego, został sprowadzony z zagranicy, a także aby ten surowiec został "zużyty" przy wyrobie towarów.

Sąd jednocześnie podkreślił, iż ustawa Prawo celne w omawianym artykule nie używa zwrotu "zużytych do wyrobu", co zawęzałoby

rodzaj wprowadzonych surowców, materiałów itd. do tych, które na skutek przetwarzania stały się następnie towarem, odpadem bądź znikły. Przepis zawiera zwrot "zużytych przy wyrobie", co sugeruje, iż zakres surowców, materiałów ... zużytych rozciąga się i na te, które tak jak opakowanie staje się nieodłącznym elementem towaru, stanowiąc formę zabezpieczenia, chociażby dla zachowania jakości tego towaru, nadto poprzez umieszczenie na nim informacji, których na samym towarze nie można umieścić z uwagi na jego specyficzny rodzaj, czyli opakowanie niezbędny dla funkcjonowania towaru w obrocie handlowym.

Niezależnie od powyższych wywodów, zdaniem Sądu, taki pogląd najdłużej uzasadnienie również w konstrukcji art.80 ust.1 prawo celne, który nie zawiera żadnych wyłączeń jakichkolwiek materiałów, surowców, półfabrykatów lub materiałów kooperacyjnych, a zatem powinien być odczytany jako uregulowanie prawne stymulujące rozwój eksportu poprzez zredukowanie kosztów importu (SA/Sz 2891/95).

W sprawach o zwrot cła w trybie art.80 ust.2 prawa celnego - w związku z występującymi wątpliwościami w sprawach ze skarg na decyzje rozstrzygające o zwrocie cła dotyczącymi terminu składowania wniosków o zwrot cła - NSA w sprawie V SA 409/95 postanowieniem z dnia 27.03.1996 r. postanowił na podstawie art.11 ust.1 i art.25 ust.1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. z 1991 r. Nr 109, poz.470 z późn.zm.) zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności § 1 ust.2 i § 2 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 31 sierpnia 1990 r. w sprawie trybu zwrotu należności celnych pobranych od towarów przywiezionych z zagranicy i zużytych przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie

towarowym z zagranicą (Dz.U. Nr 64, poz.383 z późn.zm.) z art.80 ust.2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (jedn.tekst Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz.312 z późn.zm.). W następstwie omawianego pytania prawnego, jeszcze w toku trwającego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą wydał rozporządzenie z dnia 19 czerwca 1996 r. w sprawie trybu zwrotu należności celnych pobranych od towarów przywiezionych z zagranicy i zużytych przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą (Dz.U. Nr 71, poz.344), które zastąpiło kwestionowane w pytaniu prawnym rozporządzenie z dnia 31 sierpnia 1991 r.

W § 2 nowego rozporządzenia Minister określił, że wniosek o zwrot należności celnych powinien być złożony nie później niż w terminie 30 dni od dnia wywozu towarów, o których mowa w §1 ust.1.

6. Odsetki od zwróconego cła

Wypowiadając się w przedmiocie odsetek od zwróconego cła (SA/Ż 2181/95 i SA/Ż 2182/95) Sąd dokonał analizy pojęcia "cło nienależne" uznając, że cło jest nienależne w rozumieniu art.79 ust.1 prawa celnego tylko wówczas, gdy podmiot dokonujący obrotu z zagranicą nie był w ogóle zobowiązany do jego zapłaty, bądź też winien zapłacić cło w niższej wysokości. Jeżeli zatem wprowadzone towary korzystały ze zwolnienia od cła ex lege już w dniu odprawy celnej, to pobrane należności celne miały charakter nie należny i żądanie zapłaty odsetek od zwróconych należności należało uznać za zasadne. Analogiczny pogląd wyrażony został w sprawie sygn. akt I SA/Żd 334/96.

W sprawie V SA 1102/95 strona domagała się zapłacenia jej

przez organ celny odsetek za okres dłuższy od daty zwrotu cła, które początkowo wadliwie zostało przekazane na bank i nr konta nie dotyczący strony skarżącej jako podmiotu dokonującego obrotu towarowego z zagranicą. Rachunek taki wskazał w zgłoszeniu celnym działający z jej upoważnienia pełnomocnik skarżącej i ta wada spowodowała, że podlegająca zwrotowi kwota cła została skarżącej przekazana w dłuższym okresie niż przyjęty przez organ za podstawę do naliczenia odsetek. NSA oddalając skargę stwierdził, że w myśl art.95 § 2 k.c. czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego. Skutki wadliwie podanego konta przez upoważnioną agencję celną ponosi strona skarżąca i nie ma żadnych podstaw prawnych do wysuwania roszczeń w postępowaniu administracyjnym do organu celnego.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Na podstawie art.52 ust.2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49,poz.196 ze zm.) organ gminy może ustanawiać ograniczenia co do czasu pracy lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu i komunikacji stwarzających uciążliwość dla środowiska w zakresie hałasu i wibracji. Z kolei przepis art.76 ust.1 tej ustawy upoważnia organ gminy do wydania pakazu użytkownikowi maszyny lub innego urządzenia ograniczeń w zakresie korzystania z tych urządzeń.

W orzecznictwie wyjaśniono, że ograniczenia przewidziane w art.76 ust.1 powołanej ustawy mogą być ustanawiane na podstawie

decyzji administracyjnej (wyrok z 15 marca 1996 r. SA/Wr 2215/95). Wadliwości natomiast powstały co do tego w jakiej formie mogą być wprowadzane ograniczenia przewidziane w art.52 ust.2 ustawy. Problem ten został rozstrzygnięty w wyroku z dnia 30 grudnia 1996 r. sygn.akt SA/Wr 2949/95, w którym Sąd wyraził następujący pogląd prawny:

Na mocy art.52 ust.2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz.196 ze zm.) ograniczenia co do czasu pracy lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu i komunikacji, stwarzających uciążliwość dla środowiska w zakresie hałasu i wibracji może wprowadzić rada gminy w drodze przepisu gminnego, przewidzianego w art.40 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

W sprawach skarg na decyzje o ustaleniu opłat za wycięcie drzew bez uprzedniego uzyskania zezwolenia, konsekwentnie podtrzymana była interpretacja, wypracowana w 1995 r. w uchwałach składów powiększonych, według której przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych ... (Dz.U. z 1991 r. Nr 89, poz. 404), nie mają zastosowania do osób fizycznych, a jedynie jednostek organizacyjnych. Nie wszystkie organy administracyjne do stosowały swoje rozstrzygnięcia do przedstawionej interpretacji, co stanowiło podstawę uchylecia m.in. decyzji w sprawie SA/Sz 1703/95. W omawianej kategorii spraw organy poza tym ograniczają się do ustalenia jedynie faktu wycięcia drzewa, gdy tymczasem niezbędne jest równoczesne ustalenie terenu, na którym drzewo rośnie.

W sprawie SA/Sz 1092/95 Sąd uchylił decyzje organów obu instancji

wobec niewyjaśnienia czy działka, z której wycięto drzewa była gruntem leśnym, co miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, bowiem w razie ustalenia, że drzewa wycięto z terenu leśnego, zgoda organu gminy przewidziana art.48 ust.2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska nie była wymagana.

Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W 1996 r. rozpoznano już znaczną liczbę skarg na decyzje podjęte na podstawie obowiązującej od 1 stycznia 1995 r. nowej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz.415 ze zm.). Zdecydowanie przeważały skargi na decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Nowe unormowania nie są szczytem osiągnięć legislacyjnych, z czym m.in. należy wiązać częste występowanie z pytaniami prawnymi przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze, a z drugiej strony z licznymi uchybieniami organów. Krótki okres obowiązywania nowej regulacji spowodował, iż składy orzekające obszernie wykazują istotę zmiany stanu prawnego oraz kierunki wykładni nowych unormowań, które warto zasignalizować.

W wyroku z dnia 16 kwietnia 1996 r. w sprawie SA/P 2638-2639/95 wyrażony został pogląd, że aczkolwiek art.40 ust.1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje wydawanie decyzji na podstawie ustaleń miejscowego Planu zagospodarowania przestrzennego, nie można przyjąć, by rola organu administracji samorządowej ustalającego warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ograniczyła się tylko i wyłącznie do stwierdzenia, czy projektowana inwestycja

nie narusza założeń planu, co może sugerować treść art.43 ustawy. Zgodnie bowiem z art.42 ust.1 pkt 3, 5 i 6 ustawy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa między innymi warunki wynikające z przepisów szczególnych, wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich oraz linie rozgraniczające teren inwestycji. Jak z tego wynika, organ, który stwierdził, że projektowana inwestycja nie narusza ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, nie może odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art.43 ustawy), musi jednak już na tym etapie procesu inwestycyjnego określić w sposób jednoznaczny położenie inwestycji przy uwzględnieniu ochrony interesów osób trzecich i wymogów wynikających z przepisów szczególnych. Tworząca się w tym zakresie praktyka odsyłania stron do postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę jest całkowicie błędna, zważywszy, że zgodnie z art.47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalone w decyzji obejmującej obligatoryjnie elementy wymienione w art.42 ustawy wiąza organ wydający pozwolenie na budowę.

Problematyka wymagań dotyczących ochrony osób trzecich była również przedmiotem rozważań w sprawie SA/P 2725/95, w której stwierdzono, że "wymagania w zakresie ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich mogą dotyczyć wyłącznie stron w rozumieniu art.28 k.p.a. i kwestii, o których mowa w przepisie art.5 ust.2 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz.414)".

Interesująca wykładnię pojęcia interesu osób trzecich zaprezentowano w wyroku z dnia 23 kwietnia 1996 r. SA/Wr 2655/95. Przedmiotem skargi była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji o ustaleniu warunków

zabudowy i zagospodarowania terenu przez Centralne Produktów Naftowych dla zmodernizowania działającej na tym terenie stacji paliw i wybudowania automatycznej myjni samochodowej.

Skargę wniosk w właściciel sąsiedniej działki, zarzucając naruszenie art.42 ust.1 pkt 5 ustawy polegające na pominięciu ochrony interesów osób trzecich, a w szczególności przeoczeniu, że na jego działce działa myjnia samochodowa, zaspakajająca wszystkie miejscowe potrzeby. Wybudowanie zaś nowej myjni może doprowadzić do upadku prowadzonej przez niego działalności.

Ustosunkowując się do tak sformułowanych zarzutów, skład orzekający wypowiedział pogląd, że ochrona interesów osób trzecich, o jakiej mowa w powołanym wyżej przepisie, polega w szczególności na ochronie praw podmiotowych tych osób w zakresie odpowiadającym ich prawom majątkowych (własności, użytkowania wieczystego), a także uprawnieniom do równego i odpowiadającego potrzebom każdej osoby korzystania ze środowiska naturalnego. Co się tyczy działalności gospodarczej, to art.6 przepisów Konstytucyjnych gwarantuje wszystkim podmiotom swobodę tej działalności, a jej ograniczenie może nastąpić jedynie w ustawie.

Podobnie tę kwestię reguluje art.1 ustawy z dnia 21 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz.324 ze zm.) stanowiąc, że podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

W konkluzji więc Sąd stwierdził, że zasada ochrony interesów osób trzecich wyrażona w art.42 ust.1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie stwarza podstawy do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu inwestorowi, który

na określonej nieruchomości zamierza podjąć działalność gospodarczą identycznego rodzaju, jaka prowadzi na nieruchomości sąsiedniej właściciel tej nieruchomości, jeżeli w wyniku budowy nowego obiektu nie nastąpi ograniczenie dostępu do nieruchomości sąsiedniej, ani ograniczenie prawa do korzystania z tej nieruchomości.

Inne zagadnienie wyłoniło się przy rozpoznawaniu sprawy SA/Wr 3653/95 dotyczącej ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji zespołu 20 garaży. Organ I instancji wydając decyzję w tym przedmiocie, uzyskał - zgodnie z art.40 ust.4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - stanowiska innych organów, w tym m.in. państwowego terenowego inspektora sanitarnego, który postanowieniem wydanym w trybie art.106 k.p.a. pozytywnie zaopiniował projektowaną inwestycję stwierdzając, że lokalizacja garaży spełnia wymagania sanitarno-zdrowotne. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że opinia Państwowego Terenowego Inspektora Sanitarnego jest niewystarczająca, gdyż nie zawiera oceny uciążliwości inwestycji z perspektywy emisji hałasu i stopnia zanieczyszczenia powietrza przez przyszłych użytkowników garaży. Zatem uchylając decyzję organu I instancji, Kolegium zaleciło temu organowi by zobowiązał organ sanitarny do uzupełnienia wydanej opinii przez zamieszczenie wspomnianej oceny.

Nie kwestionując dopuszczalności podnoszenia zarzutów przeciwko postanowieniom dotyczącym uzgodnień, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie mogło zasadnie podważać opinii Państwowego Terenowego Inspektora Sanitarnego wyrażonej w formie postanowienia (które zresztą stało się ostateczne), a w szczególności zalecać organowi I instancji, aby zobowiązał organ państwowej terenowej inspekcji sanitarnej do

sporządzenia szczegółowej oceny oddziaływania spornej inwestycji na środowisko. Organy Inspekcji Sanitarnej nie są podporządkowane organom samorządowym, w tym także Kolegium Odwoławczemu i ani przepisy k.p.a., ani przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie stwarzają podstawy do określenia przez organ gminy lub Kolegium Obwodczku czy też zakresu wydawanych przez Inspekcję sanitarną opinii, uzgodnień i stanowisk. Jeżeli Kolegium jako organ odwoławczy miało istotne zastrzeżenia do treści postanowienia organu inspekcji sanitarnej, winno było - zdaniem składu orzekającego - zwrócić się w tej kwestii bezpośrednio do organu inspekcji sanitarnej drugiej instancji celem zbadania zasadności tych zastrzeżeń w trybie nadzoru.

Wyrokiem z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie SA/Wr 3586/95 Wójt Gminy odmówił rolnikowi ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wiaty na maszyny rolnicze argumentując, że lokalizacja zamierzonej inwestycji jest niezgodna z użyciami miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego, wedle którego działka, na której ma być wzniesiona wiatła przeznaczona jest pod uprawy polowe znajdujące się poza terenami budowlanymi wsi.

Organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, wyrażając pogląd, że skoro sporna działka przeznaczona jest w planie pod uprawy polowe, bez możliwości zabudowania, decyzja o odmowie ustalenia warunków jej zabudowy pod inwestycję w postaci wiaty na maszyny rolnicze jest prawidłowa.

Sąd administracyjny nie podzielił tego stanowiska. Jak wynika z argumentacji zamieszczonej w motywach decyzji organy obu instancji wyszły z mylnego założenia, że dla realizacji przed-

miotowej wiaty zajdzie konieczność wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, a grunt ten położony jest poza obszarem gruntów przeznaczonych (zgodnie z zezwoleniem Ministra Rolnictwa) na cele nierolnicze.

Zapamiętanie takie - zdaniem Sądu - nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78) grunt nie traci charakteru rolnego, jeżeli znajduje się pod wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego budynkami mieszkalnymi "oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłączenie produkcji rolniczej". Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego sporna działka znajduje się w obszarze "upraw polowych - bez możliwości zmiany sposobu użytkowania". Wybudowanie wiaty na maszyny rolnicze nie może być identyfikowane ze zmianą sposobu użytkowania gruntu rolnego. Zmiana sposobu użytkowania gruntu rolnego oznacza przeznaczenie go na inne cele. Tymczasem sporny grunt nadal będzie użytkowany rolniczo.

Opierając się na tych rozważaniach, Sąd wyraził pogląd, że wybudowanie na gruncie stanowiącym - w myśl planu zagospodarowania przestrzennego - użytku rolny wiaty przeznaczonej na przechowywanie maszyn i urządzeń służyących wyłącznie do produkcji rolniczej, nie narusza postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem grunt ten przez fakt realizacji omawianej wiaty nie straci charakteru rolnego i pozostanie w dalszym ciągu użytkiem rolnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, o którym wyżej mowa.

W sprawie SA/Lu 2316/95 stwierdzono nieważność decyzji organów

obydwu instancji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Według ustaleń tych decyzji, które wydane zostały dla potrzeb remontu budynku mieszkalnego stojącego na nieruchomości, a nie jego "budowy" w rozumieniu art.3 pkt 6 Prawa Budowlanego z 1994 r., przez co nie zachodzi przesłanka do wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w świetle treści art.39 ust.2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz.415), wskazane decyzje wydane zostały bez podstawy prawnej i przez to są nieważne w myśli art.156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W motywach tego wyroku zawarto ogólniejsza tezę, iż "w świetle art.39 ust.2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz.415) ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymaga tylko "budowa" obiektu budowlanego określona przez art.3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz.414), dla realizacji której przepisy Prawa budowlanego przewidują obowiązki uzyskania pozwolenia na budowę. Dla dokonywania innych robót budowlanych, w tym również robót remontowych, nie jest wymagane ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu".

Trudności interpretacyjne zwiększają niejednokrotnie niezbyt precyzyjne zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, szczególnie ogólnych, uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r., które z woli ustawodawcy zachowują swą moc obowiązującą do 31 grudnia 1999 r. Zapisy w planach o dużym stopniu ogólności nie przestają być przepisami gminnymi w rozumieniu art.7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wobec czego badanie zgodności z planem jest niczym innym jak interpretacją ustaleń planu,

co jednak niestety pozwała na różnorodną interpretację.

Nową kategorią spraw z zakresu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym są skargi na uchwały rady gminy o odrzuceniu zarzutów w całości lub w części (art.24 ust.3 ustawy). Skargi takie rozpoznano m.in. w sprawach IV SA 967/96, 578/96, 1492/95, 1493/95. Podstawowym zagadnieniem było ustalenie interesu prawnego osoby uprawnionej do wniesienia zarzutu a w konsekwencji skargi do sądu administracyjnego. W sprawach tych w zasadzie podzielono wywoły i argumentację organów, zaś do wyjątków należy stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy (IV SA 578/96).

W dwóch uchwałach Sąd zajmował się obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. W uchwałach z dnia 3 czerwca 1996 r., OPK 14/96 wyjaśniono, że brak planu szczegółowego, do uchwalenia którego zobowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym jako plan ogólny nie stanowi przesłanki do zawieszenia postępowania na podstawie art.45 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Inny kontrowersyjny problem został wyjaśniony w uchwałach z dnia 22 października 1996 r., OPK 16/96, w której wyrażono pogląd, że nieogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwalonego i ogłoszonego przez radę gminy w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. wykazu aktów prawa miejscowego, o których mowa w art.31 ust.1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191 ze zm.) nie powoduje utraty mocy prawnej planu zagospodarowania przestrzen-

nego zamieszczonego w tym wykazie, obowiązującego przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Problematyka ustaw o autostradach płatnych

Do Wydziału IV Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło w 1996 r. kilka spraw w zakresie stosowania przepisów ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz.627). Według przepisów tej ustawy są dwa etapy postępowania dotyczące lokalizacji autostrady. Najpierw udzielane są wskazania lokalizacyjne autostrady lub jej odcinków (art.19), a następnie wydawana jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji (art.21).

Art.23 ust.2 ustawy zawiera szczególne przepisy dotyczące rozpoznawania odwołań i skarg na decyzje dotyczącą takiej decyzji. Odwołanie podlega rozpoznaniu w ciągu 14 dni, a skarga do sądu administracyjnego - w terminie dwóch miesięcy.

W rozpoznawanych dotychczas sprawach skargi zostały odrzucone. Kwestionowano w nich bowiem udzielenie wskazań lokalizacyjnych. Zdaniem NSA, na takie wskazania nie służy skarga do NSA. Nie należą one bowiem do żadnej kategorii aktów wymienionych w art.16 ust.1 ustawy o NSA. Są to sprawy IV SA 1372/95, 1371/95, 1373/95. Strona skarżąca w tych sprawach był Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, a twierdzenia skargi sprowadzały się do ujemnego oddziaływania autostrady na środowisko. W jednej sprawie (IV SA 58/95) skarga osób fizycznych, właścicieli gruntów, przez które ma przebiegać autostrada, została oddalona. Zaskarżona została decyzja Ministra Gospodarki Przemysłu i Budownictwa utrzymująca w mocy decyzję Wojewody Krakowskiego o ustaleniu lokalizacji

odcinka autostrady. Oddalenie skargi nastąpiło dlatego, że lokalizacja autostrady była zgodna z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, a interesy skarżących jako właścicieli nieruchomości znajdują ochronę na podstawie innych przepisów.

Sprawy budowlane

W 1996 r. rozpatrywano zarówno skargi na decyzje wydane na podstawie Prawa budowlanego z 1974 r. jak i nowego Prawa budowlanego z 1994 r., obowiązującego od 1 stycznia 1995 r..

Najistotniejsze wątpliwości interpretacyjne dotyczyły problematyki intertemporalnej w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie W 9/95 o niekonstytucyjności przepisu art.103 ust.2 w związku z art.48 nowego Prawa budowlanego. Dokonana, w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nowelizacja art.103 ust.2 Prawa budowlanego stanowi, że bezwzględnie nakazu rozbiórki (tylko na tej podstawie, że obiekt wybudowany został bez pozwolenia na budowę) nie stosuje się do obiektów, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy, a także do obiektów w stosunku do których przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie administracyjne. Zmiana stanu prawnego była przyczyną zakwestionowania rozstrzygnięć organów administracyjnych na tej podstawie, iż oparte zostały na przepisach niekonstytucyjnym, bądź też bez wyjaśnienia okoliczności faktycznych wynikających ze zmiany stanu prawnego - SA/Rz 584/95, SA/Rz 1205/95, SA/Sz 2670/95, SA/Lu 514/95, SA/Lu 858/95, SA/Bk 629/95.

W orzecznictwie zwrócono również uwagę na błędą praktykę organów II instancji polegającą na uchyleniu decyzji organu I instancji

(wydanych na podstawie Prawa budowlanego z 1974 r.) i umorzeniu postępowania w związku ze zmianą stanu prawnego. W sprawach SA/Sz 1499/95 i SA/Sz 1681/95 wyjaśniono, że organ odwoławczy, jako organ dysponujący kompetencjami o charakterze reformacyjnym, ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu prawnego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ I instancji. Nie znajduje bowiem uzasadnienia w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie, wymagającej rozstrzygnięcia, wobec braku bezprzedmiotowości po wszczęciu postępowania i w której strony zainteresowane są wydaniem decyzji merytorycznej.

Decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych wniesionych przez inwestorów w dość odległym czasie, których podstawę prawną stanowi najczęściej art.37 ust.1 Prawa budowlanego z 1974r. w związku z art.103 ust.2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. wyłoniły kolejne zagadnienie, czy stosuje się do takich obiektów budowlanych unormowanie z art.49 ust.1 Prawa budowlanego z 1994 r., w myśl którego nie można nakazać rozbiórki obiektu budowlanego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia zakończenia jego budowy. Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. i wobec tego powstała wątpliwość - czy działa on wstecz. W niektórych wyrokach po wejściu w życie ustawy Prawo budowlane z 1994 r. wypowiedziany był pogląd, że życie ustawy Prawo budowlane z 1994 r. wypowiedziany był pogląd, że przepis powyższy ma zastosowanie również do obiektów budowlanych zrealizowanych w czasie obowiązywania Prawa budowlanego z 1974 r. np. wyrok z dnia 18 kwietnia 1996 r. w sprawie SA/Lu 1782/95. Pogląd ten nie uzyskał jednak powszechnej aprobaty. Skład orzekający w sprawie SA/Lu 1260/95 postanowieniem z dnia 15 lutego 1996 r. wydanym na podstawie art.49 ust.2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o

Naczelny Sądzie Administracyjnym, wystąpił do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów wskazanej wyżej wątpliwości prawnej.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, uchwałą z dnia 10 czerwca 1996 r. sygn. akt OPS 3/96 orzekł, że "jeżeli w sprawie o nakazanie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, którego budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz.414), mają zastosowanie przepisy dotychczasowe, przepisu art.49 ust.1 tej ustawy nie stosuje się".

Istotne wątpliwości dotyczące problematyki intertemporalnej wyjaśnione zostały również w sprawie SA/Bk 161/96 na tle następującego stanu faktycznego:

organ wydał decyzję nakazującą rozbiórkę budynku mieszkalnego na podstawie art.51 ust.2 prawa budowlanego z 1994 r. wskazując, iż skoro na podstawie art.36 ust.1 pkt 3 prawa budowlanego z 1974 r. była wydana decyzja o wstrzymaniu budowy, do której skarżący się nie zastosował i wybudował budynek, odwołując od ustalení wynikających z pozwolenia na budowę, to mając na uwadze art.103 ust.1 prawa budowlanego z 1994 r. należało wydać decyzję o nakazie rozbiórki. Sąd wskazując, iż uprzednia decyzja wydana w trybie art.36 ust.1 pkt 3 nie jest tożsama z postanowieniem opartym na art.50 ust.1 nowego prawa z 1994 r., a także powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31.01.1996 r. sygn. akt K 9/95 uznał, że w takiej sytuacji wydanie decyzji następuje w oparciu o przepisy prawa budowlanego z 1974 r.. Z kolei w sprawie SA/Bk 30/95 Sąd stwierdził, iż organ budowlany wydając decyzję o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego nie może nałożyć na

inwestora obowiązku wykonania prac zabezpieczających w budynku sąsiadnim, gdyż wkracza tym samym w wykonywanie prawa własności. Tego typu ingerencja nie jest dopuszczalna.

Istotne wątpliwości wyłożyły się przy ocenie relacji pomiędzy art.48 a przepisami art.50 i 51 nowego Prawa budowlanego. Rozstrzygając te wątpliwości powstałe w związku ze zrealizowaną bez pozwolenia na budowę przybudówkę do budynku mieszkalnego, Sąd wyraził następujący pogląd: Na zasadzie art.48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz.414 ze zm.) organ nadzoru architektoniczno-budowlanego nie może orzekać o nakazaniu rozbioru części obiektu budowlanego, stanowiącego przybudówkę do budynku, wybudowanej bez wymaganego pozwolenia na budowę, jeżeli budowa przybudówki podjęta została po uprzedniej częściowej rozbiorze budynku podstawowego i połączona z nim w sposób trwały w ten sposób, że ewentualna rozbiorca przybudówki wymagałaby jednocześnie nakazania doprowadzenia do stanu poprzedniego istniejącego budynku (wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r. sygn. akt II SA/Wr 236/96).

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

Sprawy te obejmowały przede wszystkim zagadnienia: zwrotu nieruchomości ziemskich przejętych na cele reformy rolnej, przejętych na rzecz Państwa po osobach przesiedlonych z terenów wschodnich i południowych Polski, ofiarowanych, wykazujących niski poziom produkcji rolnej, przejętych za świadczenia emerytalno-rentowe itp., a także scalenia i wymiary gruntów, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz problematykę wspólnot gruntowych. W skargach dotyczących scalenia i wymiary gruntów rolnicy

zwykle podnosili, iż nie wydzielono im ekwiwalentów w miejscach proponowanych, że nie wydzielono im gruntów zamiennych tej samej klasy gleboznawczej i tego samego rodzaju użytków, jakie posiadali przed scaleniem, że nie uwzględniono konieczności zapewnienia odpowiedniej drogi dojazdowej do gruntów oraz że włączono do scalenia działki siedliskowe bez uzyskania zgody uczestników scalenia.

Ważki problem stanowią sprawy zwrotu nieruchomości, gdyż niejednokrotnie nastąpiły nieodwracalne skutki prawne (art.158 § 2 k.p.a.). Często w sprawach tych występują braki odpowiednich dokumentów (najczęściej z lat bezpośrednio powojennych), na podstawie których można by dokonać oceny, czy dana nieruchomość mogła być przejęta na własność Państwa według stanu prawnego obowiązującego w dacie podejmowania decyzji. W sprawach tych, podobnie jak i w innych sprawach dotyczących rolnictwa, kontynuowano orzecznictwo sądowe przyjęte w latach poprzednich z uwagi na ciągłość tej samej problematyki.

Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Tak jak w latach ubiegłych w tej kategorii spraw dominowały skargi na decyzje dotyczące zmian w ewidencji gruntów. Przy ich rozpatrywaniu Sąd wielokrotnie podkreślał, że ewidencja gruntów stanowi jedynie zbiór informacji o gruntach i budynkach, ich właścicielach oraz innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami. Zapisy w ewidencji mają charakter wyłącznie techniczno-deklaratoryjny, a dokonywane zmiany nie mogą rozstrzygać ani o prawie własności, ani o przedmiocie własności. Przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne

(Dz.U. Nr 20, poz.163 ze zm.) nie dają bowiem organom ewidencyjnym uprawnień do samodzielnego rozstrzygnięcia w zakresie tytułów prawnych podlegających wpisowi, ani też do rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym o ewentualnych niezgodnościach między treścią ksiąg wieczystych a rzeczywistym stanem prawnym. Wszelkie spory w tym zakresie, jako mające charakter spraw cywilnych, mogą być rozstrzygane jedynie przez sądy powszechne.

W kilku wyrokach NSA zwrócił ponadto uwagę, że stosownie do art.20 ust.2 pkt 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego, w ewidencji - oprócz danych zestawionych w ust.1 - wykazuje się właściciela nieruchomości, a w odniesieniu do gruntów państwowych i komunalnych także - inne osoby fizyczne i prawne, w których władaniu znajdują się grunty, budynki lub ich części. Po wejściu w życie powyższej ustawy z 17 maja 1989 r. (to jest po 1 lipca 1989 r.), osobę władającą gruntami wykazuje się zatem jedynie w odniesieniu do gruntów państwowych i komunalnych. Art.51 ustawy, zgodnie z którym w ewidencji oprócz właściciela do czasu uregulowania tytułu prawnego wykazuje się także władającego, ma w związku z tym zastosowanie tylko do ewidencji założonej na podstawie dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. i odnosi się jedynie do zdarzeń sprzed 1 lipca 1989 r. (m.in. wyroki II SA 1846-1847/94, II SA 428/95, II SA 1718/95).

Na uwagę zasługuje ponadto sprawa sygn. II SAB 130/95, w której Sąd uznał, iż żądanie sprostowania mapy przejętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego podlega rozpoznanu w toku postępowania administracyjnego.

Gospodarka gruntami

W sprawach z zakresu gospodarki gruntami na szersze omówienie, z uwagi na problematykę, zasługują sprawy o rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego w trybie art.26 ust.2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 ze zm.) w związku z art.240 k.c. oraz sprawy o uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych na podstawie art.2 ust.1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 74, poz.464 ze zm.).

Zdarzają się sytuacje, że użytkownik wieczysty występuje do właściwego organu o wydanie decyzji rozwiązującej umowę użytkownika wieczystego w stosunku do zbytej dla niego części nieruchomości. Byna także i tak, że organ ten z własnej inicjatywy wydaje taką decyzję ze względu na niewykorzystywanie przez użytkownika wieczystego części oddanej mu nieruchomości.

Zarówno praktyka administracyjna, jak i orzecznictwo sądowe co do dopuszczalności częściowego rozwiązania umowy użytkownika wieczystego jest rozbieżne, co potwierdzają wyroki wydane np. w sprawach sygn. SA/Rz 108/95 i II SA/Kr 119/96. W pierwszej sprawie, rozpoznanej w Ośrodku Zamiejscowym w Rzeszowie, stwierdzono nieważność decyzji rozwiązującej częściowo umowę użytkownika wieczystego nieruchomości oddanej spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, to znaczy w odniesieniu do kilku działek wchodzących w skład tej nieruchomości. Zdaniem Sądu - wobec treści powołanych wyżej przepisów - nie jest możliwe rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego w stosunku do części przedmiotu objętego umową, nawet wówczas gdy użytkownik wieczysty nie wywazuje się tylko w tym zakresie

z obowiązków określonych w umowie. Wyrok był przedmiotem oceny Rzecznika Praw Obywatelskich, który nie wniósł od niego rewizji nadzwyczajnej.

Zupełnie inne rozstrzygnięcie zapadło w Ośrodku Zamiejscowym w Krakowie. Sąd uchylił decyzję odmawiającą rozwiązania umowy użytkownika wieczystego co do części nieruchomości, uzasadniając to również odwołaniem się do wspomnianych już przepisów. Dokonując ich wykładni przez pryzmat reguły "argumentum a maiori ad minus", doszedł do przekonania, że skoro ustawodawca pozwala na rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego co do całej nieruchomości objętej umową, to tym bardziej godzi się na rozwiązanie jej w odniesieniu do wyodrębnionej na gruncie i na mapie działki lub działek.

Problem częściowego rozwiązania umowy użytkownika wieczystego jest niejednolicie rozwiązywany także w literaturze prawniczej. Stąd też - z uwagi na omówione rozbieżności - podjęto w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działania na rzecz jego wyjaśnienia. Inny sporny problem związany z instytucją użytkownika wieczystego dotyczy formy w jakiej organ administracji państwowej odmawia obecnie wyrażenia zgody na zrzeczenie się prawa użytkownika wieczystego. Organy administracyjne uważają, że następuje to w formie decyzji administracyjnej o charakterze uznaniowym. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając wyrokiem wydanym w sprawie sygn. I SA 2052/94 nieważność takiej decyzji, jako podjętej bez podstawy prawnej wyjaśnił, że następuje to w drodze czynności cywilnoprawnej. Zmiany wprowadzone przepisami ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniające ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 91,

poz.455) spowodowały, że konstrukcja zrzeczenia się użytkownika wieczystego, podobnie jak prawa własności, należy w całości do materii regulowanej przez prawo cywilne. Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy, oddalając rewizję nadzwyczajną, wniesioną od tego wyroku (III ARN 61/95).

Uwłaszczenie państwowej lub komunalnej osoby prawnej, czyli nabycie przez nią - z mocy prawa - użytkownika wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy oraz własności wniesionych na nim budowli może nastąpić, jeżeli w dniu 5 grudnia 1990 r. grunt ten znajdował się w jej zarządzie, a wydanie decyzji uwłaszczeniowej nie narusza praw osób trzecich.

Na tle tego ostatniego określenia wyłoniło się w orzecznictwie sądowym pytanie, jaki jest stosunek art.2 ustawy uwłaszczeniowej do art.69 ust.1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nakazującego zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeśli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji uwłaszczeniowej. Powstało ono w związku z wnoszeniem odwołań od decyzji uwłaszczeniowych przez byłych właścicieli nieruchomości objętych uwłaszczeniem, którzy w odrębnym postępowaniu dochodzili ich zwrotu.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy uwłaszczeniowej zdarzały się wypadki odmawiania przez niektóre składy orzekające, tym osobom przynajmniej strony. Uznawały one, że każdy grunt państwowy lub gminny, będący w zarządzie państwowej osoby prawnej stał się z mocy prawa przedmiotem jej użytkownika wieczystego, bez względu na to, czy jakkolwiek osoba trzecia zgłosiła roszczenia do gruntu (sprawa sygn. I SA 212/93). Stanowisko to nie zostało zaakceptowane przez większość sędziów Naczelnego Sądu Administra-

cyjnego i przez Sąd Najwyższy. W wyroku wydanym w sprawie sygn. IV SA 946/94 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ratio legis formuły "nie narusza to praw osób trzecich" ma na celu zapewnienie byłym właścicielom nieruchomości ochrony ich praw do gruntu. Prawa majątkowe tych osób do nieruchomości stanowią przeszkodę w nabyciu przez państwową osobę prawną użytkowania wie- czystego nieruchomości pozostającej w jej zarządzie. Stanowisko to uznał za prawidłowe Sąd Najwyższy i w związku z tym oddalił rewizję nadzwyczajną wniesioną od wskazanego wyżej wyroku (sprawa sygn. III ARN 8/95).

Obecnie w zasadzie powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie sądowym, że formuła "nie narusza praw osób trzecich" stanowi jedną z przesłanek uwłaszczenia oraz, że byłby właściciel wywłaszczonej nieruchomości, który wystąpił o jej zwrot jest stroną postępowania uwłaszczeniowego, które powinno zostać zawieszono do czasu zakończenia postępowania o zwrot nieruchomości (np. sprawy sygn. SA/Ł 1823/94, SA/Rz 324/94 i I SA 487/95).

Sprawy o zwrot wywłaszczonych nieruchomości

W tej kategorii spraw obserwuje się wyraźną tendencję gmin do przeciwdziałania zwrotowi nieruchomości. Gminy chcą, aby wszelkie wątpliwości związane z oceną, czy nieruchomość jest wykonywana zgodnie z celem jej wywłaszczenia, były uznawane za przemawiające przeciwko zwrotowi, argumentując to potrzebą szerszego rozumienia celu wywłaszczenia. Tendencja ta nie znajduje oparcia w prawidłowej wykładni art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Na tle omawianego przepisu wypracowane zostały jednolite już kryteria zwrotu wywłaszczonych nieruchomości:

- cel wywłaszczenia należy rozumieć bardzo ściśle, skoro przepis art. 47 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przewiduje zakaz przeznaczania wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji wywłaszczeniowej. Stąd też wszelkie próby rozszerzającej wykładni celu wywłaszczenia stanowiłyby obejście omawianego zakazu,
- zbędność nieruchomości ocenia się przez pryzmat sposobu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości i musi ona być oceniana na podstawie tych samych kryteriów co jej niezabędność w postępowaniu mającym na celu wywłaszczenie np. SA/Bk 405/96, SA/Bk 1276/96,
- obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie ogranicza się jedynie do nieruchomości wywłaszczonych w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Oznacza to, że przez nieruchomość wywłaszczoną należy rozumieć także nieruchomości wywłaszczone m.in. na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, a także rozporządzenia Prezydenta RP z 24 września 1934 r. - prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym,
- negatywną przesłanką zwrotu nieruchomości jest ustalenie, iż Skarb Państwa lub gmina nie władają już nieruchomością. Nie każda jednak taka sytuacja powoduje zasadność umorzenia postępowania, skoro organy dysponują możliwością rozwiązania użytkowania wieczystego przysługującego osobie trzeciej. Dopiero zatem bezskuteczność rozwiązania użytkowania wieczystego może oznaczać negatywną przesłankę zwrotu (SA/Ka 982/95, SA/Kr 2957/95, SA/Bk 959/95),

- użytkowanie jak i zarząd nie mogą, samo przez się, stanowić przeszkody w zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, jeśli nieruchomości stała się zbeđna na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej.

W wyroku z 24 stycznia 1996 r. w sprawie SA/Lu 988/95 wyrażono pogląd, że ustanowienie użytkowania czy zarządu na nieruchomości nie może niweczyć uprawnienia poprzedniego właściciela do żądania zwrotu. W sprawie SA/Ka 645/95 w ocenie składu orzekającego organ rozpatrujący wnioszek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości powinien podjąć czynności zmierzające do wygaszenia zarządu.

W omawianej kategorii spraw pojawiło się nowe kontrowersyjne zagadnienie - dopuszczalności zwrotu nieruchomości, przejętej pod drogę w wyniku wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości w trybie art.10 ust.5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, jeżeli przejęty pod drogę grunt nie został przeznaczony na ten cel i stał się zbeđny na jej urządzenie. W wyroku z dnia 30 września 1996 r. SA/Kr 327/96 Sąd uznał, iż w pojęciu "wywłaszczonej nieruchomości" mieści się również nieruchomość wydzielona pod budowę ulicy w trybie art.10 ust.5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Doszło bowiem do odjęcia prawa własności w drodze indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości) za odszkodowaniem. Odszkodowanie to zaś ustala się według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu, co z kolei powinno przesądzać o dopuszczalności zwrotu w razie zaistnienia przesłanek z art.69 powołanej ustawy.

Sprawy o charakterze rewindykacyjnym

Do tej kategorii spraw (umownie nazwanych rewindykacyjnymi) zaliczane są żądania byłych właścicieli domagających się stwierdzenia nieważności decyzji, wydanych z reguły w latach czterdziestych i pięćdziesiątych, o przejęciu mienia na własność Skarbu Państwa. Liczba tych spraw znacznie wzrasta i dotyczy niemal wszystkich aktów prawnych stanowiących podstawę przejęcia mienia na rzecz państwa. Byli właściciele wykazują, iż pozbawienie ich własności nastąpiło w wyniku podejmowania wówczas decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Najczęściej chodzi o decyzje podejmowane na podstawie:

- dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz.13),
- ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz.17) np. IV SA 518/96, IV SA 535/96,
- ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37), np. IV SA 630/96,
- ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. Nr 39, poz.174), np. IV SA 487/96.

W orzecznictwie prezentowane jest konsekwentne stanowisko, iż jedynym kryterium oceny legalności decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o przejęciu mienia na własność państwa lub odwołującej stwierdzenia nieważności jest wykazanie rażącego naruszenia prawa (art.156 § 1 k.p.a.), bez względu na to, czy przepisy te

nadal obowiązująca i jaka jest obecna ocena tych aktów normatywnych. Dochodzi zatem do zwrotu byłym właścicielom takich obiektów jak młyny, cegielnie, pensjonaty, warsztaty - mimo braku ustawy reparywacyjnej. Skutek ten nie zachodzi, jeżeli występili nieodwracalne skutki prawne (zbycie przez Skarb Państwa nieruchomości na rzecz osób trzecich chronionych rękojmnia wiary publicznej ksiąg wieczystych). Wówczas jednak stwierdza się, iż decyzja orzekająca przejęcie mienia wydana została z naruszeniem prawa, co otwiera zainteresowanym możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym (IV SA 630/96).

Do spraw o charakterze rewindykacyjnym należą również sprawy dotyczące tzw. gruntów warszawskich. Na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz.279) grunty objęte działaniem dekretu stały się własnością gminy a następnie Skarbu Państwa. Dekret przewidywał możliwość oddania gruntów byłym właścicielom lub ich następcom na własność czasową (obecnie użytkowanie wieczyste). Stosownie do przepisu art.7 dekretu, ustanowienie własności czasowej było obligatoryjne, jeżeli dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości przez byłego właściciela dał się pogodzić z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego. Aktualnie w postępowaniu administracyjnym i sądowym występują trzy kategorie spraw:

- wnioski byłych właścicieli (następców prawnych), zgłoszone w latach czterdziestych w trybie art.7 dekretu, które dotychczas nie zostały rozpoznane, mimo upływu prawie pięćdziesięciu lat,
- sprawy obejmujące decyzje odmowne z uwagi na zgłoszenie wniosku z uchybieniem terminu, względnie wnioski o przywrócenie tego

terminu,
- sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie ustanowienia własności czasowej.

Rozpoznanie wniosków w trybie art.7 dekretu budzi liczne wątpliwości interpretacyjne, a w tym czy rozstrzygnięcia w sprawie tych wniosków podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego (wszczecenie postępowania nastąpiło przed wprowadzeniem sądowej kontroli decyzji administracyjnych). Wątpliwości dotyczą okoliczności faktyczne związane ze wzniesieniem na tych gruntach obiektów o znacznej wartości, niejednokrotnie przez podmioty inne niż Skarb Państwa. Rodzi to stan niepewności w ustaleniu tytułu własności, hamuje obrót tymi gruntami w zestawieniu z wnioskami byłych właścicieli o przywrócenie terminu.

W uchwale z 14 października 1996 r. (sygn. akt OPK 19/1996) NSA stwierdził, że do sześciomiesięcznego terminu z art.7 ust.1 cytowanego dekretu nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o przywróceniu terminu. Uchwała ta stanowi kontynuację dotychczasowej linii orzecznictwa, według którego omawiany termin jest terminem prawa materialnego i jego upływ jest wystarczającą podstawą do nieuwzględnienia żądania. Uchwała ta jednocześnie wskazuje, że dla zapewnienia poprzednim właścicielom (obecnie przede wszystkim ich następcom prawnym) rzetelnej realizacji ich uprawnień potrzebny jest zabieg legislacyjny w postaci nowej regulacji prawnej (omawiany dekret jest nadal obowiązującym aktem normatywnym).

Z kolei ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 27, poz.30 ze zm.) w art.82 ust.1 stwierdza, że z dniem jej wejścia w życie

wygasają prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe przewidziane w dekreście z 26 października 1945 r.. Ust.2 art.82 tej ustawy przewiduje jednak dla poprzednich właścicieli ściśle określonych obiektów prawo uzyskania wieczystego użytkowania gruntu i zwrot budynków, jeżeli zostaną zgłoszone odpowiednio wnioski w terminie do 31 grudnia 1988 r.. Obecnie wobec upływu wskazanego wyżej terminu, tego rodzaju wnioski nie mogą być uwzględnione, choćby dotyczyły obiektu wymienionego w tym przepisie. Określony bowiem w art.82 ust.2 ustawy termin ma również charakter terminu zawitego prawa materialnego i jego upływ powoduje wygaśnięcie uprawnienia. Zgłaszane są wobec tego wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej przyznania wieczystego użytkowania (poprzednio wieczystej dzierżawy i własności czasowej) z powodu rażącego naruszenia art.7 cyt.dekretu (art.156 § 1 pkt 2 k.p.a.). W wielu przypadkach istnieje podstawa stwierdzenia nieważności. Sytuacja komplikuje się, jeżeli nieruchomości została po wejściu w życie dekretu zabudowana albo jeżeli grunt został oddany w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej. W orzecznictwie NSA z lat 1994, 1995 wyrażono pogląd, że w przypadku oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, istnieje negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności z powodu powstania nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art.156 § 2 k.p.a. Orzecznictwo formułkowało taki pogląd zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji, gdy wraz z wykupieniem przez osoby trzecie poszczegól-nych lokali, osoby te stały się również w odpowiednim ułamku współużytkownikami wieczystymi gruntu.

