

Naczelny Sąd Administracyjny

Informacja o działalności
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w roku 1994

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1995 r.

I. WPŁYW SKARG	str. 1
II. POSTĘPOWANIE SĄDOWE	str. 6
III. ORZECZNICTWO NSA	str. 8
IV. DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA	str. 94
V. POZARZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NSA	str. 99
VI. UDZIAŁ W PRACACH LEGISLACYJNYCH	str. 102
VII. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTRYTUCJAMI ...	str. 105
VIII. PROBLEMATYKA KADROWA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWO-GOSPODARCZA	str. 116
IX. WNIOSKI	str. 118

Załączniki:

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

I WPŁYW SKARG

1. W roku 1994 zaznaczył się dalszy wzrost wpływu skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej w skrócie NSA), jednak nie był on już tak znaczny jak w poprzednich latach, co zaznaczyło się zwłaszcza w IV kwartale. Ogółem w roku 1994 wpłynęło 32.501 skarg wobec 30.278 skarg w roku 1993. Wzrost zatem wpływu wyniósł 2.223 skargi (7,3% wobec 24,4% w 1993 r.) i dotyczył zarówno skarg na akty administracyjne, jak i na bezczynność organów administracji.

W zakresie skarg na akty administracyjne ich liczba zwiększyła się o 2.054 (z 29.769 w 1993 r. do 31.823 w 1994 r., a więc o 6,9%), natomiast w zakresie skarg na bezczynność organów administracji o 169 (z 509 w 1993 r. do 678 w 1994 r., a więc o 33,2%).

Odnotowany w 1994 r. wzrost liczny skarg pozostaje głównie w związku ze zwiększeniem się liczby skarg w dwóch kategoriach spraw - celnych i zobowiązań podatkowych, które łącznie stanowią 34,8% wszystkich skarg. Przyczyny zwiększenia się liczby skarg w wymienionych grupach spraw są podobne do tych, które wystąpiły w poprzednich latach. Stanowią je: stałe rozszerzanie wymiany towarowej z zagranicą (cła) oraz rozwój gospodarki wolno-rynkowej (zobowiązania podatkowe).

Podobnie jak w latach poprzednich, większość skarg pochodziła od obywateli. Jednakże ich procentowy udział w ogólnej liczbie skarg zmniejszył się z 73,1% w 1993 r. do 70,4% w 1994 r., co jest tendencją obserwowaną w ostatnich latach i pozostaje w związku z udziałem w sferze działań prawnych spółek, różnych organizacji i innych podmiotów.

Wskaznik zasadności skarg, będący porównaniem liczby skarg uwzględnionych przez NSA z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawie wyniósł 37,2% i był wyższy od wskaźnika takich skarg w 1993 r., który wyniósł 34,2%.

2. Podany wyżej wzrost liczby skarg na akty administracyjne (skargi na bezczynność organu pominięto, gdyż stanowią one zaledwie 2% ogólnu skarg) dotyczy zarówno naczelnych i centralnych organów administracji, jak i organów terenowych. Liczba skarg na akty administracyjne naczelnych i centralnych organów wyniosła 10.283 wobec 9.814 w 1993 r. (wzrost o 4,8%), a liczba skarg na akty organów terenowych wyniosła 23.379 wobec 19.955 w 1993 r. (wzrost o 17,2%).

3. Dość znaczne zmiany wykazują dane ilustrujące wpływ spraw w przekroju przedmiotowym.

Zwiększyła się - jak już wspomniano - liczba skarg w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych (z 5.159 w 1993 r. do 7.059 w 1994 r.) i ceł (z 3.746 w 1993 r. do 4.651 w 1994 r.). Wzrost liczby skarg wystąpił ponadto w sprawach z zakresu budownictwa, urbanistyki i architektury (z 3.010 w 1993 r. do 3.338 w 1994 r.), spraw wewnętrznych, w tym ewidencja ludności, paszporty, akty stanu cywilnego oraz obywatelstwo (z 1.293 w 1993 r. do 1.443 w 1994 r.), w sprawach z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki gruntami (z 4.015 w 1993 r. do 4.113 w 1994 r.), planowania przestrzennego (z 351 w 1993 r. do 513 w 1994 r.), zdrowia i opieki społecznej (z 1.214 w 1993 r. do 2.046 w 1994 r.).