W uchwałach składu siedmiu sędziów z 16 grudnia 1996 r. (sygn. akt OPS 7/96) NSA udzielił jednak innej, następującej odpowiedzi:

"Okoliczność, że nieruchomości obejmująca grunty, które podlegały przepisom dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu ..., znajduje się w użytkowaniu wieczystym osoby trzeciej, sama przez się nie oznacza, że decyzja administracyjna wydana na podstawie przepisów tego dekretu, odmawiająca dotyczącemu właścicielowi tych gruntów przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art.156 § 2 k.p.a.". Z uzasadnienia tej uchwały wynika więc, że możliwe są sytuacje stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznania poprzedniemu właścicielowi użytkowania wieczystego gruntu, mimo oddania tego gruntu w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej. Przytoczona uchwała stanowi jednak raczej wyraz poprawności jurydycznej przyjętej konstrukcji prawnej, niż rzeczywiste otwarcie możliwości realizacji poprzez poprzednich właścicieli ich uprawnień. Realizacja tych uprawnień wymaga bowiem doprowadzenia do wygaśnięcia wieczystego użytkowania osoby trzeciej, co w postępowaniu sądowym - jak się wydaje - nie ma wielkich szans powodzenia. Według bowiem ustalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej poprzedzającej zawarcie umowy wieczystego użytkowania samo przez się nie ma wpływu na ważność tej umowy. Tak samo utrudniona, a w wielu przypadkach wręcz niemożliwa, jest realizacja uprawnień poprzednich właścicieli w przypadku zabudowy gruntu, a zwłaszcza zabudowy obiektami o znacznej wartości.

Wszystko to uzasadnia stwierdzenie o potrzebie wydania nowego aktu normatywnego dotyczącego uprawnień poprzednich właścicieli tzw. gruntów warszawskich.

Sprawy wynikające ze stosunku pracy

W orzecznictwie NSA na tle tych spraw nadal zachodziła konieczność wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych związanych z wejściem w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 136, poz.704), która wprowadziła liczne zmiany w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz.214 ze zm.).

Tytułem przykładu można wskazać, że znowelizowany przepis art.13 ust.1 pkt 2 tej ustawy nie zawiera już wymogu, by reorganizacja urzędu połączona była ze zmniejszeniem zatrudnienia. Przepis ten jednak nadal chroni stabilności stosunku pracy pracownika mianowanego. Zawiera bowiem warunek, że rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym dopuszczalne jest (np. przy reorganizacji urzędu) jedynie wtedy, gdy nie jest możliwe przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko w tym samym urzędzie. Niemożność zaś przeniesienia na inne stanowisko jest kategorią obiektywną, niezależną od subiektywnych ocen kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych. Sąd nie jest natomiast uprawniony do oceny zasadności przeprowadzonej reorganizacji urzędu, potrzeby likwidacji dotychczasowego stanowiska służbowego czy też potrzeby utworzenia nowych stanowisk pracy. Dotyczy to również selekcji osób przeznaczonych do zwolnienia. Są to kwestie polityki kadrowej pracodawcy, która podlega jedynie ograniczonej kontroli sądowej. W sprawie SA/Wr 2106/95 NSA wyjaśnił ponadto, że istota reorganizacji, o której mowa we wspomnianym art.13 ust.1 pkt 2, sprowadza się - zdaniem Sądu - nie do jakichkolwiek zmian, w tym także polegających na rozszerzeniu zakresu zadań wykonywanych przez daną komórkę, lecz

do zmiany "struktury organizacji", przez którą w nauce organizacji i zarządzania rozumie się tylko takie przekształcenia zachodzące między podstawowymi dla całości komórkami organizacyjnymi, które prowadzą do zmian w zakresie ich powiązań hierarchicznych obejmujących relacje nadrzędności i podporządkowania. W rezultacie, skutkiem reorganizacji będzie też zmiana dotychczas istniejących zależności służbowych i osobowych w całej instytucji.

Na tle spraw dotyczących przeniesienia mianowanego urzędnika na inne stanowisko służbowe Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z art.10 ust.1b ustawy wynika, że ochrona uprawnień pracowniczych w razie trwałej jednostronnej zmiany treści stosunku pracy sięga dalej, niż w innych przypadkach przeniesienia mianowanego urzędnika państwowego uregulowanych w tym przepisie. W przypadku przeniesień, o których mowa w art.10 ust.1, 3 i 5 ustawodawca wskazał potrzebę zachowania co najmniej dotychczasowego wynagrodzenia za pracę - tj. tego, które zostało ustalone w akcie mianowania. Natomiast w art.10 ust.1b wymaga się zachowania stanowiska równorzędnego pod względem wynagrodzenia. Przepisy płacowe wiążąc z każdym stanowiskiem wynagrodzenie za pracę, określają jego składniki oraz wysokość, najczęściej w sposób "widelkowy". Stanowiskami o równorzędnym wynagrodzeniu są zatem stanowiska, z którymi powiązane są wynagrodzenia o takich samych co do rodzaju i wysokości składnikach (np. II SA 3077/95, II SA 363/96, II SA 1321/96).

W sprawach dotyczących zawieszenia urzędnika państwowego mianowanego w pełnieniu obowiązków służbowych na podstawie art.12 ust.1 omawianej ustawy - NSA wyjaśnił, iż zawieszenie takie

jest możliwe tylko wtedy, gdy zostało wszczęte przeciwko urzędnikowi postępowanie dyscyplinarne i toczy się ono przed właściwą komisją. Zwrócenie zatem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego rzecznikowi dyscyplinarnemu przez przewodniczącego komisji dyscyplinarnej powoduje, że przed komisją dyscyplinarną nie toczy się postępowanie dyscyplinarne. Prowadzenie zaś w urzędzie uzupełniającego postępowania wyjaśniającego nie może być uznane za tożsame z postępowaniem dyscyplinarnym.

Zwrócić należy uwagę, iż Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 4 października 1996 r. III ARN 51/96 nie podzielił stanowiska NSA, iż Sąd ten jest właściwy w sprawach dotyczących rozwiązywania stosunku pracy z osobami zatrudnionymi na stanowiskach kuratorów i wicekuratorów oświaty. Sąd Najwyższy podkreślił, że przepis art. 99 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wprowadził zmianę w ustawie z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej, w której ustawodawca określił, iż kurator oświaty jest "terenowym organem rządowej administracji specjalnej do spraw oświaty". Z mocy zaś art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, nie stosuje się przepisów tej ustawy, dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, do osób powołanych do pełnienia funkcji wiazywania stosunku państwowej oraz na inne stanowiska kierowników administracji państwowej, w trybie określonym w przepisach niniejszej ustawy o systemie oświaty. W związku z tym osobom, wymienionej ustawy o systemie oświaty, nie przysługują żadnych stosunek pracy oparty jest na powołaniu, nie przysługują skarga do NSA od decyzji w sprawie wypowiedzenia lub rozwiązania

stosunku pracy, jaka przysługuje z mocy art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, mianowanym pracownikiem urzędów państwowych.

Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 22 października 1996 r. III AZP 3/96 (OSN IAD/US, 1997 r. Nr 5, poz. 60) podzielił stanowisko prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego wyrazem było m.in. postanowienie z dnia 2 lutego 1995 r. II SA 136/95 (ONSA, 1996 r., Nr 1, poz. 138), że mianowanemu pracownikowi kolejowemu w sprawie rozwiązania stosunku pracy przysługuje odwołanie do sądu pracy, natomiast nie przysługuje mu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję kierownika jednostki nadrzędnej nad jednostką organizacyjną zatrudniająca pracownika, wydaną na podstawie § 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r. Nr 28, poz. 449).

Sprawy z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć

Najliczniejszymi w tej kategorii były sprawy o powołanie na stanowisko notariusza. Skargi na odmowne decyzje dotyczące powołania składali przede wszystkim kandydaci na notariuszy. Po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały siedmiu sędziów z 26.02.1996 r. III AZP 26/95 zawierającej pozytywną odpowiedź na pytanie prawne o legitymację organów samorządu notarialnego do wnoszenia skarg na decyzje o powołaniu na stanowisko notariusza, pojawiły się także skargi rad izb notarialnych na rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości.

Głównym problemem występującym w tych sprawach była kwestia ustalania kwalifikacji zawodowych kandydata na notariusza, który wcześniej wykonywał inny zawód prawniczy. Chodziło tu o zagadnienie dopuszczalności badania tych kwalifikacji w postępowaniu o powołanie na stanowisko notariusza. Ustalenia co do kwalifikacji zawodowych były najczęściej dokonywane na podstawie wyników różnego rodzaju sprawdzianów, rozmów kwalifikacyjnych lub egzaminów, którym poddawano sędziego, prokuratora, adwokata czy radcę prawnego zamierzającego zostać notariuszem.

W orzecznictwie NSA w miarę jednolicie przyjmowano, że organ powołujący, a także organ opiniujący wniosek o powołanie na stanowisko notariusza, nie mają prawa poddawania kandydatów jakimkolwiek sprawdzianom kwalifikacyjnym. Ustawa - prawo o notariacie takich uprawnień bowiem im nie przyznaje. Odwoływano się do uznawionego charakteru decyzji o powołaniu, czy do prawa wyrażania opinii o kandydacie nie jest - w ocenie NSA - wystarczającym uzasadnieniem dla tego rodzaju praktyk, które w istocie oznaczają wprowadzenie dodatkowych pozaustawowych wymagań. Nie osiągnięto jednakże pełnej zgodności poglądów co do tego, czy kwalifikacje zawodowe kandydata na notariusza mogą być w ogóle przedmiotem oceny organów powołującego i opiniującego. NSA oddalając skargi na decyzje Ministra Sprawiedliwości odmawiające powołania stwierdził, że organ powołujący działa w ramach uznania i kieruje się doświadczeniem zawodowym kandydata na notariusza (II SA 80/95, II SA 950/95, II SA 1288/95). W wielu innych orzeczeniach NSA wyrażał z kolei pogląd, iż kwalifikacje do wykonywania zawodu notariusza zostały w sposób formalny, wyczerpująco określone w ustawie - prawo o notariacie. Nie mogą być one zatem przedmiotem oceny w postępowaniu o powołanie

na stanowisko notariusza. Organ powołujący może jedynie ocenić kandydata z punktu widzenia wymagań dotyczącego nieskazitelności jego charakteru (II SA 181/95, II SA 1924/95, II SA 1995/95).

Wśród spraw z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania zawodu adwokata występowały sprawy ze skarg na decyzje odmawiające wpisu na listę adwokatów i wyznaczenia siedziby wykonywania zawodu, na decyzje odmawiające zgody na przeniesienie siedziby wykonywania zawodu i na decyzje odmawiające zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie. NSA wypowiadając się w sprawach dotyczących odmowy wpisu na listę adwokatów osób wykonujących wcześniej inny zawód prawniczy (art. 66 ustawy - prawo o adwokaturze) podkreślił, że "rekojmia co do przewidzianego wykonywania zawodu adwokata", o której mowa w art. 65 ustawy - prawo o adwokaturze nie obejmuje kwalifikacji zawodowych. Nie jest zatem dopuszczalne sprawdzanie przez organ administracyjny kwalifikacji zawodowych osób, którym ustawa daje prawo do ubiegania się o wpis na listę adwokatów (II SA 1169/95, II SA 446/95, II SA 1236/95).

W sprawach ze skarg na decyzje organu samorządu adwokackiego, odmawiające wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie przez Ministra Sprawiedliwości zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie, NSA pozostawał na stanowisku, iż okręgowa rada adwokacka nie może odmówić adwokatowi wystąpienia z takim wnioskiem do Ministra Sprawiedliwości. Ewentualny sprzeciw rady powinien być zawarty we wniosku, a nie wyrażać się odmową wystąpienia z wnioskiem. O wykonywaniu zawodu adwokata poza zespołem adwokackim decyduje bowiem ostatecznie Minister Sprawiedliwości. Organ samorządu adwokackiego, odmawiając wystąpienia z wnioskiem do Ministra, praktycznie sam rozstrzygałby sprawę (II SA 77/95, II SA 1075/96).

Organy samorządu adwokackiego odmawiają adwokatom wyrażenia zgody na przeniesienie siedziby kancelarii adwokackiej, powodując się ogólnie na wykonanie planu rozmieszczenia zespołów adwokackich i adwokatów. NSA orzekając w takich sprawach, akcentował potrzebę wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy i wyczerpującego uzasadnienia powodów odmowy, przez podanie, jak kształtowało się wykorzystanie miejsc przewidzianych planem w całym okresie prowadzenia postępowania, a więc od chwili złożenia wniosku do chwili ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

Orzecznictwo sądu administracyjnego dotyczące uprawnień do wykonywania zawodu radcy prawnego stanowiło kontynuację dotychczasowej linii. NSA rozpatrywał przede wszystkim skargi na decyzje odmawiające wpisania na listę radców prawnych na podstawie przepisów szczególnych (art. 79 ust. 1 ustawy o radcach prawnych), najczęściej z powodu niespełnienia wymagań nieskaritelnego charakteru. Sprawy o nadanie uprawnień do szacowania nieruchomości również nie odbiegały od tego rodzaju spraw rozpatrywanych w latach poprzednich. W skargach kwestionowano prawidłowość ocen wystawianych na egzaminach kwalifikacyjnych.

Domagano się też nadawania uprawnień w trybie wyjątkowym, bez egzaminu kwalifikacyjnego, na podstawie jedynie dorobku zawodowego.

NSA nie odstępował od dotychczasowych zapatrywań podkreślając, że kognicja sądu administracyjnego nie obejmuje weryfikowania ocen egzaminacyjnych. Nadanie uprawnień w trybie szczególnym (bez egzaminu) jest natomiast kwestią uznania administracyjnego i wymaga od kandydata wyjątkowych kwalifikacji zawodowych.

Ochrona zdrowia

W 1996 r. obok typowych spraw z dziedziny ochrony zdrowia, takich jak z zakresu chorób zawodowych czy nadzoru sanitarnego, coraz liczniej zaczęły się pojawiać sprawy związane z leczeniem - w szerokim tego słowa rozumieniu. Należy wśród nich wymienić zwłaszcza sprawy dotyczące tworzenia zakładów opieki zdrowotnej, specjalizacji lekarzy, obrotu środkami farmaceutycznymi i wpisaniu ich do rejestru środków farmaceutycznych oraz nadzoru farmaceutycznego.

Problematyka spraw z zakresu chorób zawodowych nie uległa zmianie. Nadal przeważały skargi pracowników (byłych pracowników) na decyzje odmawiające stwierdzenia, że schorzenia, którym są dotknięci mają charakter zawodowy. Nieliczne natomiast były skargi zakładów pracy kwestionujące decyzje o stwierdzeniu choroby zawodowej.

Orzecznictwo w sprawach chorób zawodowych nie nastęrczało w zasadzie poważniejszych trudności, wobec utrwalonej od lat w tym przedmiocie judykatury Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kierunki rozstrzygnięcia w omawianych sprawach zależały niemal wyłącznie od sposobu i dokładności przeprowadzonego postępowania dowodowego. Oddalenie skarg następowało głównie z tego powodu, że postępowanie nie dostarczyło podstaw do stwierdzenia istnienia choroby zawodowej w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 65, poz. 294 ze zm.).

Uwzględniane zaś były skargi w sprawach, w których organy orzekające naruszyły zasady postępowania określone w kodeksie postępowania administracyjnego, a zwłaszcza w art. 7, 75, 77 § 1, 60

i 107 § 3. W tej grupie spraw odnotować warto pewne, nowe zjawisko, polegające na przyjęciu "prawomocności" orzeczeń lekarskich. Jako jego przykład wskazać można sprawę sygn. SA/Rz 405/96, w której organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej uznały, że orzeczenia lekarskie jednostek diagnostycznych, o jakich mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych (Instytut naukowo-badawcze, akademie medyczne) mają charakter wiążący, jako wydane przez jednostki wyższego stopnia, co wyłącza możliwość poddania ich ocenie przez inną jednostkę służby zdrowia. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję słusznie nie podzielaając argumentacji o swoistej "prawomocności" orzeczeń lekarskich. Orzeczenia te są w istocie środkiem dowodowym (opinia biegłych z art. 84 § 1 k.p.a.), do których nie można stosować instytucji odnoszących się do decyzji administracyjnych.

Tematyka spraw z dziedziny nadzoru sanitarnego, wprawdzie niezbyt licznych, jest bardzo różnicowana. Zaskarżone do sądu decyzje dotyczyły - między innymi - stanu sanitarno-higienicznego przystanków autobusowych i przychodni lekarskich, zakazu sprzedaży mleka na targowiskach, czy omówionego szerzej w dziale poświęconym zagospodarowaniu przestrzennemu stanowiska (wyrażonego w formie postanowienia z art. 106 § 1 k.p.a.) co do tego, czy projektowana lokalizacja garaży odpowiada wymaganiom sanitarno-zdrowotnym.

W sprawach tych, podobnie jak w sprawach z zakresu chorób zawodowych, Sąd zwracał baczną uwagę na wyjaśnienie przez orzekające organy istotnych okoliczności faktycznych i zagwarantowanie stronom czynnego udziału w postępowaniu. Wobec naruszenia powyższych zasad procesowych w sprawie sygn. SA/Rz 1239/95 uchylił

decyzje organów obu instancji dotyczące umorzenia postępowania w przedmiocie likwidacji fermy lisów.

W okresie sprawozdawczym do Sądu wpłynęło kilka skarg na decyzje Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej stwierdzające nieważność decyzji wojewodów o wpisaniu do rejestru zakładów opieki zdrowotnej takich właśnie zakładów tworzonych w domach pomocy społecznej. Sąd oddalił skargi uznając, że art. 8 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408) stanowiący, iż zakłady opieki zdrowotnej mogą być tworzone i utrzymywane przez zakłady pracy, nie znajduje zastosowania do domów pomocy społecznej. Domy takie są wprawdzie zakładami pracy dla osób w nich zatrudnionych, jednakże - jak wynika z postępowania administracyjnego prowadzonego w skierowanych do sądu sprawach - chodziło o utworzenie zakładów opieki zdrowotnej nie dla pracowników, ale dla podopiecznych domów, co z istoty rzeczy wyłącza możliwość tworzenia w tym celu osobnego zakładu opieki zdrowotnej (sprawy sygn. I SA 440/96 i I SA 441/96).

Jeśli chodzi o kwestie dotyczące wykonywania zawodu lekarza, to na szersze omówienie zasługują dwie spośród nich. Pierwsza dotyczy wykładni przepisów zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 1 lutego 1983 r. w sprawie specjalizacji lekarzy, lekarzy dentyстів, magistrów farmacji oraz innych pracowników z wyższym wykształceniem zatrudnionych w służbie zdrowia i opiece społecznej (Dziennik Urzędowy MZIOS z 1983 r. Nr 3, poz. 19) wydanego - między innymi - na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1950 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. Nr 50, poz. 458 ze zm.). Konieczność interpretacji tych przepisów powstała w sprawie sygn. I SA 394/96, w której przedmiotem skargi była

decyzja Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej utrzymująca w mocy decyzję lekarza wojewódzkiego, którą odmówiono lekarzowi wyrażenia zgody na przystąpienie do wskazanej przez niego specjalizacji z tego względu, że szpitalowi, w którym jest zatrudniony potrzebny jest lekarz o innej specjalności.

Sąd podzielił stanowisko organu naczelnego i uznał, że za skarżoną decyzją jest zgodna z prawem, a w szczególności z § 8 ust. 3 powołanego zarządzenia, który stanowi, że lekarz wojewódzki wyraża zgodę na przystąpienie lekarza do specjalizacji lub odmawia zgody, kierując się potrzebami opieki zdrowotnej na obszarze województwa. Indywidualne zainteresowania lekarza nie mają w tej materii znaczenia decydującego.

Druga kwestia dotyczy dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organów samorządu lekarskiego w przedmiocie zobowiązania lekarza do odbycia przeszkolenia uzupełniającego. Uchwały takie podejmowane są na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza w razie stwierdzenia niedostatecznego przygotowania zawodowego lekarza.

Odrzucając w sprawie sygn. I SA 910/96 skargę lekarza na uchwałę zobowiązującą go do odbycia przeszkolenia w zakresie wydawania zaświadczeń stwierdzających czasową niezdolność do pracy z powodu choroby, Sąd wyjaśnił, że skarga jest niedopuszczalna. Stosownie do art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o zawodzie lekarza, skargi do sądu administracyjnego mogą być wnoszone wyłącznie na uchwały samorządu lekarskiego w przedmiocie stwierdzenia prawa wykonywania zawodu lub pozbawienia tego prawa z powodu niezdolności do jego wykonywania. Dyspozycją tego przepisu nie zostały objęte uchwały nakazujące odbycie przeszkolenia uzupełniającego.

Równie interesujące, jak omówione wyżej zagadnienia, wyłożyły się na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym (Dz.U. Nr 105, poz. 452 ze zm.). W sprawie sygn. I SA 538/96 Sąd - z uwagi na treść decyzji wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego - dokonał wykładni przepisów tej ustawy co do zakresu nadzoru sprawowanego przez ten organ. Uchylając decyzję zaskarżoną przez właściciela apteki, Sąd wyjaśnił, że w świetle treści art. 60 ust. 1 ustawy wojewódzki inspektor farmaceutyczny uprawniony jest wyrażać do nakazania usunięcia uchybień w zakresie wytwarzania i przechowywania środków farmaceutycznych, nie może natomiast nakazać do stosowania działalności apteki do innych warunków określonych w koncesji na jej prowadzenie. Naruszenie warunków koncesji, na przykład przez przeniesienie części lokalu aptecznego na działalność nie związana bezpośrednio z prowadzeniem apteki, podlega ocenie w trybie postępowania o cofnięcie koncesji.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżone były także decyzje Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej odmawiające - w odniesieniu do niektórych środków - przedłużenia okresu ważności wpisu ich do Rejestru Środków Farmaceutycznych i Materiałów Medycznych, z czym łączy się konieczność wycofania ich z obrotu. Rozpoznając skargę w sprawie sygn. I SA 1375/95, dotyczącą preparatu produkowanego za granicą, Sąd stwierdził, że stosownie do art. 15 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy i § 13 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie rejestru środków farmaceutycznych i materiałów medycznych (Dz.U. z 1994 r. Nr 6, poz. 24) odmowa przedłużenia wpisu do

rejestrze nie może zapisać przed przeprowadzeniem w kraju badań klinicznych preparatu, do dokonania których należy zobowiązać wnioskodawców, wyznaczając w tym celu jednostkę upoważnioną do prowadzenia badań, ich zakres i termin przeprowadzenia.