W większości tych spraw ze wzrostem liczby skarg łączyło się zwiększenie ich udziału w ogólnej liczbie skarg. Jednakże tylko w

wypadku spraw z zakresu zobowiązań podatkowych oraz zdrowia i opieki społecznej wskaźnik udziału skarg w ogólnej liczbie skarg uległ istotniejszemu zwiększeniu (odpowiednio z 17,3% w 1993 r. do 21,0% w 1994 r. i z 4,1% w 1993 r. do 6,1% w 1994 r.). W dwóch grupach spraw, a mianowicie z zakresu budownictwa, urbanistyki i architektury oraz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki gruntami udział skarg w ich ogólnej liczbie uległ zmniejszeniu; odnotowane w tym względzie zmiany nie są znaczne (odpowiednio z 10,1% w 1993 r. do 9,9% w 1994 r. i z 13,5% w 1993 r. do 12,2% w 1994 r.).

Zmniejszenie się liczby skarg odnotowano w sprawach zatrudnienia i spraw socjalnych obejmujących m.in. sprawy kombatanckie (z 4.451 w 1993 r. do 4.009 w 1994 r.), z zakresu oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, nauki i kultury (z 216 w 1993 r. do 149 w 1994 r.), rolnictwa i leśnictwa, w tym gospodarki terenami rolniczymi i leśnymi (z 1.158 w 1993 r. do 950 w 1994 r.) oraz wyłączenia nieruchomości i innych praw (z 1.534 w 1993 r. do 1.438 w 1994 r.).

Jeżeli chodzi o pozostałe grupy skarg, to zarówno ich ilość, jak i udział w ogólnej liczbie skarg, kształtują się na poziomie zbliżonym do danych z 1993 r.

4. Wzrostowi liczby skarg w skali ogólnokrajowej towarzyszył, oczywiście, wzrost liczby skarg w większości województw. W 9 województwach jednak odnotowano nieznaczny spadek skarg. Są to: województwo stołeczne warszawskie (z 1.487 w 1993 r. do 1.472 w 1994 r.), kaliskie (odpowiednio: z 427 do 411), kieleckie (odpowiednio: z 551 do 466), krakowskie (odpowiednio: z 910 do 840),

nowosądeckie (odpowiednio: z 395 do 336), ostrołęckie (odpowiednio: z 308 do 212), płockie (odpowiednio: z 454 do 419), sieradzkie (odpowiednio: z 194 do 192) i toruńskie (odpowiednio: z 372 do 369).

W województwach, w których wystąpił wzrost liczby skarg nie był on równomierny. Wyraźne zwiększenie liczby skarg odnotowano: w województwie białostockim (z 550 w 1993 r. do 729 w 1994 r.), katowickim (odpowiednio: z 1.074 do 1.399), koszalińskim (odpowiednio: z 287 do 308), krośnieńskim (odpowiednio: z 242 do 417), kłodzkim (odpowiednio: z 779 do 1.220), radomskim (odpowiednio: z 341 do 468), rzeszowskim (odpowiednio: z 445 do 742), suwalskim (odpowiednio: z 270 do 443), wrocławskim (odpowiednio: z 680 do 869) i zielonogórskim (odpowiednio: z 173 do 326). W pozostałych województwach wzrost liczby skarg był mniejszy, a niekiedy kształtował się na bardzo zbliżonym poziomie do stanu stwierdzonego w roku 1993.

Porównując przedstawiony wyżej materiał statystyczny z danymi ilustrowanymi wpływ skarg w poszczególnych województwach stwierdzono m.in., że w województwach, w których w roku 1993 odnotowano spadek liczby skarg, a mianowicie: w ciechanowskim, koszalińskim, opolskim i śląskim, w 1994 roku wystąpiło zjawisko odwrotne, tj. wzrost liczby skarg. Jednakże był to tylko wzrost nieznaczny. Zwraca ponadto uwagę to, że spadek skarg wystąpił w województwie ostrołęckim, w którym w roku 1993 stwierdzono największe w skali kraju zwiększenie się liczby skarg.

Badany materiał statystyczny nie dostarcza, niestety, informacji pozwalających na ustalenie przyczyn takiego kształtowania

się ostatnio wskazanych danych.

W roku 1994 do NSA w Warszawie wpłynęło 9.308 skarg (28,7%

ogółu); w tym:

- do Wydziału I	- 1.982
- " " II	- 1.929
- " " III	- 1.231
- " " IV	- 1.486
- " " V	- 2.680

Wpływ skarg do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł:

- w Białymstoku (I.XI.94 r.)	- 721 (2,2%)
- w Gdańsku	- 3.360 (10,3%)
- w Katowicach	- 3.032 (9,3%)
- w Krakowie	- 2.287 (7,0%)
- w Lublinie	- 2.369 (7,3%)
- w Łodzi	- 3.499 (10,8%)
- w Poznaniu	- 3.946 (12,1%)
- w Rzeszowie (I.XI.94 r.)	- 1.139 (3,5%)
- we Wrocławiu	- 2.850 (8,8%)

5. Wspomniano już, że liczba skarg na bezczynność organów administracji zwiększyła się z 509 w 1993 r. do 678 w 1994 r. Wydaje się jednak, że skargi te są wykorzystywane w stopniu nieproporcjonalnie niskim do rzeczywistego poziomu sprawności działania wymienionych organów.

Trudno wykluczyć, że stosunkowo rzadkie korzystanie przez obywateli z możliwości złożenia skargi na bezczynność organów administracji jest spowodowane w znacznym stopniu brakiem możliwości przepisów przewidujących wnoszenie takich skarg.

II POSTĘPOWANIE SADOWE

1. W 1994 roku załatwiono ogółem 29.892 skargi wobec 23.144 skarg załatwionych w 1993 r. Wzrost więc skarg załatwionych wyniósł 6.748, co stanowi 29,2%. Na rok następny pozostało do załatwienia 20.627 skarg, co odpowiada ponad 7 miesięcznemu wpływowi skarg w 1994 r. (Ściśle: 7,6). W roku 1993 pozostało do załatwienia 16.175 skarg (odpowiadało to ponad 6 miesięcznemu wpływowi).

Na rozprawie załatwiono 19.156 (w roku 1993 - 15.998), to jest 64,1% ogółu skarg (w 1993 - 69,1%). Pozostałe skargi załatwiono na posiedzeniach niejawnych.

Zwiększenie się liczby spraw pozostających do załatwienia na rok następny wynika nie tylko ze wspomnianego wyżej wzrostu wpływu skarg, lecz także z coraz bardziej skomplikowanego charakteru znacznej części rozpoznawanych spraw. Wpływ na powyższy stan ma również niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb zwiększenie się kadry sędziowskiej, spowodowane głównie trudnościami z pozyskiwaniem właściwych kandydatów na stanowiska sędziowskie.

2. Podobnie jak w latach poprzednich, wystąpiły dość liczne wypadki nadsyłania sądowi niekompletnych akt oraz nieprzeszregowania 30-dniowego terminu, w którym organ administracyjny jest obowiązany przesłać NSA skargę wraz z odpowiedzią.

Poziom odpowiedzi na skargę był różnicowany. Podobnie jak w latach ubiegłych, obok odpowiedzi zawierających pełne podanie przyczyn niewzględzenia skargi oraz ustosunkowanie się do podniesionych w niej zarzutów, występowały odpowiedzi ograniczające się tylko do ogólnych stwierdzeń i wniosków, a więc nie odpowiadające wymaganom wynikającym z art.200 § 5 k.p.a.