Sprawy z zakresu zatrudnienia i bezrobocia

W tej grupie spraw rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i bezrobociu - Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz.1 ze zm. (obecnie tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. Nr 47, poz.211 ze zm.) dominowały przede wszystkim skargi na decyzje odmawiające przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz rozstrzygające o utracie tego prawa. Najwięcej skarg wpłynęło na decyzje odmawiające przyznania prawa do zasiłku wobec nie spełnienia przesłanek określonych w art.23 ust.1 wspomianej ustawy, decyzje o utracie prawa do zasiłku oraz o utracie statusu osoby bezrobotnej. Mniejsza natomiast grupa skarg dotyczyła decyzji odmawiających przyznania zasiłku osobom posiadającym staż pracy określony w art.25 pkt 3 i 4 oraz decyzji o zwrocie pobranego zasiłku i o wstrzymaniu prawa do zasiłku. W zdecydowanej większości spraw zaskarżane decyzje wydawane były w oparciu o prawidłowo ustalony stan faktyczny i właściwą interpretację przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r.. Dlatego skargi w takich sprawach jako w większości niezasadne podlegały oddaleniu.

Nie bez znaczenia dla orzecznictwa sądowego (a także administracyjnego) w omawianym zakresie były istotne i częste zmiany ustawodawcze. Powodowały one nieraz, iż NSA orzekał w sprawach, w których podstawę prawną stanowiły przepisy nie obowiązujące już

w dacie wydawania orzeczenia. Sądowa wykładnia prawa zatem nie zawsze była pomocna organom administracyjnym. W zakresie zatrudnienia i bezrobocia, pomimo wspomnianego dość wąskiego wachlarza spraw (skargi na decyzje odmawiające lub pozbawiające prawa do zasiłku), na podkreślenie zasługuje różnorodność zagadnień rozstrzyganych przez NSA. Były to np. następujące zagadnienia:

- Pozbawienie statusu osoby bezrobotnej z powodu tymczasowego aresztowania (II SA/Wr 45/96).

- Charakter prawny terminu z art.25 ust.11 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (SA/Wr 3615/95).

- Wątpliwość, czy przepis art.23 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1996 r. Nr 47, poz.211) jest zgodny z art.1 i art.67 ust.1 Konstytucji RP utrzymanymi w mocy przez art.77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz.426 ze zm.). Skład orzekający NSA (SA/Wr 3004/95) przedstawił powyższe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu, zwracając uwagę, że powołany przepis art.23 ust.1 pkt 3 różnicuje uprawnienia obywateli w zależności od tego, czy pozostają w stosunku pracy, stosunku służbowym lub umowy o pracę nakładczą, od sytuacji prawnej osób prowadzących działalność gospodarczą. W ocenie NSA art.23 ust.2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu pozbawia osoby pobierające zasiłek chorobowy po zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej możliwości nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, przez wyłączenie mechanizmu zaliczania

Okresu pobierania zasiłku chorobowego po ustaniu działalności gos-
podarczej do 180 dni, jako przesłanki uzależniającej prawo do za-
siłku dla bezrobotnych.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko NSA i orzeczeniem
z dnia 10 grudnia 1996 r. sygn.akt P 6/96 orzekł, że art.23 ust.2
pkt 3 powołanej wyżej ustawy w zakresie, w jakim uzależnia za-
liczenie okresu pobierania zasiłku chorobowego, macierzyńskiego
lub zasiłku opiekuńczego do okresu 180 dni, o których mowa w art.
23 ust.1 pkt 2 tejże ustawy, od ustania zatrudnienia - nie jest
zgodny z art.1 i art.67 ust.2 przepisów konstytucyjnych, utrzyma-
nych w mocy na podstawie art.77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia
17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą u-
stawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U.
Nr 84, poz.426 ze zm.).

- Zaliczenie okresu zatrudnienia za granicą osoby, która prze-
siedliła się do kraju na warunkach repatriacji, o jakiej mowa w
art.12 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim
(Dz.U. Nr 10, poz.49) do okresu, od którego zależy zachowanie pra-
wa do zasiłku dla bezrobotnych do czasu uzyskania uprawnień emery-
talnych stosownie do przepisu art.25 ust.4 pkt 1 ustawy z dnia
14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu
(Dz.U. z 1996 r. Nr 47, poz.211).

- Na tle art.23 ust.1 pkt 2 lit.c, uprawnienie osoby współpracującej,
korzystającej okresowo ze zwolnienia od opłacania składek na pod-
stawie przepisu szczególnego do zaliczenia tego okresu do okresu,
który winna wykazać osoba ubiegająca się o zasiłek przy spełnie-
niu powyższych przesłanek wskazanych w tym przepisie (SA/Bk 789/96).

Przedmiotem wyjaśnienia przez skład siedmiu sędziów NSA było
zagadnienie korzystania ze statusu bezrobotnego przez osobę po-
siadającą wpis do ewidencji działalności gospodarczej. W uchwałie
z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 5/96 Sąd wyjaśnił, że osoba, która
uzyskała wpis do ewidencji działalności gospodarczej może być po-
zbawiona statusu bezrobotnego w wyniku wznowienia postępowania w
sprawie o przyznanie zasiłku dla bezrobotnego z tego powodu, iż
jest wpisana do ewidencji działalności gospodarczej, chyba że wy-
każe, iż nie podjęła działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu
do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności.

- W sprawach dotyczących skarg na odmowę przyznania zasiłku dla
absolwentów powstała wątpliwość co do ich uprawnień, w sytuacji
gdy uprzednio byli już oni raz zarejestrowani jako absolwenci,
a następnie po ukończeniu innej szkoły (studiów) zarejestrowali
się ponownie. Organy przyjmowały, iż w takiej sytuacji jest to
rejestracja powtórna, podczas gdy przepis art.23 ust.3 ustawy z
dnia 14.12.1994 r. mówi o absolwentach zarejestrowanych po raz
pierwszy. Przyjmując, iż poprzednia ustawa z 1991 r. nie zawierała
tego typu unormowania i sytuacji tej nie regulują przepisy prze-
ściłowe ustawy z 1994 r. Sąd przyjął, iż w takich wypadkach należy
oceniać uprawnienia takiego absolwenta zgodnie z obowiązującą
obecnie ustawą (np. sprawa SA/Bk 1331/95).

- Rozpoznawane były także sprawy dotyczące odmowy podjęcia za-
trudnienia proponowanego przez rejonowe urzędy pracy, mimo że
proponowane zatrudnienie było odpowiednio dla osoby bezrobotnej
(np. w sprawach SA/Lu 2518/95, SA/Lu 2436/95 i II SA/Lu 136/96
zostały z powyższej przyczyny oddalone skargi na decyzje po-
zbawiające skarżących uprawnień do zasiłków, jako że decyzje te

nie naruszały art.27 ust.1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu).

- Dość rygorystyczne jest orzecznictwo, w sytuacjach gdy osoba bezrobotna naruszy termin wyznaczony wizyty w rejonowym urzędzie pracy. W wypadkach takich niemal zawsze wydawane są decyzje pozbawiające uprawnień do zasiłku na podstawie art.27 ust.1 pkt 1 ustawy (np. sprawy SA/In 2291/95, SA/Rz 1000/95).

Sprawy mieszkaniowe

Do czasu uchYLENIA ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe /listopad 1994 r.) terminem tym określano z reguły sprawy dotyczące nabycia lub utraty lokalu mieszkalnego. Obecnie do kategorii spraw mieszkaniowych zaliczane są różnorodnej kategorii przedmiotem jest otrzymanie przez osobę zainteresowaną pomocy finansowej na uzyskanie lub utrzymanie mieszkania.

Spośród tych spraw na szczególną uwagę zasługują sprawy o przyznanie:

- 1/ dodatków mieszkaniowych, o jakich mowa w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 1992 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz.509 ze zm.),
- 2/ rekompensaty pieniężne na uzupełnienie wydatków poniesionych przez kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych na uzyskanie mieszkania, jego remont, modernizację itp., przyznawanej na podstawie ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 104, poz.446),
- 3/ pomocy finansowej na cele mieszkaniowe względnie innych należności pieniężnych przysługujących żołnierzom zawodowym, poli-

cjantom, funkcjonariuszom Straży Granicznej i innych służb mundurowych, zgodnie z przepisami ustaw regulującymi problematykę tych służb.

Jeśli chodzi o sprawy dotyczące dodatków mieszkaniowych, to w orzecznictwie sądowym przeważały sprawy ze skarg na decyzje odwołujące przyznania dodatku, najczęściej z powodu przekroczenia limitu powierzeni mieszkania lub braku tytułu prawnego do lokalu. W przeważającej mierze skargi zostały oddalone wobec prawidłowości rozstrzygnięć organów administracji państwowej.

Zauważalna poprawa orzecznictwa administracyjnego w tych sprawach jest wynikiem zarówno lepszej znajomości przepisów przez osoby je stosujące, jak i wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny wielu wątpliwości nasuwających się na tle stosowania ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

Pomimo dłuższego czasu obowiązywania ustawy nadal jeszcze na tle jej przepisów wyłaniają się kwestie wymagające autorytatywnego wyjaśnienia. Zdarzają się również rozbieżności interpretacyjne spowodowane niezbyt precyzyjnym ich zredagowaniem.

Spostrzeżenie pierwsze dotyczy regulacji zawartej w art.42 ust.1 pkt 6 ustawy, wprowadzającej limit normatywnej powierzchni mieszkalnej taki sam dla 6-ciu jak i więcej osób. Oczywiście niekorzyść tego rozwiązania dla rodzin ponad 6-cio osobowych skłoniła Naczelny Sąd Administracyjny do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym czy wspomniany przepis jest zgodny z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa (postanowienie z dnia 3 kwietnia 1996 r. sygn. I SA 917/95).

Rozbieżności interpretacyjne natomiast wyłoniły się na tle uznania danej osoby za członka gospodarstwa domowego najemcy w rozumieniu art.40 ust.2 i 3 oraz art.41 ust.2 ustawy, co ma istotne znaczenie dla przyznania dodatku mieszkaniowego. W sprawie sygn. II SA/Po 256/96 Sąd zaliczył w poczet członków gospodarstwa domowego syna najemcy, odbywającego karę pozbawienia wolności. Natomiast w sprawie sygn. SA/Po 55/96 uznał, że przymiot ten nie przysługuje synowi najemcy, odbywającemu zasadniczą służbę wojskową.

W związku z tą rozbieżnością podjęto działania zmierzające do wypracowania w praktyce sądowej jednolitego kierunku wykładni tego przepisu.

Szereg wątpliwości prawnych dotyczących wykładni przepisów o dodatkach mieszkaniowych zostało wyjaśnionych w odpowiedziach na pytania prawne kolegiów. Przykładowo w uchwale z dnia 20 maja 1996 r., OPK 12/96 wyrażono pogląd, że osoba zamieszkująca w lokalu, do którego ma tytuł prawny i która wraz z osobami stale razem z nią zamieszkującymi nie osiąga żadnego dochodu jest uprawniona na podstawie art.39 ust.1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych do ubiegania się o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

Z kolei w uchwale z dnia 30 września 1996 r., OPK 17/96 Sąd wyjaśnił, że po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych organ administracji nie może wydać na podstawie art.218 § 1 w zw. z art.217 § 2 pkt 2 k.p.a. zaświadczenia, iż osoba, która nie została wskazana jako najemca w decyzji administracyjnej o przydziale lokalu mieszkalnego - jest najemcą lokalu.

Skargi w sprawach o rekompensatę dotyczyły z reguły decyzji p. Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa, utrzymujących w mocy decyzje wojewodów o odmowie przyznania rekompensaty. Stosunkowo znaczna skuteczność skarg spowodowana była rozbieżną oceną przesłanek określonych w art.7 ustawy o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw. W praktyce administracyjnej ukształtowała się tendencja rygorystycznego ich rozumienia, prowadząca do zawężenia prawa do rekompensaty. Natomiast w orzecznictwie sądowym, tak Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i Sądu Najwyższego przyjęto, że niedopuszczalne są jakiegokolwiek zabiegi interpretacyjne prowadzące do formułowania dodatkowych przesłanek, mających doprowadzić do ograniczenia praw przyznanych przepisami powołanej wyżej ustawy.

Mając to stanowisko na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że brak jest podstaw do odmowy przyznania rekompensaty osobie, która jest jednocześnie kandydatem w jednej spółdzielni mieszkaniowej, a członkiem innej spółdzielni tego samego rodzaju. Zdaniem Sądu, nie znajduje również uzasadnienia pogląd, że rekompensata nie należy się małżonkowi, kandydatowi do spółdzielni mieszkaniowej, w sytuacji gdy jego współmałżonek jest już członkiem takiej spółdzielni.

W 1996 r. szczególne rozbieżności, o poważnych skutkach praktycznych, ujawniły się co do dwóch przesłanek uzyskania rekompensaty, o jakich mowa w art.7 ustawy. Chodziło o wykładnię terminu "kandydat do spółdzielni mieszkaniowej" i ocenę lokalu (samodzielny, niesamodzielny), zamieszkiwanie w którym uprawnia kandydata do otrzymania rekompensaty.

Organy administracji państwowej uznawały, że kandydatem do spółdzielni mieszkaniowej jest wyłącznie osoba, która w tym charakterze została zarejestrowana do dnia 31 grudnia 1982 r. Po tej dacie, jak wyjaśniali, z mocy uchwały Nr 11 Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego obowiązywał zakaz rejestracji kandydatów. Poglądu tego nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny (np. sprawa sygn. I SA 899/95) stwierdzając, że uchwała Nr 11 wydana została bez podstawy prawnej, a przepisy obowiązujące od dnia 1 stycznia 1983 r. ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 30, poz.210 ze zm.) nie zabraniały rejestrowania kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych.

Sąd nie zgodził się także ze stanowiskiem organów administracji państwowej, że przesłanka stanowiąca, iż rekompensata należy się kandydatowi, jeżeli mieszka w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni, dotyczy każdego mieszkania, a zatem także mieszkania nie posiadanego samodzielnie przez kandydata. Prawo do rekompensaty, jak przyjęto w orzecznictwie sądowym, przysługuje kandydatowi do spółdzielni mieszkaniowej zarówno wówczas, gdy nie posiada w ogóle samodzielnego mieszkania, jak i wtedy, gdy ma takie mieszkanie, w którym jednak na osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni (sprawa sygn. I SA 255/95).

W wymienionej jako trzecia grupa spraw zwracają uwagę sprawy zamiany przyznanej żołnierzom zawodowym zaliczkowo, jako zwrotnej, pomocy finansowej na cele mieszkaniowe - na pomoc bezwrotną. Wywołane one zostały zmianami legislacyjnymi, związanymi z wejściem w życie z dniem 22 lutego 1994 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1994 r. w sprawie zasad przyznawania i wykości pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu

jednorodzinnego przez osoby uprawnione do osobnej kwatery stałej (Dz.U. Nr 16, poz.53).
Wojskowe organy orzekające dokonywały takiej zamiany w trybie decyzyjnym.

Sąd natomiast stwierdza, że właściwą formą jest tu umowa cywilnoprawna i w związku z tym zapadły wyroki stwierdzające nieważność decyzji organów wojskowych (sprawy sygn. SA/Wr 2634/95 i I SA 1222/95).

Pomoc społeczna

Problematyka spraw z zakresu pomocy społecznej w zasadzie nie uległa zmianie. Nadal przeważają skargi na decyzje odmawiające przyznania zasiłku okresowego lub celowego. Znacznie rzadziej kwestionowana jest odmowa udzielenia pomocy w formie zasiłku stałego, świadczeń rzeczowych czy usług opiekuńczych.

Zdecydowana większość skarg została oddalona, co wskazuje na zadawalający poziom rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Pewien wyjątek stanowiły tu sprawy dotyczące decyzji odmawiających skierowania do domu pomocy społecznej, których wpływ do Sądu wykazuje tendencję wzrostową. W tych sprawach znaczna liczba decyzji została uchylona z powodu niedostatecznego wyjaśnienia stanu faktycznego, a zwłaszcza stanu zdrowia osoby ubiegającej się o skierowanie do domu pomocy społecznej (np. sprawy sygn. I SA 494/96).

Warto zauważyć, że znaczna część rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz.60 ze zm.) opiera się na uznaniu administracyjnym. Sądowa kontrola, czy nie zostały przekroczone granice tego uznania, nastęrcza wiele trudności, zwłaszcza przy dość powszechnym braku dostatecznych środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną.

Należy również zasymalizować, że w najbliższym czasie wyłonią się w sprawach z zakresu pomocy społecznej nowe problemy, związane z wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 100, poz. 459). W 1996 r. decyzje wydane na gruncie przepisów tej ustawy nie były jeszcze przedmiotem oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jako nowe, gdy chodzi o problematykę, pojawiły się w tym czasie sprawy, w których zaskarżone zostały decyzje nakazujące zwrot nienależnie pobranego zasiłku stałego lub okresowego. Stwierdzając nieważność decyzji, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zostały one wydane bez podstawy prawnej.

Przepisy ustawy o pomocy społecznej, a w szczególności art.43 ust.2^a i art.45, nie dają organowi administracyjnemu prawa orzekania w tym przedmiocie. Roszczenie o zwrot nienależnie pobranych świadczeń z pomocy społecznej ma charakter cywilnoprawny i z tego powodu podlega rozpatrzeniu przez sąd wszechny (np. sprawy sygn. I SA 244/96 i I SA 350/96).

Sprawy kombatanckie

W roku 1996 nadal dominowały sprawy dotyczące pozbawiania uprawnień kombatanckich na podstawie art.25 ust.2 pkt 1 lit.a w zw. z art.21 ust.2 pkt 4 lit.a i na podstawie art.25 ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 14 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz.75 z późn.zm.).

W 1996 r. wątpliwości budziła kwestia dotycząca uprawnień kombatanckich dla obywateli polskich, którzy w latach 1944-1945 brali udział w walkach w obronie ludności polskiej w ramach tzw. Niszczycielskich Batalionów.

W następstwie pytania prawnego skierowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 13.10.1995 r. sygn.akt SA/Wr 1440 - 1441/95 - Sąd Najwyższy podjął uchwałę z dnia 3 kwietnia 1996 r. sygn.akt III AZP 37/95 o następującym brzmieniu:

"Przepis art.21 ust.2 pkt 3 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 ze zm.) nie uzasadnia odmowy przyznania obywatelowi polskiemu uprawnień kombatanckich z tytułu pełnienia służby w Armii Krajowej który po rozwiązaniu AK na polecenie władz lub rozkaz dowódcztwa sił zbrojnych podziemnego Państwa Polskiego brał udział w walkach z Ukraińską Powstańczą Armią wyłączenie w celu obrony koniecznej ludności polskiej na terenach dawnych województw lwowskiego, wołyńskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego w latach 1944 i 1945 w ramach tzw. Niszczycielskich Batalionów

(Istriebittielnych Batalionów).

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojej uchwały stwierdził, że brak regulacji ustawowej w art.1 ust.2 pkt 4 problemu dot. wyłączenia formacji Niszczycielskich Batalionów ze struktur NKWD (z terenów podanych w sentencji uchwały), uniemożliwia udzielenie pozytywnej odpowiedzi generalnej na pierwsze pytanie zawarte w przedstawionym do rozstrzygnięcia zagadnieniu prawnym. Usunięcie tego braku wymaga interwencji legislacyjnej ustawodawcy ze względu na wyrażoną w art.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawnym.

Wątpliwości w omawianym zakresie istnieją nadal i są przedmiotem dyskusji na organizowanych naradach sędziowskich.

W sprawie SA/Lu 2004/95 wydanym wyrokiem oddalona została skarga na decyzję pozabawiającą skarżącego uprawnień kombatanckich przyznanych mu z tytułu "służby w armiach sojusznicznych" w czasie od 1 sierpnia 1944 r. do 9 maja 1945 r. We wskazanym okresie skarżący miał służyć w "Istriebittielnym Batalionie" w Różyszczach na Wołyniu, który podległy był miejscowej Komendzie Rejonowej NKWD. Podległość ta nie pozwala uznać służby we wskazanej formacji za działalność kombatancką w armii sojuszniczej w świetle art.1 ust.2 pkt 4 omawianej ustawy.

W sprawie SA/Bk 22/96 Sąd rozpoznając skargę tego typu stanął na stanowisku, że za służbę w takiej formacji uprawnienia kombatanckie nie mogą przysługiwać, co stwierdza art.21 ust.2 pkt 3 ustawy stanowiąc, że uprawnienia określone w ustawie nie przysługują osobie, która w okresie od września 1939 r. do końca 1956 r. służyła w NKWD albo innych organach represji ZSRR

działających przeciwko Narodowi i Państwu Polskiemu.

Stosunkowo liczną grupę spraw stanowiły skargi osób, którym odmówiono przyznania uprawnień kombatanckich z powodu przynusowego pełnienia służby w Armii Niemieckiej, a które potem pełniły służbę w polskich formacjach wojskowych na Zachodzie. W praktyce Urzędu do Spraw Kombatanatów ukształtowała się stosunkowo rygorystyczna wykładnia tego przepisu, według której nie wystarczy do uzyskania uprawnień kombatanckich pełnienie służby w polskich formacjach wojskowych. Koniecznym bowiem elementem uzyskania tych uprawnień jest wykazanie bezpośredniego, czynnego udziału w walkach zbrojnych i to w działaniach stricte wojennych.