Co do wypadków naruszenia przez organy administracyjne 30-dniowego terminu przekazania skargi wraz z aktami sądowi, tytułem przykładu, należy wskazać, że:

- w sprawie SA/Ka 960/94 Wojewódzki Inspektor Sanitarny przekazał NSA skargę po upływie 14 miesięcy,
- w sprawach SA/Gd 616/94 i SA/Gd 617/94 Prezes Głównego Urzędu Ceł przekazał NSA skargę po upływie 9 miesięcy,
- w sprawie SA/Gd 337/94 Wojewoda Bydgoski przekazał NSA skargę po upływie 6 miesięcy,
- w sprawie I SA 1626/94 Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa przekazał NSA skargę po upływie 11 miesięcy.

Naruszenie terminu przekazania Sądowi skargi wraz z aktami powoduje z reguły przedłużenie postępowania. Uchybienie to było przedmiotem licznych pism stron, kierowanych do Prezesa NSA, jednakże podejmowane działania nie dawały w pełni zadowalających rezultatów. Radykalnej zmiany w tym zakresie można oczekiwać po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która przewiduje w tym względzie niezbędne rozwiązania prawne.

3. W 1994 roku udział w rozprawach pełnomocników organów administracji wyniósł 41,9%(w 1993 - 37,7%), pełnomocników organizacji społecznych 19,3% (w 1993 r. - 18,8%), a samorządu mieszkańców, podobnie jak w 1993 r. - 0,2%.

Udział pełnomocników organów administracji nie jest wystarczający. W dalszym ciągu dość częste były wypadki nieuczestniczenia tych przedstawicieli w sprawach o skomplikowanym charakterze faktycznym i prawnym, a także o dużym ciężarze gatunkowym.

Prokuratorzy uczestniczyli w 744 rozprawach (4%), w porównaniu więc do 1993 r. Ich udział w rozprawie zmniejszył się o 523 (w 1993 r. prokuratorzy uczestniczyli w 1297 - 8,1%). Warto przypomnieć, że w Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1993 wskazano na konieczność zwiększenia udziału prokuratorów w rozprawie, jednakże - jak wynika to z podanych wyżej danych - postulat ten nie został spełniony.

Udział adwokatów w charakterze pełnomocników stron wyniósł 19,3% (w 1993 r. - 18,8%).

III ORZECZNICTWO SĄDOWE

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

- ściśle stosowanie przez organy administracji zasady wydawania decyzji na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących,
- współstosowanie postanowień ustaw konstytucyjnych przy wykładni aktów normatywnych i przyjmowanie takich rozwiązań, które najlepiej realizują normy konstytucyjne,
- możliwość bezpośredniego stosowania w postępowaniu administracyjnym postanowień ustaw konstytucyjnych,
- konieczność sięgania w procesie wykładni prawa do ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych i stosowanie ich postanowień przy rozstrzygnięciu konkretnych spraw,
- respektowanie przez wszystkie organy administracji prawa obywatela do rzetelnej i sprawiedliwej procedury,

- korzystanie z uznania administracyjnego tak, aby nie przekształciło się to w dowolność działalności administracyjnej.

W 1994 roku, podobnie jak w latach ubiegłych, w praktyce orzeczniczej NSA pojawiły się nowe, często bardzo skomplikowane problemy prawne. Wyłaniały się one na tle kształtujących się stosunków społeczno-ustrojowych oraz towarzyszących tym procesom zmianom stanu prawnego. Tytułem przykładu wskazać można na cały kompleks zagadnień prawnych związanych z podjęciem działalności przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji i z wydaniem przez ten organ pierwszych koncesji, czy też na złożoną problematykę skutków prawnych w sferze podatkowej umów leasingu. Składy orzekające NSA rozstrzygały więc wielokrotnie nowe problemy prawne, nie mające z reguły dostatecznego oparcia w dorobku doktryny i orzecznictwa. W tej sytuacji utrzymanie jednolitego orzecznictwa sądowego staje się zadaniem bardzo trudnym. Można jednak oczekiwać, że przyznane już NSA uprawnienie do podejmowania uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych oraz podobne unormowania przewidziane w projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wpłynię w sposób istotny na ujednoczenie orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