Taka wykładnia jako nieusprawiedliwiona nie spotkała się z uznaniem części składów orzekających katowickiego ośrodka zamiejscowego (w sprawach SA/Ka 310/94, 311/94, 708/94 i 745/94). Wskazywano, iż nie od woli żołnierzy po dezercji z Wehrmachtu lub zwolnieniu z niewoli i wstąpieniu do Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie zależało, czy poszczególne jednostki wojskowe brały udział w walkach frontowych i działaniach wojennych. Potrzeby i rozwój wypadków oraz rozkazy dowództwa decydowały o skierowaniu pozostałych w gotowości bojowej jednostek do walk frontowych. Podniesiono również, iż z istoty swej polskie formacje wojskowe przy armiach sojusznicznych w czasie II wojny światowej powołane były do walki o niepodległość Polski. Wymóg więc braku bezpośredniego, czynnego udziału w walkach nie znajduje żadnego uzasadnienia. Nie charakter służby, ale fakt ochotniczego zgłoszenia się i przynależność do wskazanych w ustawie polskich formacji wojskowych jest czynnikiem decydującym dla zachowania uprawnień w oparciu o art.21 ust.2 pkt 2 ustawy. Pogląd ten

ustawy. Przepis ten upoważnia Kierownika Urzędu d/s Kombatantów i Osób Represjonowanych jedynie do określenia miejsc odosobnienia, w których warunki pobytu nie różniły się od warunków w obozach koncentracyjnych, a osoby tam osadzone pozostawały w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa. Żadnych warunków podmiotowych nie przewiduje art.4 ust.1 pkt 1 lit.b ustawy. Dlatego uprawnienia kombatanckie przysługują wszystkim osobom osadzonym w miejscach odosobnienia określonym w powołanym przez pisanie, których wykaz sporządził Kierownik Urzędu d/s Kombatantów i Osób Represjonowanych (por. taki sam pogląd zawarty w wyroku z dnia 16.02.1995 r. sygn. SA/Lu 911/94 omówiony w informacji za rok 1995).

W precedensowej sprawie, której przedmiotem była odmowa przyznania uprawnień kombatanckich osobie, która w czasie wojny znajdowała się w fazie życia prenatalnego, rozważania składu orzekającego NSA doprowadziły do następującej konkluzji: "osoba w rozumieniu art.4 ust.1 pkt 1 lit.a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach ... jest również ten, kto w czasie wojny pozostawał w fazie życia prenatalnego (nasciturus), w łonie swej matki, gdy ta przebywała w hitlerowskim obozie koncentracyjnym z przyczyn politycznych, narodowościowych, religijnych, względnie rasowych" (wyrok z 19 lipca 1996 r. SA/Ka 731/95). Z ustaleń faktycznych wynikało, że matka skarżącego do 25 stycznia 1945 r. przebywała w hitlerowskim obozie koncentracyjnym Rosenberga, będącym filią KL Stutthof, a miesiąc po odzyskaniu wolności w wyniku wyzwolenia obozu, urodziła skarżącego. Nie było przy tym kwestionowane, że osadzenie matki skar-

żącego w obozie nastąpiło w czasie, gdy była już w daleko zaawansowanej ciąży i spowodowane było przyczynami politycznymi i narodowościowymi. Oceniając jakie skutki powoduje fakt osadzenia matki skarżącego w obozie, Sąd doszedł do przekonania, iż represje, dolegliwości i niedostatki odnosiły się również do skarżącego. Sąd odwołał się w swych rozważaniach do przepisu art.1 ust.1 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz.78), który określa, iż każda osoba ludzka ma od chwili poczęcia przyrodzone prawo do życia. Dziecko poczęte posiada zdolność prawną pod warunkiem, że urodzi się żywe. (art.8 § 2 k.c.). Sąd miał również w polu widzenia dyspozycje norm art.927 § 2 k.c., art.182, 75 i 142 k.r.i.o., Konwencję o Prawach Dziecka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, będącą po ratyfikowaniu częścią składową polskiego porządku prawnego. W ostateczności decyzję odmawiającą przyznania skarżącemu uprawnień kombatanckich uznał Sąd za niezgodną z art.4 ust.1 pkt 1 lit.a ustawy.

Przedmiotem zaskarżenia w sprawie II SA/Lu 211/96 była decyzja odmawiająca przyznania uprawnień kombatanckich skarżącej, której matka będąc podejrzana o współpracę z A.K. została aresztowana na terenie Polski przez władze NKWD i wywieziona na teren ZSRR, gdzie została osadzona w obozie Borowicze i przebywała w nim od 14 listopada 1944 r. do 28 lutego 1946 r. W czasie pobytu w tym obozie w dniu 24 czerwca 1945 r. urodziła ona skarżącą, a która w tym obozie przebywała z nią do czasu powrotu do Polski w marcu 1946 r. Matka skarżącej w ocenie

decyzji podlegała represji, o jakiej stanowi art.3 pkt 1 ustawy, a nie represjom przewidzianym art.4 ust.1 pkt 3 lit.a i b tejże ustawy. W związku z tym skarżący nie przysługują uprawnienia przewidziane wskazanymi przepisami.

W wyroku powyższym pogląd nie został uznany za trafny. W motywach orzeczenia podniesiono, że w orzecznictwie utrwalone jest, iż dziecku urodzonemu lub poczętemu, gdy jego rodzice z przyczyn politycznych, religijnych lub narodowościowych przebywali w więzieniach i łagrach ZSRR, a także przymusowych staniach i deportacji w ZSRR oraz hitlerowskich więzieniach, obozach koncentracyjnych i ośrodkach zagłady - przysługują uprawnienia określone przepisami omawianej ustawy. Skoro skarżąca urodzona została przez matkę, przymusowo po aresztowaniu ze względu politycznych osadzoną w obozie, co nie różniło się od pojęcia "zesłania" i podlegała represjom w tym obozie panującym, to za czas pobytu w warunkach życia obozowego, skarżący przysługują uprawnienia przewidziane art.4 ust.1 pkt 3 lit.b ustawy. W orzecznictwie, jednolitym stał się pogląd co do ścisłego związku pomiędzy nabyciem uprawnień wdów po kombatantach, a tym, czy w aktualnym stanie prawnym ich małżonkowie zachowaliby uprawnienia kombatanckie wobec działania art.25 ust.2 pkt 2 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 z późn.zm.). Przykładowo w sprawie II SA/Po 64/96 wyjaśniono, że "Uprawnienia skarżącej mają charakter pochodny, co oznacza, że ich nabycie uzależnione jest od istnienia stanu, w którym sam kombatant, to jest mąż

skarżącej, zachowałby przymiot kombatanta w świetle przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. ...". Zagadnienie to budzące w przeszłości istotne wątpliwości, zostało więc obecnie wyjaśnione.

Wśród wyroków wydanych w sprawach z tego zakresu na uwagę zasługują: wyroki wydane w sprawach SA/Lu 2059/95, SA/Lu 1893/95, SA/Lu 1740/95 i SA/Lu 1706/95, które jednolicie wyjaśniają, że uprawnienia przewidziane art.20 ust.3 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 z późn.zm.) przysługują wdowom i wdowcom po zmarłym kombatancie, jeśli gdyby on żył nie podlegałby ich pozbawieniu na podstawie art.25 ust.2 pkt 1 w związku z art.21 ust.2 oraz art.25 ust.2 pkt 2 powołanej ustawy.

Kolejnym zagadnieniem, które budzi wątpliwości, jest kwestia charakteru przymusowych przesiedleń osób narodowości polskiej do Mołdawii w kontekście art.4 ust.1 pkt 3 lit.b cyt. ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. ... oraz wyroku, o którym mowa w art.8 ust.1 pkt 2 tej ustawy.

Ciekawe zagadnienie było przedmiotem rozważań Sądu w sprawie II SA/Po 652/96. W sprawie tej Sąd stanął na stanowisku, że w postępowaniu o wydanie zaświadczenia o przebiegu służby wojskowej nie jest dopuszczalne prowadzenie dowodów z zeznań świadków na okoliczność uczestnictwa w określonych działaniach zbrojnych. Wyjaśniono natomiast, że odmowa wydania zaświadczenia nie zamyka drogi do dowodzenia wskazywanych przez stronę okoliczności w postępowaniu przed Rierownikiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w Warszawie.

Rozbieżność w orzecznictwie odnotowana została w związku z relacją między art.25 ust.4 zd.2 ustawy o kombatantach a art. 201 k.p.a. Obecnie orzecznictwo jest jednolite i przyjmuję, że przepis ustawy kombatanckiej jest przepisem szczególnym, wyliczącym zastosowanie art.201 § 1 i 2 k.p.a.

Nadal otwarta pozostaje dyskusja nad zagadnieniem uprawnień kombatanckich z art.1 ust.2 pkt 6 ustawy o kombatantach, dla osób prowadzących przewidzianą w tym przepisie działalność w ramach Milicji Obywatelskiej.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych aktualnie stoi na stanowisku, że Milicja Obywatelska nie może uchodzić za formację wojskową lub organizację walczącą o suwerenność i niepodległość Polski, o których mowa w art.1 ustawy. Na tle całokształtu orzecznictwa NSA, pogląd ten nie jest przyjętym. W większości aprobowane jest stanowisko, iż ustawa o kombatantach nie wyklucza możliwości przyznania uprawnień kombatanckich osobom, które w charakterze funkcjonariusza MO wykonywały działalność, o której mowa w art.1 ust.2 pkt 6 tej ustawy.

Zarówno w orzecznictwie SN jak i NSA nie ma jednolitego poglądu w sprawie pozbawiania uprawnień kombatanckich osób, które na mocy dotychczasowych przepisów uzyskały takie uprawnienia wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944-1956 w charakterze uczestników walk o ustalenie i utrwalenie władzy Ludowej (art.25 ust.2 pkt 2 ustawy o kombatantach). W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21.03.1996 r., sygn.akt III ARN 80/95 (OSN IAPIUS, Nr 18/96, poz.261), w motywach orzeczenia

przyjęto, że organ orzekający w sprawie pozbawienia uprawnień kombatanckich na podstawie art.25 ust.2 ustawy nie jest obowiązany do wyjaśnienia, czy istnieją przesłanki uzasadniające przyznanie takich uprawnień na podstawie art.21 ust.1 tej ustawy. Pozbawienie uprawnień kombatanckich na podstawie art.25 ust.2 pkt 2 ustawy nie wyklucza ich przyznania w drodze decyzji potwierdzającej działalność wymienioną w art.1 ust.2 w zw. z art.2, albo fakty, o których mowa w art.4, chyba że zachodzą przesłanki, o których mowa w art.21 ust.2 ustawy (inaczej w wyroku z dnia 4 września 1996 r., sygn. akt III ARN 30/96).

W większości orzecznictwo NSA nie podziela w całości przedstawionego zapatrywania.

Argument, iż art.25 ust.2 pkt 2 został umieszczony w Rozdziale 7 "Przepisy przejściowe i końcowe" wcale jeszcze nie oznacza, w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich przyznanych z tytułu utrwalania władzy Ludowej, że organ prowadzący weryfikację nie ma w ogóle obowiązku brania pod uwagę dowodów świadczących o działalności weryfikowanego określonej w art.1 ust.2 i art.2 i 4 ustawy. Skoro organ wzywał skarżącego do przedstawienia dowodów dotyczących jego działalności kombatanckiej i skarżący tego rodzaju dowody przedstawił, to zgodnie z art.8 k.p.a. tenże organ był zobligowany do sprawdzenia przedstawionego środka dowodowego i zbadania czy skarżący może być uznany za kombatanca. Żaden przepis ustawy nie zakazuje sprawdzenia, czy osoba weryfikowana może być uznana za kombatanca lub inaczej, czy legitymuje się działalnością uznaną za kombatancką. Istota weryfikacji polega na sprawdzeniu, czy osoba, której przyznano uprawnienia

komatancie na podstawie dotychczasowych przepisów z tytułu utrwalania władzy ludowej w ogóle musi być komatantem w rozumieniu przepisów ustawy. Jeżeli osoba taka przedstawi dowody potwierdzające jej działalność komatancą, to odsyłanie jej na drogę odrębnego postępowania administracyjnego w sprawie o przyznanie uprawnień komatanczkich nie byłoby celowe.

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

W sprawach tego rodzaju najczęściej kwestionowane były decyzje dotyczące określenia zdolności poborowych do odbycia służby wojskowej (przyznania kategorii), odmowy odroczenia zasadniczej służby wojskowej, powołania na ćwiczenia wojskowe oraz odmowy skierowania do służby zastępczej.

W pierwszej z tych grup przeważały skargi na decyzje wojskowych komisji lekarskich utrzymujące w mocy orzeczenia rejonowych komisji lekarskich o zdolności poborowych do odbycia służby wojskowej. Skarżone decyzje często obciążone były, skutkującymi ich uchYLENIEM nieprawidłowościami polegającymi przede wszystkim na zaniechaniu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz niewzględnieniu wszystkich dowodów. Przykładowo - w wielu przypadkach poborowych nie kierowano na ponowne badania lekarskie i uznawano ich za zdolnych do służby mimo wyraźnych objawów bólowych. Kilkakrotnie komisje lekarskie nie ustosunkowały się do zarzutów poborowych i pomijały przedłożone zaświadczenia lekarskie. Ponadto uwagę zwraca często występująca powierchowość i ogólnikowość uzasadnień decyzji, nie wy-czerpujących dyspozycji art.107 § 3 k.p.a.

Na tle kwestii odroczenia zasadniczej służby wojskowej po-

jawiał się problem, czy należy odroczyć odbycie służby osobie pełniącej funkcję duchownego o charakterze czasowym, nie zaś dożywotnim. Sąd stanął na stanowisku (SA/Sz 1964/95 z 10 stycznia 1996 r.), że uznanie za duchownego wymaga wnikliwego zapoznania się z zasadami funkcjonowania kościoła lub związku wyznaniowego. Ponadto w sprawach odroczeń ze względu na prowadzenie gospodarstwa rolnego, wystąpiły trudności interpretacyjne art.553 k.c., szczególnie zaś pojęcie zorganizowanej całości gospodarczej. Problemy rodzi też kwestia ustalenia, czy poborowy prowadzi gospodarstwo rolne osobiście. W związku z tym Sąd stwierdził (II SA/Ka 795/96 z 15 października 1996 r.), że winien być brany pod uwagę aktualny stan gospodarstwa (w tym wykorzystanie użytków rolnych), dla ustalenia którego można przesłuchać kierownika referatu rolnictwa urzędu gminy, zasięgnąć w tym przedmiocie pisemnej informacji lub przeprowadzić oględziny.

W zakresie powołania na ćwiczenia wojskowe powstało zagadnienie, czy żołnierzowi rezerwy, który odbył wcześniej zasadniczą służbę wojskową można nadać przydział do formacji nie-militaryzowanej ze względu na wyznawane przezeń zasady moralne. Sąd uznał, (SA/Ka 2802/95 z 18 lutego 1996 r.), że mimo braku stosownej regulacji prawnej, skierowania takiego w uzasadnionych przypadkach wykluczyć nie można. Poza tym, w podnoszonej w wielu odwołaniach kwestii zmniejszenia dochodów w związku z powołaniem na ćwiczenia, Sąd stwierdził (SA/Ka 346/96 z 18 kwietnia 1996 r.), iż w sytuacji, w której konkurują ze sobą interesy skarżącego i szaszczelny obowiązek żołnierski,

trzeba o ile zachodzi taka konieczność przyjąć nawet przejściowe zmniejszenie się dochodów".

Większość skarg kwestionujących odmowę skierowania poborowych do służby zastępczej oddalona została w związku z przyjętym i ugruntowanym w orzecznictwie poglądem uznającym konieczność wykazania rzeczywistego konfliktu sumienia (wynikającego z przyjętych zasad moralnych lub wyznawanej religii), stanowiącego przeszkodę w spełnieniu obywatelskiego obowiązku, którym jest odbycie służby wojskowej.

Uwagę zwraca problem przeznaczenia ruchomości stanowiących własność osób fizycznych w ramach świadczeń na rzecz obrony - na wypadek mobilizacji lub wojny. W wyroku SA/Ka 200/96 z 7 czerwca 1996 r. Sąd dał wyraz przekonaniu, że w odniesieniu do świadczących rzeczowych wiek posiadacza rzeczy nie ma znaczenia, zaś stosowne decyzje muszą być wydawane w czasie pokoju (w myśl paremii "si vis pacem - para bellum"), co nie neguje ich wykonałości wyłącznie na wypadek ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny.

Aktualne pozostało, ujawnione w 1995 r. zagadnienie różnice orzecznictwa dotyczącego charakteru prawnego i dopuszczalności zaskarżenia do NSA orzeczeń o ustaleniu związku schorzenia ze służbą wojskową. W związku z licznymi wątpliwościami Ośrodek Zamiejscowy NSA w Gdańsku wystąpił do Prezesa NSA, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów "czy ustalenia dotyczące stopnia uszczerbku na zdrowiu żołnierzy i związku przyczynowego między uszczerbkiem na zdrowiu a służbą wojskową mają charakter de-

czynji administracyjnej?" W 1996 r. powiększony skład NSA nie udzielił odpowiedzi na powyższe pytanie.

Sprawy z zakresu ewidencji, paszportów, obywatelstwa i cudzoziemców

1. W sprawach o wymeldowanie z pobytu stałego w lokalu - NSA kontynuował dotychczasową linię orzecznictwa.

Interesującym zagadnieniem, jakie pojawiło się w omawianej kategorii spraw, była kwestia wymeldowania z pobytu stałego w lokalu małoletnich dzieci, które po śmierci matki - najemcy lokalu z mocy postanowienia sądu powszechnego umieszczone zostały w rodzinach zastępczych wobec ograniczenia władzy rodzicielskiej ich ojca, obecnego najemcy.

Dokonując oceny legalności zaskarżonej decyzji z punktu widzenia przesłanek niezbędnych do wymeldowania z lokalu, a mianowicie: utraty prawa do przebywania w lokalu i opuszczenie lokalu bez wymeldowania się, określonych w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jedn. tekst Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 z późn. zm.) NSA oddalając skargę wyraził następujący pogląd: "ojciec, któremu przysługuje władza rodzicielska, nawet ograniczona, nie może skutecznie pozbawić, mocą oświadczenia swej woli małoletnich dzieci uprawnień do przebywania w lokalu, które przysługują im z mocy prawa". Sąd wskazał na treść art. 8 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509), w myśl którego w razie śmierci najemcy, jego następni, wstępni mieszkający z nim stale do chwili jego śmierci wступują w stosunek najmu, chyba że się

tego prawa zrzekną wobec wynajmującego.
pogląd ten Sąd uzasadnił nadto stwierdzeniem że także brzmienie art.72 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz.329) nie daje podstaw do przyjęcia, że umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej zgodnie z postanowieniem sądu opiekuńczego, na zasadzie organizacji opieki dla dzieci i młodzieży pozbawionych całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej - nie może być uznane za dobowolne opuszczenie miejsca pobytu stałego w lokalu (sygn. akt V SA 1601 - 1603/95).

Interesującą w tej dziedzinie była także sprawa SA/Lu 2469/95, w której przedmiotem zaskarżenia była decyzja odmawiająca zameldowania osoby na pobyt stały w lokalu nabytym przez nią wraz z nieruchomością umową prywatną. Stan prawny tej nieruchomości nie jest uregulowany i nie wiadomo kto jest jej właścicielem. Decyzja odmowna stała na stanowisku, że sprzedawca tej nieruchomości (skarżący) nie będąc jej właścicielem nie może skutecznie potwierdzić dla nabywcy uprawnien do lokalu, która w nim zamieszkała faktycznie na pobyt stały. Skarżący tę nieruchomością sprzedał po śmierci swych rodziców, którzy mieszkając w lokalu będącym na tej nieruchomości byli w nim zameldowani na pobyt stały nie mając do tej nieruchomości tytułu własności, gdyż nabyli ją również umową prywatną. Wydany wyrokiem w tej sprawie uchylone zostały decyzje obywatela Instancji administracyjnej, a w jego motywach podniesiono, że rodzice skarżącego zamieszkując na przedmiotowej nieruchomości, bez tytułu własności do niej, sprawowali nad nią zarząd, który przeszedł po

ich śmierci na skarżącego. W związku z tym w świetle art.29 ust.1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych skarżący jako zarządca tej nieruchomości uprawniony jest do potwierdzenia uprawnień do zamieszkania dla nabywcy tej nieruchomości w drodze prywatnej umowy.

Poza tym lektura wydanych wyroków w tych sprawach wskazuje, że decyzje o wymeldowaniu lub odmowie wymeldowania wydawane są najczęściej w przypadku istnienia sporów między małżonkami lub byłymi małżonkami, którzy w drodze takich decyzji dążą do uregulowania spornych między nimi problemów majątkowych.

Na uwagę zasługuje także wyrok w sprawie SA/Sz 1551/95 odwołający skargę na decyzję w przedmiocie anulowania czynności materialno-technicznej polegającej na zameldowaniu na pobyt stały. Skarżący zameldowali się na pobyt stały w budynku (zgodnie z pozwoleniem na budowę) handlowo-usługowym, którego część została samowolnie przeznaczona na cele mieszkaniowe. Sąd uznał, że czynność polegająca na zameldowaniu na pobyt stały może być dokonana tylko w określonym lokalu. Skoro skarżący przed zamieszkaniem nie uzyskali stosownej akceptacji nadzoru budowlanego o przeznaczeniu części budynku na cele mieszkaniowe, to czynność polegająca na zameldowaniu należy uznać za wadliwą. Zatem decyzja wydana w oparciu o art.47 ust.2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie narusza przepisów prawa.

Godną jest odnotowania skarga na decyzję stwierdzającą nieważność dowodu osobistego wydanego skarżącemu (sprawa SA/Lu 1373/95). Jest to jedyna sprawa z zakresu przepisów o dowodach

osobistych, która była przedmiotem rozpoznania na przesłrzeni ostatnich lat w OZ w Lublinie. Mianowicie w dniu 12 kwietnia 1994 r. skarżącemu wydany został dowód osobisty. Po dokonaniu tej czynności zostało wszczęte postępowanie o unieważnienie powyższego dokumentu i w trakcie tego postępowania zostało ustalone, że skarżący jako małoletni przybył do Polski z ZSRR w 1980 r. wraz ze swymi rodzicami - matką obywatelką ZSRR i ojcem obywatelem Polski. Miejscem urodzenia skarżącego był ZSRR, a rodzice jego nie składali oświadczeń o wyborze dla niego obywatelstwa, dlatego zgodnie z art.1 ust.1 i 2 Konwencji zawartej między Rządem Polskim i Rządem b. ZSRR z dnia 31 marca 1965 r. w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa (Dz.U. z 1966 r., Nr 4, poz.19) nabył on obywatelstwo państwa, w którym się urodził. Skarżący w dniu 24 maja 1995 r. oddał w Wydziale Konsularnym Ukrainy w Warszawie paszport radziecki uzyskując zaświadczenie, że nie jest obywatelem Ukrainy. Natomiast obywatelstwa polskiego skarżący nigdy nie nabył i w zaistniałej sytuacji jest bezpaństwowcem.

W chwili wydania dowodu osobistego skarżący posiadał obywatelstwo ZSRR i nie był jak też nie jest dotychczas obywatelem Polski. Dlatego decyzja zaskarżona jest zgodna z art.34 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W myśl bowiem tego przepisu dowód osobisty może posiadać tylko osoba będąca obywatelem polskim.

W związku z powyższym skarga została oddalona.

2. Akta stanu cywilnego

W sprawie SA/Rz 906/95, dotyczącej odmowy wpisania do polskich ksiąg stanu cywilnego kopii zaświadczenia o zawarciu związku małżeńskiego między obywatelką RP, a obywatelem Republiki Kuby, Sąd w motywach orzeczenia stwierdził m.in., że zgodnie z art.73 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz.180) wszelkie odpisy z aktów stanu cywilnego wydawane na podstawie ksiąg stanu cywilnego, ich fotokopie, fotografie, odbitki itp. mogą być traktowane na równi z oryginalnym dokumentem tylko wówczas, gdy zostały poświadczone przez ten organ, który przechowuje oryginalny ksiąg stanu cywilnego i jest uprawniony do wydawania z nich odpisów lub przez polską placówkę konsularną stwierdzająca, że są one zgodne z oryginałem i że mają charakter dokumentu publicznego, wydane zgodnie z prawem miejsca wystawienia. Jeśli dokument nie spełnia w/w cech może mieć jedynie znaczenie dowodu pośredniego, potwierdzającego sporządzenie aktu. W konkretnym przypadku skarżąca nie przedstawiła dokumentu mogącego być podstawą transkrypcji określonej w art.73 ust.1 Prawa o aktach stanu cywilnego. Tym niemniej organ naruszając podstawowe zasady postępowania administracyjnego, nie wezwał skarżącej do przedstawienia dokumentu podlegającego takiej transkrypcji. Trafne zatem było uchylene decyzji obydwu instancji.

3. Zmiany imion i nazwisk

Interesujący przypadek w tej dziedzinie rozstrzygnął Sąd w sprawie SA/Rz 703/95. Wojewoda utrzymał w mocy decyzję pierwszoinstancyjną orzekającą o zmianie nazwiska N.T.N. na "T" i odmówił zmiany nazwiska na "N.-T.". Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji w części dotyczącej odmowy zmiany nazwiska małoletniego N.T.N. na N.-T., zaś w pozostałej części skargę oddalił. W motywach wyroku Sąd m.in. stwierdził, że naruszona została w przedmiotowej sprawie zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art.15 k.p.a.). Postępowanie w sprawie zakończonej zaskarżoną decyzją zostało wszczęte z wniosku ojca, który domagał się zmiany nazwiska małoletniego dziecka. Organ pierwszej instancji prowadził postępowanie tylko w zakresie tego wniosku. Nie prowadził natomiast żadnego postępowania i nie wydał decyzji odnośnie zmiany nazwiska na dwuczłonowe. Organ odwoławczy orzekając o odmowie zmiany nazwiska na dwuczłonowe naruszył zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego skoro nie orzekał o tym organ pierwszej instancji. Ponadto naruszony został art.138 k.p.a., który w sposób wy-czerpujący określa granice uprawnień decyzyjnych organu odwoławczego. Decyzja, która utrzymuje w mocy decyzję organu pierwszej instancji i jednocześnie orzeka co do istoty sprawy nie mieści się w zamkniętym katalogu rozstrzygnięć z art.138 k.p.a. W tym stanie sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji w części dotyczącej zmiany nazwiska małoletniego N.T.K. na N.K., zaś w pozostałej części skargę oddalił.

4. Sprawy paszportowe

W tej grupie w kilkunastu sprawach ze skarg wniesionych przez Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych orzekającą o odmowie unieważnienia paszportu poborowemu, który wyjechał za granicę bez spełnienia ustawowego obowiązku meldunkowego wynikającego z art.53 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz.16), pojawił się problem zasadności przyznania przymiotu strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art.28 k.p.a. NSA stwierdzając nieważność kwestionowanych skargami decyzji, uznał że Wojewódzki Sztab Wojskowy w sprawie o unieważnienie paszportu ma wyłączenie interes faktyczny, polegający na podjęciu wszelkich działań zmierzających do spowodowania stawienia się poborowego w celu uregulowania obowiązku służby wojskowej. Organ państwowy, w tym organy administracji państwowej, także szczególnej, mogą być stronami postępowania administracyjnego wyłącznie w sprawach dotyczących ich praw lub obowiązków i mogą występować przed innym organem administracji państwowej jako strona tylko wówczas, gdy występują jako podmiot własnych praw i obowiązków, a nie tylko jako organ sprawujący władztwo administracyjne w określonej dziedzinie. W sytuacji, gdy organ administracji państwowej, zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami, rozstrzyga w postępowaniu administracyjnym sprawę dotyczącą praw i obowiązków podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji państwowej, inny organ tej administracji nie staje się stroną postępowania nawet wówczas, gdy ma utrudnione wykonywanie zadań własnych. Interes Państwa, a także

interes społeczny w postępowaniu reprezentuje w takim wypadku organ orzekający w sprawie.

NSA wyraził w tych sprawach pogląd, że art.156 § 1 pkt 2 k.p.a. służy wyeliminowaniu z obrotu prawnego wadliwych rozstrzygnięć nie tylko z powodu, że naruszają one w sposób oczywisty regulację zawartą w przepisie powołanym jako podstawa prawna rozstrzygnięć, lecz także dlatego, że nie dają się pogodzić z systemem obowiązujących norm. Nie mogą więc w obrocie prawnym utrzymać się decyzje, w których Szef Sztabu Wojskowego występuje jako strona w postępowaniu administracyjnym o unieważnienie paszportu (sygn. akt V SA 1450/95, 1452/95 i inne).

5. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego

W roku 1996 podobnie jak w roku poprzednim w sprawach ze skarg na decyzje wydawane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 z późn.zm.) wątpliwości nadal budziły zagadnienia dotyczące nabycia obywatelstwa polskiego przez repatriację.

W sprawie o sygn. akt V SA 747/95 NSA stwierdził nieważność decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie odmowy stwierdzenia nabycia obywatelstwa polskiego w trybie art.12 cyt. ustawy i wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy skarżącemu już wcześniej nadano obywatelstwo polskie prawomocnym postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ponowne orzekanie o odmowie stwierdzenia nabycia obywatelstwa polskiego dotknięte jest wadą nieważności określona w art.156 § 1 pkt 3 k.p.a.

6. Cudzoziemcy

W sprawach dotyczących rozstrzygnięć wydawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz.30) nadal dominowały skargi dotyczące odmowy wydania zezwolenia na pobyt stały. Jednym z istotnych problemów, jaki był przedmiotem oceny Sądu, było odstępowanie od uzasadnienia postanowień wydawanych przez Komendanta Głównego Policji w przedmiocie wyrażania opinii w sprawach cudzoziemców ubiegających się o kartę stałego pobytu w Polsce, z powołaniem jako podstawy prawnej art.22 ust.1 ustawy o cudzoziemcach oraz art.126 w związku z art.107 § 5 k.p.a. Podkreślenia wymaga, że skarga na powyższe postanowienie wniesiona została po dniu 1 października 1995 r., wobec czego ocena zgodności z prawem tego rozstrzygnięcia została dokonana z uwzględnieniem przepisów obowiązującej już w tym czasie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz.368 ze zm.).

NSA nie podzielił trafności organu co do oparcia zaskarżonego postanowienia na podstawie prawnej z art.22 ust.1 cyt. ustawy o cudzoziemcach wobec nie budzącego wątpliwości brzmienia tego przepisu, z którego wynika, iż ustawodawca uprawnia do odstępowania przez organ od uzasadnienia odnośną wyłączenie do decyzji wydanych na podstawie tej ustawy, a w rozpoznawanej sprawie przepis ten mógł mieć zastosowanie w odniesieniu do decyzji rozstrzygającej w kwestii karty stałego pobytu, wydanej na podstawie art.13 ust.1 i 2 ustawy o cudzoziemcach.

Uznając, że uprawnienie organu do odstąpienia od uzasadnienia ma swoje oparcie w art. 107 § 5 k.p.a., a nie jest błędnie to

przyjął organ w treści art.22 ust.1 ustawy o cudzoziemcach, NSA wywiódł, że skorzystanie przez organy z odstąpienia od uzasadnienia postanowienia o wydaniu odmownej opinii w sprawie karty stałego pobytu, gdy wymaga tego interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny, nie zwalnia z obowiązku pełnego udokumentowania okoliczności, które stały się faktyczną podstawą negatywnego postanowienia. Organy mają prawo nieprzedstawiania tych argumentów stronie, jednakże dowody te muszą istnieć, by umożliwić sądowi administracyjnemu zbadanie zgodności z prawem niekorzystnych postanowień dla stron (sygn. akt V SA 2156/95).

7. Sprawy dotyczące uchodźców

W 1996 r. w porównaniu do roku 1995 zaznaczył się wyraźny wpływ skarg na decyzje w sprawach o nadanie statutu uchodźcy. W rozpoznawanych 4 sprawach ze skarg cudzoziemców na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy NSA zwracał uwagę na nieprzeszczególnienie w postępowaniu administracyjnym postanowień ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz.30 z późn.zm.), w szczególności art.10 ust.4 uzależniającego wydanie decyzji od współdziałania Ministra Spraw Wewnętrznych z Ministrem Spraw Zagranicznych. Sąd wskazał, że współdziałanie organów administracji państwowej przy rozstrzygnięciu spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej uregulowane jest art.106 k.p.a. i jeżeli przepis prawa uzależnia jej wydanie od zajęcia stanowiska przez inny organ, to wydanie decyzji powinno być poprzedzone wydaniem, w samodzielnym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ współdziałający, postanowienia w

trybie określonym w art. 106 § 5 k.p.a., w którym obowiązuje również zasada dwuinstancyjności i możliwość zaskarżenia postanowienia do sądu administracyjnego (art.16 ust. 1 pkt 2 ustawy o NSA). W tej kwestii powołano się też na uchwałę składu 5 sędziów NSA z dnia 18 grudnia 1995 r. sygn. akt VI SA 17/95 (sygn. akt 59/96). Podobny pogląd NSA wyraził w sprawach o sygn. akt V SA 2124/95, V SA 452/96 i V SA 1969/95.

Samorząd terytorialny

Na wstępie wypada przypomnieć, że do tej tematyki zalicza się tylko skargi w sprawach związanych z funkcjonowaniem organów samorządowych, w tym sprawy budżetów gmin. W związku z tym należy wyróżnić: a/ skargi organów nadzoru na uchwały organów gmin (art.93 ustawy o samorządzie terytorialnym); b/ skargi gmin na rozstrzygnięcia organów nadzoru (art. 98 ust.1 tej ustawy); c/ skargi podmiotów nieadministracyjnych na uchwały organów gmin (art.101 cytowanej ustawy) lub na zaniechania tych organów w zakresie wskazanym w art. 101a tej ustawy.

Mimo pewnych wahań poszczególnych danych statystycznych, potwierdził się wniosek o stabilizacji także w ubiegłym roku wpływu skarg tej kategorii, przy pewnej jednak tendencji malejącej. O ile bowiem w 1995 r. wpłynęło 96 skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin, o tyle w 1996 r. wpływ tych skarg zmalał do 80 (dla porównania: w 1994 r. - 90). Podobnie skargi gmin: w 1996 r. wpłynęło ich 185, podczas gdy w 1995 r. - 226, a w 1994 r. - 229 skarg. Przeciwną tendencję natomiast wykazują skargi podmiotów nieadministracyjnych na uchwały organów gmin,

o ile bowiem w 1995 r. wpływ ich wyniósł 765 (w 1994 r. - 317), o tyle w 1996 r. liczba tych skarg wzrosła do 852 (wzrost o ponad 11%).

Wprawdzie dopiero tendencje w dłuższym przedziale czasu mogłyby dostarczyć materiału do wyciągnięcia wniosków, tym niemniej porównanie danych o skargach podmiotów nieadministracyjnych (art. 101 ustawy samorządowej) daje podstawę do ustalenia, że zakres korzystania z tego typu skarg stale rośnie, co można by ocenić jako wzrost wiedzy o prawie, gdyby nie wnioski wynikające z innych danych. Otóż na wpływ 852 skarg tego rodzaju aż 469 zostało odrzuconych, przy czym najczęściej przyczyną odrzucenia było zaniechanie wezwania właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa. Jeśli uwzględnić pozostałe skargi z poprzedniego okresu (398) i odliczyć skargi nie rozpoznane (473), w 1996 r. rozpoznano w sumie 777 skarg tego rodzaju, z czego odrzucono 469, a więc 60% rozpoznanych (55% wpływu). Jest to zjawisko przeciwnie do poprzednich lat (1995 r. - 30% wpływu, 1994 r. - 50% wpływu). Oprócz odrzucenia (z przyczyn formalnych), skargi tej kategorii były także dość licznie oddalane (166, tj. prawie 20% wpływu) z powodu bezzasadności. Te dane mogą prowadzić do wniosku, że wprawdzie wiedza o możliwości skorzystania ze skargi tego rodzaju rozszerza się, ale wiedza o warunkach skorzystania z takiej skargi jest nadal niewielka.

Nieco inaczej można ocenić skargi gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze. Wpływ tych skarg wykazuje tendencję łagodnie malejącą, a przy tym skarg odrzuconych jest niewiele (34 tj. ok. 18% wpływu).

Jednakże oddalono skarg gmin aż 68 (ponad 36% wpływu). Mimo to jest to nadal tendencja malejąca także pod tym względem, ponieważ w 1994 r. oddalono prawie 54% wpływu tej kategorii skarg, a w 1995 r. - 46% wpływu. Interesujące jednak jest to, że nie towarzyszył temu wzrost liczby skarg uwzględnionych. O ile bowiem w 1994 r. uwzględniono takich skarg 44, a w 1995 r. - 72, o tyle w 1996 r. tylko 46.

Dla uzupełnienia obrazu trzeba podać, że wśród skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin (wpływ 80) odrzucono tylko 10, a oddalono 19, przy uwzględnieniu 31 skarg. Prowadzi to do wniosku o braku stabilizacji, o ile bowiem liczba skarg oscyluje wokół zbliżonych wartości (1994 r. - 90 skarg; 1995 r. - 96), o tyle liczba skarg uwzględnionych powróciła do poziomu z 1994 r. (38; dla porównania 1995 r. - 53). Prawie podwoiła się natomiast liczba oddalonych: z 10 w 1994 r. i 11 w 1995 r. do 19 w 1996 r.

Wśród problematyki występującej w skargach tej kategorii tj. na akty organów samorządu, a pamiętać trzeba, że skargi te mogą dotyczyć wszystkich dziedzin działalności uchwałodawczej organów gmin, na pierwszym miejscu trzeba wymienić kontrowersje na temat dopuszczalności (lub niedopuszczalności) wprowadzenia do statutów gmin przepisów przewidujących tajność głosowania w sprawach innych niż to określa ustawa o samorządzie terytorialnym. Na tym tle zaznaczyła się wyraźna rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, co do sposobu interpretacji art. 14 ustawy samorządowej.

Znaczna grupa skarg dotyczyła uchwał wprowadzających generalne zakazy spożywania napojów alkoholowych na terenach gmin.

W tych jednak wypadkach Sąd jednolicie wyrażał pogląd, że brak jest podstaw prawnych do ustalania takich zakazów przez organy gmin. Ta problematyka jest sygnalizowana przez ośrodki zamiejscowe w Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu, przy czym w sprawie SA/Po 3281/95 Sąd rozpoznający tego rodzaju sprawy uznał za celowe wystąpienie do prezesa NSA o wyjaśnienie wątpliwości prawnej przez skład siedmiu sędziów. W uchwale z dnia 16 grudnia 1995 r. sygn. OPS 8/96 skład siedmiu sędziów NSA ustalił, że na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy samorządowej rada gminy nie może stanowić przepisów porządkowych o zakazie spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych. Z tą uchwałą koresponduje wyrok SA/Ka 2937/95, w którym sąd orzekł, że wprawdzie art. 14 ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi daje podstawę do stanowienia zakazów spożywania alkoholu w miejscach publicznych, ale takie zakazy muszą konkretnie określać miejsce obowiązywania. Z kolei w wyroku SA/Wr 444/96 Sąd stwierdził, że za naruszenie zakazów wprowadzonych na podstawie art. 14 ust. 6 cytowanej ustawy rada nie może sama ustanawiać sankcji, ponieważ stosuje się wówczas sankcje przewidziane w tej ustawie.

Interesujący problem natomiast pojawił się w Ośrodku Zamiejsco-wym w Krakowie. Wydając uchwałę w sprawie gminnego programu profilaktyki (art. 12 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholi-zmowi), rada gminy ustanowiła pewne ograniczenia czasu sprzedaży. Rozpoznając skargę na tę uchwałę, Sąd uznał, że celem takiego programu nie jest formułowanie przepisów gminnych i nie można w nim zamieszczać norm powszechnie obowiązujących (SA/Kr 284/95). Znaczną grupą skarg z kolei dotyczyła problematyki planowa-nia przestrzennego, przy czym w tej grupie znaczący udział miały

skargi podmiotów nieadministracyjnych, zwłaszcza osób fizycznych. Na uwagę zasługuje przede wszystkim podkreślenie w wyroku SA/Kr 2329/95, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje dwa rodzaje środków kwestionowania projektu planu miejscowego: protest i zarzut. W stosunku do każdego z nich są inne wymagania formalne, inny tytuł zgłaszania oraz inny tryb zaskarżania do sądu administracyjnego, na co nie zawsze organy gmin zwracają uwagę. Jednocześnie w orzecznictwie podkreślano, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego związane jest z przestrze-ganiem szczególnego trybu prac i właśnie to stanowi jedną z pod-stawowych gwarancji praw zainteresowanych podmiotów. Pominiecie jakiejś fazy sporządzania projektu prowadzi do niezgodności u-chwały z prawem (SA/Ka 3001/95, SA/Ka 2159/95). Właśnie w tej grupie spraw pojawiły się skargi zgłoszone w trybie art. 101a ustawy samorządowej (skargi na zaniechanie wykonania czynności nakazanych prawem), w których domagano się na przykład zmian w planie zagospodarowania przestrzennego i przeznaczenia nie-ruchomości rolnych na ogrody działkowe; skargi nie uwzględniono (II SA/Kr 280/96).

Warto także zasygnalizować ważny problem, jaki pojawił się w Ośrodku Zamiejscowym we Wrocławiu, ale ma znaczenie ogólnopolskie. Sąd mianowicie stwierdził nieważność kilku uchwał rad gmin lub oddalił skargi gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze z tego powodu, że ustalenie rocznych stawek podatków lokalnych następo-wało z mocą wsteczną od 1 stycznia, co Sąd uznał za sprzeczne z art. 42 ust. 2 ustawy samorządowej. Mając świadomość, że zbyt późne publikowanie przez Ministra Finansów corocznych granic

stawek tych podatków powoduje, że organy gminy nie miały możliwości we właściwym czasie podjąć uchwał w tym przedmiocie, Sąd jednak uznał, że nie uzasadnia to wprowadzenia przepisów gminnych o podatkach lokalnych z mocą wsteczną.

Grupa spraw ważna ze względu na charakter stanowiły problemy ustrojowe samorządu. Mimo iż samorząd terytorialny funkcjonuje już prawie 7 lat i przez ten czas był wielokrotnie wspierany orzecznictwem NSA, w dalszym ciągu pojawiają się (bynajmniej nie sporadycznie) tendencje do działania poza lub ponad prawem. Można tu wymienić uchwały o zmianie granic miasta (SA/Rz 35/96), chociaż wiadomo, że sprawa taka należy do właściwości Rady Ministrów (art. 4a ustawy samorządowej).

W innej gminie usiłowano powołać prezydium rady, a więc organ nie przewidziany tą ustawą (SA/Rz 592/96), a jeszcze w innej - "konwent sołtysów" (SA/Sz 742/96).

Była także próba przyznania przewodniczącemu rady gminy prawa nadzoru nad działalnością biura rady, mimo że jest to komórka organizacyjna urzędu gminy, kierowana przez burmistrza (II SA 695/96).

Jakkolwiek te przykłady wskazują na nieznajomość w gminach ustawy będącej podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego, zjawiska takie towarzyszą samorządowi od czasu jego powstania. Inny jest charakter dwóch ostatnich przykładów. W jednym z nich rada gminy podjęła uchwałę o odwołaniu ~~z~~ stanowiska wójta będącego jednocześnie radnym, mimo braku zgody rady. Sąd nie uznał za możliwe orzeczyć o nieważności tej uchwały wyłączenie z powodu braku zgody rady, ponieważ kontrola legalności uchwały o odwołaniu wójta gminy nie obejmuje skutków prawnych tej uchwały

w zakresie stosunku pracy (SA/Wr 2544/95). W drugim przykładzie natomiast chodziło o prawo dostępu członka wspólnoty samorządowej do protokołów z posiedzeń zarządu gminy (SA/Rz 2722/95). Sąd uznał, że granice prawa mieszkańców gminy do informacji określają przepisy ustaw (np. o tajemnicy państwowej i służbowej). Wobec tego nie można żądać udostępniania protokołów zarządu gmin bez sprecyzowania, jakie konkretnie informacje chce się uzyskać.

Problematyki prawnej samorządu terytorialnego dotyczyło szereg uchwał NSA podjętych na wniosek składów orzekających NSA lub samorządowych kolegiów odwoławczych. Na uwagę zasługuje zwłaszcza uchwała z dnia 16 grudnia 1996 r. (OPS 6/96), w której wyrażono pogląd, że wojewoda może w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym stwierdzić nieważność uchwały zarządu gminy o odwołaniu dyrektora szkoły podstawowej z powodu sprzeczności tej uchwały z przepisami art. 38 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329). Z kolei w uchwałę z dnia 15 kwietnia 1996 r., OPK 3/96 wyjaśniono, że uchwała rady gminy ustalająca zasady przyznawania świadczeń z pomocy społecznej oraz ustalająca zasady zwrotu przez świadczeniobiorców wydatków na usługi nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Natomiast w uchwałę z dnia 20 maja 1996 r., OPK 11/96 wyjaśniono, że organem samorządu terytorialnego rzeczowo właściwym do wydania opinii, o jakiej mowa w art. 64 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze jest wójt lub burmistrz (prezydent miasta), a do wydania tej opinii stosuje się przepis art. 106 k.p.a. z uwzględnieniem unormowań zawartych w art. 64 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego.

IV DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA

I. Naczelny Sąd Administracyjny w 1996 r. rozstrzygnął wyrokiem ogółem 21.627 skarg na różnego rodzaju akty i inne czynności administracyjne (w 1995 r. - 20.489), z czego uwzględnił 7.839 skarg, tj. 36,2% (w 1995 r. - 7.664, tj. 37,4%). Oddalonych zostało 13.788 skarg, co stanowi 63,8% skarg rozstrzygniętych wyrokiem (w 1995 r. - 12.825, tj. 62,6%).