1. Znaczna liczba spraw rozpatrywanych w 1994 r. dotyczyła skarg na decyzje w przedmiocie wydobywania kopalin, wydane jeszcze na podstawie dekretu z dnia 6 maja 1953 r. - Prawo górnicze, w zakresie art.12b wprowadzonego nowelą z dnia 9 marca 1991 r. (Dz.U. Nr 31, poz.128). W sprawach tych Sąd konsekwentnie opierał się na założe-

niu, że organ współdziałający przy wydawaniu decyzji administracyjnej, przez realizację tego uprawnienia nie staje się stroną postępowania zawisłego przed organem właściwym do wydania decyzji koncesyjnej. Bez odrębnej, wyraźnej podstawy ustawowej organ współdziałający nie może na zasadach ogólnych wnosić środków zażądań od decyzji wydanej bez uwzględnienia jego stanowiska.

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił skarg wnoszonych w tych sprawach przez organy samorządu terytorialnego współdziałające przy wydawaniu decyzji koncesyjnych przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Należy zaznaczyć, że stan prawny w powyższym zakresie uległ zmianie z dniem 5 sierpnia 1994 r. wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27 poz. 96), w szczególności poprzez uregulowania wprowadzone w art.16 ust.5 tej ustawy.

Sąd oddalił ponadto kilka skarg organów samorządu terytorialnego na decyzje o odmowie udzielenia gminie koncesji na wydobywanie kopalin, wskazując że art.9 ust.2 ustawy o samorządzie terytorialnym, w brzmieniu nadanym przez art.1 pkt 2 ustawy z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 100, poz.499) uniemożliwia gminie prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (m.in. II SA 1002/94).

2. Odnosić również należy kilka spraw dotyczących koncesji na prowadzenie aptek. W tym zakresie istotne znaczenie miała sprawa dot. odmowy wydania koncesji na prowadzenie ogólnodostępnej

apteki typu A (II SA 2444/93). W sprawie tej Sąd wyraził pogląd, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają zakazu udzielenia koncesji na apteki ogólnodostępne typu A w zakładach opieki zdrowotnej (np. szpitalach i in. zakładach).

3. Duże zainteresowanie wywołała sprawa udzielenia koncesji na rozpowszechnianie ogólnokrajowego programu telewizyjnego Spółce "PolSat". Po rozpoznaniu w dniu 19 września 1994 r. tej sprawy Sąd stwierdził nieważność części postanowień koncesji jako wydanych bez podstawy prawnej (dotyczyło to tzw. promesy zawartej w koncesji na nowe częstotliwości i stacje dużej mocy nie objęte uprzednim publicznym ogłoszeniem).

W motywach decyzji Sąd dokonał m.in. analizy:

- kognicji Sądu w sprawach koncesyjnych,
- charakteru prawnego uchwał Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz decyzji Przewodniczącego Rady;
- pojęcia praktyk monopolistycznych w eterze,
- jawności postępowania w postępowaniach koncesyjnych,
- udziału w postępowaniu koncesyjnym podmiotów zagranicznych.

Sąd, podobnie jak w 1993 r., rozpoznał kilkanaście spraw dotyczących skarg na decyzje Ministra łączności w przedmiocie wyłączenia nadajników telewizyjnych i radiowych. Skargę wniosły podmioty (z reguły spółki z o.o.) nadające programy telewizyjne lub radiowe bez zezwolenia na zakładanie i używanie urządzeń radiokomunikacyjnych, ani też przydziału częstotliwości. Uznając, że działalność tych podmiotów naruszała przepisy ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. Nr 89, poz.504) - we wszystkich sprawach Sąd oddalił skargi.