Wśród powyższej liczby 21.627 skarg rozstrzygniętych wyrokiem, 18.646 skarg dotyczyło aktów i czynności organów administracji rządowej. W tej grupie skarg uwzględnionych zostało 6.934, tj. 37,2%. Spośród tych 18.646 skarg na działalność administracji rządowej, 11.830 dotyczyło aktów i czynności terenowych organów administracji rządowej, z czego uwzględnionych zostało 4.322 skargi, tj. 36,5% oraz 6.816 skarg na akty i czynności naczelnych i centralnych organów administracji, z czego uwzględnionych zostało 2.612 skarg, tj. 38,3%.

Wskaźnik skuteczności skarg na akty i czynności naczelnych i centralnych organów według resortów, uwzględniając rozstrzygnięcia wyrokiem co najmniej 10 skarg z danego resortu, ukształtował się w 1996 r. następująco (rozpoznane w 1996 r. skargi dotyczyły aktów i czynności organów naczelnych i centralnych działających w poprzedniej strukturze organizacyjnej - sprzed reformy):
Komenda Główna Policji - 5,0% (w 1995 r. - 24,7%), Ministerstwo Obrony Narodowej - 22,6% (w 1995 r. - 18,8%), Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - 22,6% (w 1995 r. - 11,1%), Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa 25,7% (w 1995 r. - 23,5%), Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej - 26,8% (w 1995 r. - 25%), Ministerstwo Finansów - 30,5% (w 1995 r. - 31%),

Ministerstwo Przemysłu - 33,3% (w 1995 r. - 18,9%), Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej - 34,8% (w 1995 r. - 37,2%), Komenda Główna Straży Pożarnej - 34,8%, Urząd d/s Komendantów i Osób Represjonowanych - 35,9% (w 1995 r. - 61,8%), Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - 36,8% (w 1995 r. - 33,9%), Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - 36,8% (w 1995 r. - 35,7%), Krajowy Urząd Pracy - 38,3%, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych - 42,5% (w 1995 r. - 34,2%), Ministerstwo Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa - 43,3% (w 1995 r. - 32,7%), Ministerstwo Sprawiedliwości - 46,8% (w 1995 r. - 21,7%), Główny Urząd Cei - 53,4% (w 1995 r. - 57%), Ministerstwo Edukacji Narodowej - 62,5% (w 1995 r. - 63,6%), Społeczna Komisja Rewindykacyjna - 66,7% (w 1995 r. - 60,8%), Ministerstwo Kultury i Sztuki - 76,9%, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - 84,6%, Ministerstwo Zaczności - 92% (w 1995 r. - 38,6%).

Spośród 21.627 skarg rozstrzygniętych wyrokiem, 2582 skargi dotyczyło aktów i czynności samorządowych kolegów odwoławczych, z czego uwzględniono 814 skarg, tj. 31,5%.

Ponadto wśród skarg na akty rozstrzygniętych wyrokami było 397 skarg związanych z działalnością uchwałodawczą organów samorządu terytorialnego. Z tej liczby: 233 to skargi na uchwały wniesione w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie terytorialnym - uwzględniono ich 67, tj. 28,8%; 50 to skargi organów nadzorczych na uchwały organów gmin - uwzględniono 31, tj. 62%; 114 to skargi organów gmin na rozstrzygnięcia organów nadzorczych - uwzględniono 46, tj. 40,4%.

Wskaźnik skuteczności skarg na bezczynność organów administracji, liczony według załatwień na rozprawach, wyniósł 28,3% (w 1995 r. - 39,8%). Na ogólną liczbę 424 załatwionych na

rozprawach skarg tego rodzaju uwzględnionych zostało 120 skarg, oddalonych - 76, a odrzuconych i załatwionych w inny sposób (w szczególności przez umorzenie postępowania) - 228. Na postępowaniach niejawnych odrzucono i załatwiono w inny sposób (w szczególności przez umorzenie postępowania) - 776 skarg tego rodzaju.

2. W 1996 r. organy administracji znacznie częściej niż w latach poprzednich stosowały autokontrolę zaskarżonych decyzji - dopuszczalność uwzględnienia skargi w całości przez organ administracji we własnym zakresie w trybie - poprzednio art. 200 § 2 k.p.a. a obecnie - w sprawach, które wpłynęły do NSA po 30 września 1995 r. - art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W tym trybie organy administracji uwzględniły 1.061 skarg wniesionych do NSA, co stanowi 2,3% ogółu skarg wniesionych do NSA na działania i bezczynność organów administracji. Uwzględnienie skargi w całości w tym trybie powoduje umorzenie postępowania sądowego przez NSA, jako bezprzedmiotowego.

Ogromny stosunkowo wzrost załatwiania skarg w tym trybie (w 1995 r. odnotowano zaledwie 90 takich załatwień, co stanowiło minimalny odsetek wniesionych skarg - 0,22%) należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. Ten tryb załatwiania skarg wniesionych do NSA, odpowiada ogólnym zasadom ustawowym, że zanim dojdzie do orzekania przez Sąd zostać powinny wyczerpane wszystkie przewidziane prawem środki prawne skorygowania wadliwych działań lub przzerwania bezczynności organów administracji w postępowaniu przed tymi organami. W związku z tym środek prawny autokontroli przewidziany w art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym powinien być coraz szerzej wykorzystywany przez organy administracji, oczywiście zgodnie z prawem. Trzeba bowiem mieć także na uwadze, że działania organu administracji podjęte na

podstawie powołanego art. 38 ust. 2 ustawy o NSA podlega także zaskarżeniu do NSA.

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

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

- niedokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy i niepełnym zgromadzeniu materiału dowodowego niezbędnego do prawidłowego rozpatrzenia sprawy,
- powierzchnowej ocenie zebranego materiału dowodowego, nieuwstosunkowaniu się do zarzutów i argumentów podnoszonych przez strony i przekraczaniu granic swobodnej oceny dowodów,
- naruszaniu zasady informowania stron, określonej w art. 9 k.p.a., zwłaszcza nieudzieleniu im wyjaśnień co do stanu prawnego sprawy oraz wskazówek o ich uprawnieniach i obowiązkach,
- naruszaniu zasady zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu poprzez niezawiadomienie strony o wszczęciu postępowania, prowadzenie postępowania bez udziału strony, niezapoznanie strony z aktami sprawy i zebraniem w nich materiałem dowodowym, niezawiadomianie stron o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodów, zaniechanie obowiązków umożliwienia stronie wypowiedzenia się przed rozstrzygnięciem sprawy co do przeprowadzonych dowodów,

- niezgodnym z wymaganiami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnianiu decyzji, zwłaszcza wydanej w ramach uznania administracyjnego.

W zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały: błędne rozumienie określeń ustawowych, wadliwa interpretacja przepisów, przekroczenie granic swobodnego uznania administracyjnego prowadzące do dowolności i arbitralności rozstrzygnięcia sprawy.

V. POZAORZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. W roku 1996 NSA w ramach uprawnień określonych w art. 32 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym dokonał 6 zawiadomień sygnalizacyjnych o stwierdzonych w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeniach prawa oraz o przypadkach niewykonania orzeczeń Sądu. Sygnalizacje te dotyczyły takich kwestii, jak: wadliwych pouczeń zamieszczanych w decyzjach administracyjnych o sposobie zaskarżania tych decyzji do NSA; niewykonania ostatecznej decyzji nakazującej dokonanie zmiany sposobu użytkowania warsztatu usługowego na działalność nie powodującą uciążliwości dla otoczenia; wątpliwości co do zgodności z prawem zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego gminy, polegającej na wyodrębnieniu jednej działki w obrębie zabudowy mieszkaniowej - osiedla domów jednorodzinnych i przeznaczeniu jej na cele prowadzenia działalności produkcyjnej, o której z góry przewiduje się, że może być szczególnie szkodliwa dla środowiska i pogorszyć stan środowiska; wątpliwości co do zgodności z prawem niezaskarżonej do NSA decyzji orzekającej o komunalizacji nieruchomości; wątpliwości co do

legalności decyzji w przedmiocie właszczenia przedsiębiorstwa państwowego nieruchomością w części orzekającej o nieodpłatnym nabyciu własności budowli, budynków i urządzeń, tworzących dworzec autobusowy.

W ramach pozaoorzecznicznej działalności wielu sędziów NSA, jak co roku, prowadziło zajęcia szkoleniowe w różnych formach dla pracowników administracji rządowej, samorządowej, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, przewodniczących sejmików samorządowych, przewodniczących rad gmin i członków zarządów gmin, pracowników organów podatkowych i inspektorów kontroli skarbowej, doradców podatkowych, pracowników urzędów pracy, kierowników działków higieny pracy Wojewódzkich Stacji Sanitarно-Epidemiologicznych.

Sędziowie NSA uczestniczyli w naradach i konferencjach problemowych, organizowanych m.in. przez Polską Akademię Nauk, Uniwersytet Śląski, Poddyplomowe Studium Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Wyższą Szkołę Administracji Publicznej w Łodzi, Izby Skarbowe, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Samorządowe Kolegia Odwoławcze i ich Krajową Reprezentację, Regionalne Izby Obrachunkowe i Najwyższą Izbę Kontroli, Radę Legislacyjną, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnych, Małopolski Instytut Samorządności w Krakowie, Wrocławskie Towarzystwo Naukowe, Fundację im. Batoiego, Dyrekcję Okręgowych Dróg Publicznych, Generalną Dyrekcję Lasów Państwowych.

Tematami szkoleń, porad i konferencji były m.in. wybrane zagadnienia: postępowania administracyjnego, kontroli sądowej działań organów administracji, postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, zobowiązań podatkowych i podatków, gospodarki gruntami,

wyłączania nieruchomości, z zakresu prawa geologicznego i górniczego, dodatków mieszkaniowych, z zakresu pomocy społecznej, postępowania w sprawach chorób zawodowych, zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ewidencji ludności, z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, z ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, w zakresie ustawy o działalności gospodarczej, z zakresu egzekucji administracyjnej, z zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialności odszkodowawczej gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA.

Ponadto 24 sędziów NSA prowadziło stałe lub okresowe zajęcia dydaktyczne z zakresu prawa na wyższych uczelniach.

VI. WSPÓŁPRACA Z INNymi ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

1. Współdziałanie z Sądem Najwyższym polegało na rozpoznawaniu przez ten Sąd rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA oraz rozstrzyganiu zagadnień prawnych przedstawionych przez składy orzekające NSA w sprawach, które wpłynęły do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 października 1995 r.

W 1996 r. wniesionych zostało do Sądu Najwyższego 143 rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA. Stanowi to 0,4% liczby rozpoznanych w 1996 r. spraw ze skarg na działania i bezczynność organów administracji. Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny wniósł 46 rewizji nadzwyczajnych, I Prezes Sądu Najwyższego - 47, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - 37, Rzecznik Praw Obywatelskich - 12 oraz 1 rewizję nadzwyczajną wniósł Minister Pracy i Polityki Socjalnej.

W 1996 r. składy orzekające NSA przedstawiły Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne budzące

wątpliwości w 4 sprawach.

2. Prezes NSA skierował w 1996 r. do Trybunału Konstytucyjnego 1 wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy. Wniosek ten dotyczył wykładni art. 9 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum i został skierowany do Trybunału Konstytucyjnego na skutek wystąpienia Państwowej Komisji Wyborczej. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie wydana została w dniu 13 lutego 1996 r., sygn. W.1/96.

Ponadto Prezes NSA wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o orzeczenie w przedmiocie konstytucyjności art. 85 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego, ich organizacji oraz szczegółowego zakresu działania. Do daty sporządzenia "Informacji" brak było danych co do rozpoznania tego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny.

Składy orzekające NSA zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego w 5 sprawach z pytaniami prawnymi w przedmiocie zgodności prawa. Trybunał Konstytucyjny udzielił odpowiedzi w 3 sprawach: - w orzeczeniu z dnia 10 grudnia 1996 r., sygn. akt P.6/96, dotyczącym art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (tekst jednolity: Dz.U. z 1996 r. Nr 47, poz. 211);

- w orzeczeniu z dnia 4 lutego 1997 r., sygn. akt P.4/96, dotyczącym art. 42 ust. 1 pkt 6 w związku z ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 86, poz. 433, Nr 133, poz. 654 i z 1996 r. Nr 56, poz. 257);

- w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1997 r., sygn. akt P.2/96, dotyczącym § 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz.570).

W 2 sprawach Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów wobec dokonanej ich zmiany przez właściwy organ (postanowienie z dnia 4 grudnia 1996 r., sygn. akt P.7/96, dotyczące przepisów § 11 ust.2, § 12 ust.3 i § 13 ust.2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncertyrowane budownictwo jednorodzinne, scalamia i podziaknu nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych - Dz.U. Nr 72, poz. 312 - oraz postanowienie z dnia 16 października 1996 r., sygn. akt P.5/96, dotyczące § 1 ust. 2 i § 2 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 31 sierpnia 1990 r. w sprawie trybu zwrotu należności celnych pobranych od towarów przywiezionych z zagranicy i zużytych przy wyrobie towarów wywiezionych w obrocie towarowym z zagranicą - Dz.U. Nr 64, poz. 383 i Dz.U. z 1994 r. Nr 53, poz.219).

3. W 1996 r. NSA utrzymywał współpracę z przedstawicielami nauki i prawa. Umożliwiał im pełny wgląd do orzeczeń NSA dla celów naukowo-badawczych i dydaktycznych. W 1996 r. NSA zamówił u przedstawicieli nauki 30 głos. W tymże roku wpłynęło 19 głos. Głównym miejscem publikacji głos (z wyrokami) pozostał miesięcznik "Orzecznictwo Sądów Polskich". Ponadto głosy publikowane były w czasopiśmie "Prokuratura i Prawo" oraz "Glosa".

4. Współpraca z zagranicą

W 1996 r. trzyosobowa delegacja NSA uczestniczyła w posiedzeniu Rady Administracyjnej Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych w Tunisie.

NSA gościł grupę sędziów niemieckich (spotkanie to zorganizowano w ramach kontaktów z Niemiecką Fundacją Międzynarodowej Współpracy Prawniczej) oraz na prośbę Fundacji im. St.Batorego, grupę sędziów specjalistów prawa administracyjnego z Białorusi.

Członkowie Kierownictwa NSA przyjęli delegacje: Sądu Najwyższego Republiki Czech, Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Republiki Indii, Ministerstwa Sprawiedliwości Węgier, specjalistów prawa konstytucyjnego Republiki Białorusi, Sądu Konstytucyjnego Republiki Białorusi, Sądu Konstytucyjnego Republiki Koteńskiej.

W Ośrodku Zamiejscowym NSA w Katowicach z siedzibą w Gliwicach miała miejsce rewizyta dwóch sędziów Trybunału Administracyjnego w Amiens we Francji.

Poszczególne sędziowie NSA uczestniczyli w konferencjach i seminarjach dotyczących: integracji europejskiej, prawa uchodźców, europejskiego prawa pracy oraz na temat opodatkowania nielegalnych dochodów i ciężaru dowodu przy szacunkowym ustalaniu podstaw opodatkowania z udziałem ekspertów z Wielkiej Brytanii, Irlandii, Francji, USA, Dyrekcji d/s Koordynacji Zwalczenia Przestępczości Unii Europejskiej. Liczna grupa sędziów uczestniczyła w organizowanych przez Instytut Europejski w Łodzi na zlecenie Komitetu Integracji Europejskiej seminarjach z zakresu prawa Unii Europejskiej.

VII PROBLEMATYKA KADROWA

Na koniec roku 1996 obsada sędziowska wyniosła 182 sędziów, wobec 172 na koniec 1995 r. W niepełnym wymiarze czasu pracy zatrudnionych jest w NSA 10 sędziów (profesorowie prawa, mający pełne zatrudnienie na wyższych uczelniach i w instytucjach naukowo-badawczych). W ciągu 1996 r. powołanych zostało 13 nowych sędziów NSA (w 1995 r. 21), natomiast odeszło 4 sędziów (w 1995 r. - 6), w tym 2 na emeryturę a 2 zrezygnowało ze stanowiska sędziego. W Ministerstwie Sprawiedliwości pracowało 3 sędziów NSA, a 1 sędzia był delegowany na okres 3 miesięcy do orzekania w Sądzie Najwyższym.

Spośród 182 sędziów na koniec 1996 r. zatrudnionych było w Warszawie 58 sędziów (w 1995 r. - 54), a w Ośrodkach Zamiejscowych ogółem 124 sędziów (w 1995 r. - 118), z tego w Białymstoku - 8 (w 1995 r. - 8), w Gdańsku - 16 (w 1995 r. - 16), w Katowicach - 13 (w 1995 - 11), w Krakowie - 16 (w 1995 r. - 16), w Lublinie - 11 (w 1995 r. - 10), w Łodzi - 13 (w 1995 r. - 12), w Poznaniu - 16 (w 1995 r. - 16) w Rzeszowie - 9 (w 1995 r. - 9), w Szczecinie - 8 (w 1995 r. - 7), we Wrocławiu - 14 (w 1995 r. - 13). Liczba pracowników administracji i obsługi zwiększyła się do 326 osób, wobec 308 na koniec 1995 r. Wszyscy pracownicy wykazują się dobrym przygotowaniem zawodowym i spełniają warunki wymagane na pełnionych przez nich stanowiskach.

VIII PROBLEMATYKA ORGANIZACYJNA I FINANSOWA

1. W 1996 r. prowadzone były prace remontowe i remontowo-adaptacyjne w siedzibach NSA w zależności od potrzeb i możliwości finansowych.

Spośród wykonanych robót wymienić należy następujące:

w budynku NSA w Warszawie kontynuowano wymianę oświetlenia, wykonano modernizację sal rozpraw z przystosowaniem do wykonania klimatyzacji, zmodernizowano salę konferencyjną z przystosowaniem do zwiększonej liczby sędziów i możliwości prowadzenia rozpraw z udziałem zwiększonej liczby zainteresowanych. W ramach środków inwestycyjnych wykonano klimatyzację w salach rozpraw i sali konferencyjnej.

Wykonano instalację sygnalizacyjno-przyzywową w salach rozpraw oraz sygnalizację wizualną zabezpieczającą budynek od zewnątrz (dach i podwórze).

W OZ w Białymstoku wykonano elewację budynku, wymieniono stolarkę okienną, wykonano ogrodzenie posesji i inne prace remontowe, kończąc cykl adaptacyjno-remontowy rozpoczęty w 1994 r. po zakupie budynku.

W OZ w Gdańsku wykonano remont kapitalny więźby dachowej wraz z wymianą pokrycia dachowego, adaptację 2 dodatkowych pomieszczeń na lokale biurowe, remont cokołu budynku.

W OZ w Łodzi wykonano ocieplenie wraz z elewacją skrzydła budynku wewnątrz posesji adaptowanego dla potrzeb Sądu w 1995 r. Ponadto wykonano renowację i remont zabytkowej stolarki okiennej w części frontowej budynku.

W OZ w Rzeszowie w nowej siedzibie zakończono i przekazano do

użytku część parterową budynku, wykonano ogrodzenie posesji oraz drugostopniowe zasilanie budynku linią energetyczną, kończąc cykl remontowo-adaptacyjny, rozpoczęty w 1995 r. po uzyskaniu budynku. W OZ w Szczecinie zakończono prace remontowo-adaptacyjne pomieszczeń w budynku wspólnym z Sądem Wojewódzkim, rozpoczęte w 1995 r.

2. W 1996 r. wykonane zostały następujące prace związane z komputeryzacją NSA zapoczątkowaną w 1994 r. podpisaniem Umowy z Korporacją Firm Informatycznych S.A. na wykonanie systemu Obsługi Naczelnego Sądu Administracyjnego - SONSA:
 - odebrano wersję roboczą systemu wykonaną na podstawie wykonanego w 1995 r. projektu,
 - podpisano aneksy do Umowy umożliwiające przystąpienie do kolejnych faz II i III komputeryzacji,
 - opracowano projekt wersji eksploatacyjnej systemu dla NSA w Warszawie i pilotażowego dla Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z uwzględnieniem zmian zaproponowanych przez zespół roboczy podczas testowania i odbioru wersji roboczej systemu oraz z uwzględnieniem zmian wynikłych na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA, jak również rozszerzenia funkcji systemu,
 - dokonano częściowego odbioru prac związanych z wykonaniem wersjii eksploatacyjnej systemu,
 - zaproszono 9 firm do wzięcia udziału w przetargu w trybie "negocjacji z zachowaniem konkurencji" na dostawę dla NSA sprzętu komputerowego (serwery i stacje robocze) oraz na wykonanie sieci logicznych w 9 Ośrodkach Zamiejscowych.

W 1996 r. prowadzone były ponadto prace związane z własną bazą orzeczeń zrealizowaną w 1995 r. przez Biuro Orzecznictwa. Baza została rozbudowana, zmodyfikowana i wzbogacona o nowe funkcje w programie wspomagania, wyszukiwania i drukowania orzeczeń. Rozbudowano bazę o orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące pytań prawnych i rewizji nadzwyczajnych (sygnatury AZP i ARN) za lata 1981 - 1995 oraz o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego od roku 1986.

- Na dzień 31 grudnia 1996 r. baza zawierała 10114 orzeczeń, w tym:
- 1997 orzeczeń opublikowanych w zbiorze urzędowym ONSA (1981-1996),
 - 3292 orzeczeń opublikowanych w innych wydawnictwach prawniczych,
 - 3914 orzeczeń tezowych nie publikowanych skierowanych do karte- teki ogólnodostępnej,
 - 911 orzeczeń dostępnych w użytku wewnętrznym.
- Baza 10114 orzeczeń składa się z orzeczeń:
- 8618 NSA w tym:
 - 4374 z Wydziałów w Warszawie,
 - 47 z OZ w Białymstoku,
 - 651 z OZ w Gdańsku,
 - 468 z OZ w Katowicach,
 - 602 z OZ w Krakowie,
 - 319 z OZ w Lublinie,
 - 196 z OZ w Łodzi,
 - 605 z OZ w Poznaniu,
 - 45 z OZ w Rzeszowie,
 - 38 z OZ w Szczecinie,
 - 1273 z OZ we Wrocławiu,
 - 1157 Sądu Najwyższego,

- 339 Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie NSA dysponuje bazami:

- Rejestr Aktów Prawnych dostarczanej z Kancelarii Sejmu,
- baza ORZECZ z orzeczeniami Sądu Najwyższego w zakresie prawa cywilnego, karnego itp. opracowana przez Spółkę "Marka",
- IISOFM - bibliografia wydawnictw prawniczych z lat 1982-1996 opracowana przez PAN.

Ogólnodostępna kartoteka orzecznictwa znajdująca się w Bibliotece NSA w Warszawie na koniec roku zawierała 15 tys. kartotek.