4. Interesująca była sprawa dotycząca skargi na decyzję Komisji Papierów Wartościowych w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego (II SA 727/94). W sprawie tej Sąd podkreślił szczególną wagę następujących kwestii:
- umowa pomiędzy emitentem a podmiotem oferującym akcje emitenta w publicznym obrocie powinna być zawarta na piśmie, ze względu na bezpieczeństwo i zasady obrotu papierami wartościowymi oraz interes zleceniodawcy;
 - utworzenie konsorcjum przedsiębiorstw maklerskich wymaga zawarcia dwustronnych umów pisemnych pomiędzy wprowadzającym, a przedsiębiorstwami (biurami) maklerskimi przed złożeniem przez wprowadzającego do Komisji Papierów Wartościowych wniosku o wyrażenie zgody na wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu;
 - zasada zaufania do publicznego obrotu papierami wartościowymi oraz bezpieczeństwo tego obrotu wymagają, aby Komisja Papierów Wartościowych przed wyrażeniem zgody na wprowadzenie papierów wartościowych do obrotu dokonała dokładnego sprawdzenia wniosku i załączników, a w szczególności zawarcia pisemnej umowy pomiędzy wprowadzającym a emitentem oraz zawarcia pisemnych umów w przypadku utworzenia konsorcjum.
5. Duże zainteresowanie wywołała sprawa dotycząca skargi na decyzję w przedmiocie koncesji na obrót materiałami pirotechnicznymi (II SA 173/93). W sprawie tej Sąd uznał, że materiały i wyroby pirotechniczne mieszczą się w ustawowym pojęciu "materiałów wybuchowych", co jest także zgodne ze standardami międzynarodowymi, a zatem obrót materiałami i wyrobami pirotechnicznymi wymaga posiadania koncesji Ministra Spraw Wewnętrznych. Tym samym NSA nie

- podzielił stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 6 grudnia 1993 r. sygn. II Kr 288/93.
6. Liczna grupa skarg stanowiący sprawy dotyczące koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej objętej przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Rozpatrując te sprawy Sąd wielokrotnie wskazywał na konieczność przeprowadzenia przez właściwe organy administracji państwowej szczegółowego postępowania dowodowego, zmierzającego do dokładnego ustalenia zakresu wniosku o udzielenie koncesji oraz ustalenia czy podmiot ubiegający się o koncesję daje gwarancję, że nie wystąpią zagrożenia, o jakich mowa w art. 20 ust. 5 ustawy i czy udzielenie koncesji nie spowoduje naruszenia przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1988 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.
- Ten ostatni problem wystąpił przede wszystkim przy rozpatrywaniu spraw związanych z udzieleniem koncesji na prowadzenie usług w zakresie ochrony mienia (w tym mienia banków państwowych i prywatnych), o które ubiegały się podmioty zagraniczne (np. sprawa II SA 2091/93).
7. W sprawach dotyczących wpisów do ewidencji działalności gospodarczej najistotniejszym problemem, jaki w 1994 r. wystąpił w orzecznictwie, było zagadnienie charakteru prawnego spółki cywilnej, jako podmiotu gospodarczego i wynikające z tego konsekwencje dla postępowania administracyjnego.
- W tych sprawach zwrócona została uwaga przede wszystkim na następujące kwestie:

- wpis do ewidencji działalności gospodarczej, jego zmiany i wykreślenie odnosi się do określonych zindywidualizowanych podmiotów gospodarczych i każdy z nich ma swój własny, odrębny wpis w tej ewidencji;
- zmiany wpisu oraz wykreślenie wpisu z ewidencji działalności gospodarczej to dwie samodzielne, odrębne sprawy administracyjne;
- osoba fizyczna i spółka cywilna są odrębnymi podmiotami gospodarczymi o samodzielnej pozycji prawnej w obowiązującym systemie prawnym, w tym także w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej;
- ustanie spółki cywilnej nie jest zmianą stanu faktycznego i prawnego dotyczącą tego podmiotu (art.18 ustawy o działalności gospodarczej), lecz powoduje, że ten podmiot gospodarczy przestaje istnieć a tym samym zaprzestął prowadzenia działalności gospodarczej (art.19 ust.1 pkt 1 tej ustawy);
- stroną administracyjnego postępowania w sprawie o dokonanie zmian wpisu spółki cywilnej do ewidencji działalności gospodarczej, jak i w sprawie o jego wykreślenie jest każdy ze współników;
- o wszczęciu postępowania, o jakim wyżej mowa, organ ewidencyjny, stosownie do art.61 § 4 k.p.a. w zw. z art. 13 ustawy o działalności gospodarczej, obowiązany jest zawiadomić wszystkich współników;
- zgłoszenie organowi ewidencyjnemu rezygnacji z prowadzenia działalności gospodarczej przez jednego ze współników spółki cywilnej nie wystarcza do przyjęcia, że spółka ta została rozwiązana, choćby była to spółka dwuosobowa;
- wszelkie spory między współnikami dotyczące istnienia spółki cywilnej, prowadzenia spraw spółki i jej reprezentowania są