3. Naczelny Sąd Administracyjny jest dysponentem odrębnej części w budżecie Państwa.

Dochoody za rok 1996 wyniosły 6.679.000 zł.

Wydatki wyniosły ogółem 35.750.000 zł, z tego wydatki inwestycyjne - 1.968.000 zł oraz wydatki bieżące - 33.782.000 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne - 26.807.000 zł. Wynagrodzenia i pochodne stanowiły 79,3% wydatków bieżących a 74,9% wydatków ogólnych.

IX WNIOSKI

1. Rok 1996 był pierwszym rokiem stosowania w praktyce orzecznictwej NSA ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która weszła w życie z dniem 1 października 1995 r.

W 1996 r. składy orzekające NSA zaczęły korzystać z nowych środków prawnoprocesowych, określonych w art.49 ustawy o NSA, służących rozstrzygnięciu istotnych wątpliwości prawnych występujących

w poszczególnych sprawach rozpoznawanych przez NSA. Doświadczenia orzecznictwe z tym związane wskazują, że w szczególności wystąpienia, o których mowa w art.49 ust.2 ustawy, o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, spełniają bardzo ważną rolę w wypracowywaniu kierunków wykładni prawa i jednolitości stosowania prawa w orzecznictwie NSA, a tym samym w orzecznictwie i praktyce działania organów administracji publicznej.

Doświadczenia orzecznictwe z roku 1996 potwierdzają też, że ważną rolę w wypracowywaniu jednolitości stosowania prawa przez organy samorządu terytorialnego i przez NSA w sprawach indywidualnych należących do zadań własnych gmin spełnia instytucja pytań prawnych przedstawianych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozpoznania przez samorządowe kolegia odwoławcze, o których mowa w art.18 ust.2 ustawy o NSA w zw. z art.22 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

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

- bieżącego przekazywania prezesowi właściwej Izby NSA przez prezesów ośrodków zamiejscowych i przewodniczących wydziałów informacji o wynikach narad sędziowskich omawiających zagadnienia prawne budzące wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie oraz inicjowanie w razie potrzeby wniesienia przez Prezesa NSA rewizji nadzwyczajnej;
- sprawnego i szybkiego doręczania odpisów orzeczeń stronom oraz przesyłania ich do Biura Orzecznictwa NSA tak, aby na-

stępowało to w terminie nie dłuższym niż 2-3 miesiące od daty ogłoszenia (wydania) orzeczenia; należy mieć przy tym na uwadze, że w aktualnym stanie prawnym termin do wniesienia przez podmiot uprawniony rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego wynosi wyjątkowo 6 miesięcy od daty ogłoszenia (wydania) orzeczenia, bez względu na przesłankę wniesienia takiej rewizji;

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

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

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

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

3. Podnoszeniu poziomu orzecznictwa administracyjnego i innych działań administracji publicznej podlegających kontroli sądowej służyć powinno także utrzymywanie współdziałania NSA z organami administracji publicznej, zwłaszcza poprzez wystąpienia sygnalizacyjne, o których mowa w art. 32 ustawy o NSA oraz udział sędziów w konferencjach, naradach, seminariach i szkoleniach organizowanych przez te organy.

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

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

Od 1990 r., kiedy to od kilku lat wpływ skarg do NSA był ustabilizowany i wynosił 12.000 - 13.000 skarg rocznie, w kolejnych latach następował znaczny przyrost wpływu skarg (w 1991 r. - 15.575, w 1992 r. - 24.336, w 1993 r. - 30.278, w 1994 r. - 32.501, w 1995 r. - 39.741, w 1996 r. - 45.838). Wystarczy porównać, że od 1990 r. wpływ skarg zwiększył się prawie czterokrotnie. W tym samym okresie liczba sędziów NSA zwiększyła się mniej niż dwukrotnie (w 1990 r. - 105 sędziów, w 1996 r. - 182 sędziów), natomiast liczba spraw załatwionych zwiększyła się z 13.304 spraw w 1990 r. do 38.600 spraw w 1996 r., a więc prawie trzykrotnie. Dotychczasowe obciążenie sędziów NSA ilością załatwianych przez nich spraw wyklucza możliwość zwiększenia tego obciążenia. Z uwagi na charakter NSA, który jest jednym Sądem, możliwości rozwiązywania problemu opanowania wpływu spraw poprzez znaczne zwiększenie liczby sędziów i ośrodków zamiejscowych

są również ograniczone. Rozwiązaniem tego problemu może być reforma sądownictwa administracyjnego polegająca na wprowadzeniu dwunastycznego sądownictwa administracyjnego. Ten kierunek rozwiązań został już podjęty i znalazł wyraz w projekcie nowej Konstytucji.

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

7. Istotnym problemem, który ma duży wpływ na sprawność postępowania sądowego i wydłużanie się czasu rozpoznawania spraw jest poziom pism zawierających skargi wnoszone do Sądu, zwłaszcza w sytuacji, gdy po wejściu w życie ustawy o NSA skargi są wnoszone bezpośrednio do Sądu. Skargi wnoszone przez same strony, bez udziału fachowych pełnomocników, bardzo często nie spełniają ustawowych podstawowych warunków formalnych, a w wielu wypadkach, pomimo wezwań sądowych skarżący nie potrafia uzupełnić braków skarg. Nakłada to na Sąd, a zwłaszcza przewodniczących wydziałów obowiązek podejmowania dodatkowych czynności w wielu sprawach. Nasuwa to potrzebę rozważenia w toku prac nad reformą sądownictwa administracyjnego także zagadnienia wprowadzenia "przymusu adwokackiego", co powinno być połączone z wprowadzeniem nowych zasad udzielania bezpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych lub w określonych kategoriach spraw.

8. Dalszej stałej poprawy wymagają warunki lokalowe NSA, które mają istotne znaczenie dla podnoszenia efektywności pracy Sądu, w tym zwłaszcza sprawności postępowania sądowego.

W efekcie systematycznych kilkuletnich działań inwestycyjnych i remontowo-adaptacyjnych, w bardzo dobrych i dobrych warunkach lokalowych działają obecnie Ośrodki Zamiejscowe w: Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie. Natomiast w bardzo słabych i trudnych warunkach lokalowych, niemalże uniemożliwiających właściwe funkcjonowanie Sądu, działają Ośrodki Zamiejscowe w Katowicach z siedzibą w Gliwicach, Wrocławiu, Gdańsku i Krakowie. Tylko uzyskanie dodatkowych powierzchni użytkowych, co w zasadzie oznacza w praktyce uzyskanie innych, większych budynków, może spowodować poprawę warunków funkcjonowania tych Ośrodków Zamiejscowych NSA.

W budynku w Warszawie niezbędne jest także udostępnienie na potrzeby NSA wszystkich pomieszczeń znajdujących się w tym budynku.

Tabela Nr 1.
Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1994 - 1996.

Rok	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło skarg						Załatwiono skarg						Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym						
			na akty i inne czynności		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym				
			I.b.	%	I.b.	%		I.b.	%	I.b.	%			
1994	16.175	34.344 ¹⁾	33.662	98,0	682	2,0	29.892	19.156	64,1	10.736	35,9	20.627		
1995	20.627	41.165 ²⁾	40.166	97,6	999	2,4	33.030	22.007	66,6	11.023	33,4	28.762		
1996	28.762	45.838	44.340	96,7	1.498	3,3	38.600	23.739	61,5	14.861	38,5	36.000		

1) W tej liczbie mieszczą się 1843 sprawy przekazane w 1994 r. między Ośrodkami Zamiejscowymi, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1994 r. wyniósł 32.501.

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

1) **Tabela Nr 2.**
Wpływ skarg na akty i inne czynności w zależności od organu,
który wydał akt w latach 1994 - 1996.

Rok	Wpływ skarg na akty i inne czynności organów							
	Ogółem	w tym						
		terenowych rządowych		samorządu terytorialnego zadania własne		naczelnym i centralnym		
		I.b.	%	I.b.	%	I.b.	%	
1994	33.662	23.379 ²⁾	69,5	*	*	10.283	30,5	
1995	40.166	27.541 ²⁾	68,6	*	*	12.625	31,4	
1996	44.340	25.711	58,0	5.436	12,2	13.193	29,8	

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 3,3 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

2) W latach 1994, 1995 wykazywano łączny wpływ skarg na akty organów terenowych rządowych i organów samorządu terytorialnego zadania własne.

Tabela Nr 3. 1)
Załatwienie wyrokiem na rozprawach i na posiedzeniach niejawnych skarg na akty i inne czynności w latach 1994 - 1996.

Rok	Załatwiono						
	Ogółem	w tym				w inny sposób	
		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		l.b.	%
l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%		
1994	18.884 ²⁾	7.032	37,2	10.529	55,8	1.323	7,0
1995	21.756 ²⁾	7.664	35,2	12.825	59,0	1.267	5,8
1996	21.627	7.839	36,2	13.788	63,8	*	*

- 1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących załatwienia skarg na bezczynność organu, które stanowią 3,3 % wpływu /por. tabela Nr 1/.
- 2) W latach 1994, 1995 wykazywano sprawy załatwione na rozprawach wyrokiem oraz w inny sposób.

L.p.	Rodzaj spraw i symboli sprawy	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			l.b.	% ogółu wpływu	
1	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny /601/	1994	3.338	9,9	40,4
		1995	3.837	9,6	33,5
		1996	4.740	10,7	37,4
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1994	116	0,3	33,8
		1995	325	0,8	30,6
		1996	271	0,6	42,7
3	Drogi publiczne, komunikacja, łączność i transport /603/	1994	482	1,4	36,3
		1995	635	1,5	26,1
4	Drogi, koleje, lotnictwo cywilne, spedytaria, żegluga /603/ (*)	1996	574	1,3	24,0
5	Działalność gospodarcza, drobna wytwórczość, rzemiosło /604/	1994	488	1,4	22,0
		1995	414	1,0	28,7
		1996	421	0,9	32,8
6	Sprawy wewnętrzne, dowody tożsamości, obywatelstwo, paszporty /605/	1994	1.443	4,3	21,5
		1995	1.489	3,7	25,5
		1996	1.494	3,4	24,7
7	Geologia, geodezja i kartografia /606/	1994	295	0,9	34,5
		1995	304	0,8	32,8
8	górnictwo /606/ (*)	1996	81	0,2	25,0
9	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz gospodarka gruntami w tym też Skarb Państwa /607/	1994	4.113	12,2	31,2
		1995	3.605	9,0	26,4
		1996	1.204	2,7	33,5
10	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa, górnictwo /608/	1994	190	0,6	21,6
		1995	103	0,3	9,4
		1996	23	0,1	40,9
11	Gospodarka wodna, ochrona wód, budownictwo wodne, melioracja /609/	1994	280	0,8	52,7
		1995	252	0,6	27,1
		1996	218	0,5	38,1
		1994	465	1,4	30,9
		1995	315	0,8	24,0
		1996	289	0,7	26,2
		1994	7.059	21,0	34,5
		1995	11.532	26,7	35,3
		1996	12.842	29,0	35,9

Tabela Nr 4
Skargi na akty administracyjne i inne czynności ¹⁾
rodzajów spraw w latach 1994 - 1996.

1	2	3	4	5	6
1	Sprawy dewizowe /612/	1994	13	0,0	46,2
		1995	7	0,0	80,0
12	Geodezja i kartografia /612/ (*)	1996	279	0,6	27,3
		1994	311	0,9	40,3
		1995	404	1,0	41,8
13	Ochrona przyrody ochrona środowiska /613/	1996	648	1,5	56,3
		1994	149	0,4	56,3
		1995	249	0,6	64,2
14	działalność badawczo rozwojowa, archiwa /614/	1996	215	0,5	45,3
		1994	513	1,5	27,5
		1995	930	2,3	29,7
15	Zagospodarowanie przestępne /615/	1996	1.666	3,8	30,5
		1994	950	2,8	14,9
		1995	693	1,7	17,0
16	Reinictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo, weterynaria (...) /616/	1996	716	1,6	23,1
		1994	100	0,3	49,1
		1995	140	0,3	37,9
17	Uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć /617/	1996	121	0,3	29,8
		1994	1.438	4,3	36,2
		1995	1.068	2,7	40,1
18	Wywłaszczenia nieruchomości i innych praw, zwrot nieruchomości /618/	1996	1.039	2,3	34,9
		1994	4.009	11,9	33,4
		1995	5.054	12,6	39,5
19	Stosunki pracy i służbowe, inspekcja pracy /619/	1996	929	2,1	9,6
		1994	2.046	6,1	26,3
		1995	1.640	4,1	26,8
20	Zdrowie, opieka zdrowotna, nadzór sanitarny /620/	1996	975	2,2	32,8
		1994	1	0,0	0,0
		1995	4	0,0	100,0
21	Prywatyzacja mienia /621/	1996	1.324	3,0	21,1
		1994	6	0,0	0,0
		1995	15	0,0	0,0
22	ubezpieczeniowa, bankowość, sprawy dewizowe /622/	1996	62	0,1	60,0
		1994	4	0,0	100,0
		1995	9	0,0	90,9
23	Nadzór techniczny, miary i wagi, normalizacja, sprawy jakości /623/	1996	3	0,0	75,0
		1994	374	1,1	39,0
		1995	344	0,9	34,0
24	Powszechny obowiązek obrony /624/	1996	967	0,8	31,5
		1994	27	0,1	46,2
		1995	101	0,3	30,0
25	Cudzoziemcy, azyl /625/	1996	50	0,1	25,0
		1994	143	0,4	39,7
		1995	123	0,3	39,7
26	Łączność, telekomunikacja, radio i telewizja /626/ (*)	1996	171	0,4	33,9
		1994	143	0,4	39,7
		1995	123	0,3	39,7
		1996	171	0,4	33,9

1	2	3	4	5	6
27	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców /627/	1994	12	0,0	100,0
		1995	16	0,0	50,0
28	Cudzoziemcy, azyl, nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców /627/ (*)	1996	165	0,4	56,3
		1994	5	0,0	33,3
		1995	3	0,0	66,7
29	Status Kościołów i związków wyznaniowych /628/	1996	9	0,0	0,0
		1994	124	0,4	35,0
		1995	97	0,2	26,7
30	Zwrot mienia /629/	1996	231	0,5	36,8
		1994	4.651	13,8	62,8
		1995	5.894	14,7	57,1
31	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa /629/ (*)	1996	7.347	16,6	50,0
		1994	152	0,5	21,7
		1995	193	0,5	24,3
32	Zezwolenia na posiadanie broni /631/	1996	200	0,5	23,6
		1994	---	---	---
		1995	---	---	---
33	Pomoc społeczna /632/ (**)	1996	1.156	2,6	22,5
		1994	---	---	---
		1995	---	---	---
34	Bezrobocie i inne sprawy dotyczące zatrudnienia /633/ (**)	1996	2.404	5,4	28,6
		1994	---	---	---
		1995	---	---	---
35	Kombatanci /634/ (**)	1996	1.216	2,7	34,0
		1994	---	---	---
		1995	---	---	---
36	Kultura fizyczna, sport i turystyka /635/ (**)	1996	16	0,0	0,0
		1994	---	---	---
		1995	---	---	---
37	Kultura i sztuka, ochrona zabytków, ochrona praw autorskich /636/ (**)	1996	14	0,0	0,0
		1994	---	---	---
		1995	---	---	---
38	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze i związane z nimi sprawy /637/ (**)	1996	4	0,0	0,0
		1994	365	1,1	62,4
		1995	371	0,9	51,9
39	Inne nie objęte symbolami 601 - 631 /632/	1996	856	1,9	29,1
		1994	33.662	100	31,6
		1995	40.166	100	35,2
33	R A Z E M N S A	1996	44.340	100	33,6

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 3,3 ogółu wpływów /por. Tabela Nr 1/.

2) Dane z rubryk oznaczonych (*) są nieporównywalne z danymi za lata 1994 - 1995.

3) Dane z rubryk oznaczonych (**) są nieporównywalne z danymi za lata 1994 - 1995.

/Sprawy oznaczone innymi symbolami nie były wykazywane w odrębnych pozycjach/.

T a b e l a N r 5

Skargi na akty administracyjne i inne czynności terenowych organów II instancji
/samorządowych i rządowych/ według województw w latach 1994 - 1996.

Lp. Województwo	Rok	Wpływ			Uwzględ- niono na rozprawie w %
		l.b.	% ogółu wpływu		
1	2	3	4	5	6
1 St. Warszawskie	1994	1.472	6,3		33,6
	1995	1.931	7,0		37,6
	1996	1.971	6,3		36,6
2 Białkopodlaskie	1994	151	0,6		37,4
	1995	206	0,7		49,1
	1996	219	0,7		43,7
3 Białostockie	1994	729	3,1		29,4
	1995	729	2,6		25,7
	1996	691	2,2		30,4
4 Białskie	1994	582	2,5		28,5
	1995	799	2,9		34,0
	1996	908	2,9		35,6
5 Bydgoskie	1994	540	2,3		38,4
	1995	712	2,6		36,8
	1996	784	2,5		38,4
6 Chełmskie	1994	241	1,0		47,9
	1995	245	0,9		35,2
	1996	184	0,6		54,1
7 Chechanowskie	1994	233	1,0		36,1
	1995	278	1,0		35,7
	1996	298	1,0		29,4
8 Częstochowskie	1994	465	2,0		28,3
	1995	550	2,0		26,9
	1996	792	2,5		27,6
9 Elbląskie	1994	233	1,0		36,4
	1995	326	1,2		33,5
	1996	401,0	1,3		44,8

1	2	3	4	5	6
10 Gdańskie	1994	799	3,4		42,5
	1995	1.100	4,0		39,1
	1996	1.676	5,4		41,4
11 Gorzowskie	1994	223	1,0		36,1
	1995	620	2,3		31,6
	1996	924	1,0		25,7
12 Jeleniogórskie	1994	348	1,5		33,1
	1995	456	1,7		34,2
	1996	537	1,7		39,7
13 Kaliskie	1994	411	1,8		40,0
	1995	412	1,5		42,5
	1996	568	1,8		43,8
14 Katowickie	1994	1.399	6,0		26,5
	1995	1.257	4,6		20,8
	1996	1.664	5,3		30,6
15 Kieleckie	1994	466	2,0		22,7
	1995	703	2,6		23,9
	1996	971	3,1		30,2
16 Koninckie	1994	157	0,7		24,2
	1995	204	0,7		28,3
	1996	242	0,8		35,1
17 Koszalińskie	1994	308	1,3		28,1
	1995	653	2,4		21,7
	1996	490	1,6		24,9
18 Krakowskie	1994	840	3,6		37,3
	1995	1.154	4,2		29,4
	1996	1.183	3,8		31,5
19 Krosnienckie	1993	417	1,8		25,9
	1994	323	1,2		35,3
	1995	394	1,3		42,1
20 Legnickie	1994	317	1,4		23,6
	1995	435	1,6		27,9
	1996	440	1,4		26,3
21 Leszczyńskie	1994	199	0,9		50,4
	1995	188	0,7		37,0
	1996	166	0,5		38,2
22 Lubelskie	1994	691	3,0		39,1
	1995	871	3,2		36,3
	1996	900	2,9		39,3

1	2	3	4	5	6
23	komżyskie	1994	319	1,4	26,0
		1995	307	1,1	18,3
		1996	317	1,0	30,3
24	Łódzkie	1994	1.220	5,2	40,1
		1995	976	3,5	37,9
		1996	1.248	4,0	39,4
25	Nowosądeckie	1994	336	1,4	30,1
		1995	425	1,5	33,3
		1996	637	2,0	34,0
26	Olsztyńskie	1993	389	1,7	25,9
		1994	562	2,0	26,3
		1995	678	2,2	40,8
27	Opolskie	1994	477	2,0	30,7
		1995	595	2,2	29,1
		1996	684	2,2	25,8
28	Ostrołęckie	1994	212	0,9	34,1
		1995	223	0,8	34,1
		1996	264	0,8	34,8
29	Piłskie	1994	287	1,2	47,4
		1995	277	1,0	33,3
		1996	443	1,4	36,7
30	Piotrkowskie	1994	517	2,2	30,9
		1995	635	2,3	43,7
		1996	791	2,5	55,2
31	Płockie	1994	419	1,8	44,4
		1995	329	1,2	34,3
		1996	405	1,3	46,7
33	Poznańskie	1994	887	3,8	37,6
		1995	1.070	3,9	35,6
		1996	1.091	3,5	32,6
33	Przemyskie	1993	369	1,6	24,6
		1994	302	1,1	36,1
		1995	293	0,9	48,6
34	Radomskie	1994	468	2,0	27,9
		1995	588	2,1	30,1
		1996	768	2,5	41,1
35	Rzeszowskie	1994	742	3,2	31,7
		1995	607	2,2	31,1
		1996	742	2,4	37,0

1	2	3	4	5	6
36	Siedleckie	1994	311	1,3	43,6
		1995	426	1,5	36,6
		1996	434	1,4	32,9
37	Sieradzkie	1993	192	0,8	39,7
		1994	195	0,7	25,5
		1995	222	0,7	25,9
38	Skiernewickie	1994	350	1,5	29,6
		1995	363	1,3	31,7
		1996	338	1,1	35,7
39	Ślupskie	1994	281	1,2	28,1
		1995	347	1,3	39,7
		1996	452	1,5	32,4
40	Suwalskie	1994	443	1,9	21,3
		1995	420	1,5	18,5
		1996	393	1,3	25,7
41	Szczecińskie	1994	748	3,2	33,7
		1995	1.280	4,6	27,4
		1996	955	3,1	24,1
42	Tarnobrzskie	1994	345	1,5	32,7
		1995	283	1,0	36,1
		1996	374	1,2	42,1
43	Tarnowskie	1994	296	1,3	21,7
		1995	369	1,3	31,1
		1996	422	1,4	39,0
44	Toruńskie	1994	369	1,6	27,5
		1995	426	1,5	33,3
		1996	449	1,4	38,7
45	Wąbrzyskie	1994	393	1,7	28,9
		1995	487	1,8	28,7
		1996	579	1,9	30,9
46	Włocławskie	1994	313	1,3	36,6
		1995	341	1,2	35,7
		1996	314	1,0	34,8
47	Wrocławskie	1994	869	3,7	21,9
		1995	936	3,4	30,9
		1996	1.139	3,7	29,3
48	Zamojskie	1994	280	1,2	26,8
		1995	317	1,2	28,4
		1996	350	1,1	37,6
49	Zielonogórskie	1994	326	1,4	25,6
		1995	303	1,1	31,6
		1996	562	1,8	41,7
50	RAZEM NSA	1994	23.379	100	32,6
		1995	27.541	100	31,9
		1996	31.147	100	35,3