sprawami cywilnymi należącymi do właściwości sądów powszechnych; ustawa o działalności gospodarczej żadnego sporu z tego zakresu nie przekazała na drogę ewidencyjnego postępowania administracyjnego;

- w razie sporu między współnikami, dotyczącego spraw spółki cywilnej w kwestiach istotnych także dla rozpatrzenia w postępowaniu administracyjnym wniosku jednego ze współników o dokonanie zmian treści wpisu w ewidencji działalności gospodarczej co do tej spółki, a zwłaszcza sporu w przedmiocie istnienia spółki i wniosku o jej wykreślenie z tej ewidencji, organ ewidencyjny powinien odmówić uwzględnienia takiego wniosku dopóki spór między współnikami nie ustanie lub nie zostanie rozstrzygnięty przez sąd cywilny albo zawiesić postępowanie administracyjne do czasu rozstrzygnięcia przez sąd zagadnienia wstępnego w rozumieniu art.97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Zagadnienia powyższe zostały wyraźnie wskazane przede wszystkim w wyrokach SA/Wr 931/94 i SA/Wr 1365/94 z dnia 7 października 1994 r. oraz II SA 826/93 z dnia 11 października 1994 r.

Można przypuszczać, że powyższy kierunek sądowej wykładni prawa w omawianym zakresie nabrał cech jednolitości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Gospodarka gruntami

Problematyka spraw z zakresu gospodarki gruntami kształtowała się w zasadzie, podobnie jak w roku poprzednim. W orzecznictwie nadal znaczną grupę stanowiły sprawy dotyczące uwłaszczenia - na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o

gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz.464 z późn.zm.) - państwowych i komunalnych osób prawnych nieruchomościami będącymi w ich zarządzie. Przesłanka nabycia użytkownika wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy oraz własności budynków i urządzeń znajdujących się na tym gruncie jest posiadanie w dniu 5 grudnia 1990 r. prawa zarządu do gruntu.

Na tle stosowania tych przepisów wykonała się poważna wątpliwość prawna, którą Ośrodek Zamiejscowy NSA w Gdańsku przedstawił Sądowi Najwyższemu do zajęcia stanowiska. Chodzi mianowicie o to, czy dopuszczalne jest rozwiązywanie użytkownika wieczystego gruntu w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli prawo to powstało na podstawie przepisów wspomnianej wyżej ustawy, a ponadto czy użytkowanie wieczyste wchodzi w skład masy upadłościowej użytkownika? Problem ten nie został jeszcze rozwiązany.

Liczne również były sprawy o zatwierdzenie podziału nieruchomości oraz związane z nimi sprawy o odszkodowanie za grunty wydzielone pod budowę ulic. Dość często także kwestionowane były decyzje orzekające o wygaśnięciu użytkownika nieruchomości z powodu jej zbędności dla użytkownika, względnie wykorzystywania jej niezgodnie z przeznaczeniem (art.35 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości - tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 z późn.zm.). Skargi w tych ostatnich sprawach wnoszone były z reguły przez spółdzielnie, które prezentowały pogląd, że przyznanie im przepisami ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 91, poz.455) rozszczenia o oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu,

użytkowanego w dniu 5 grudnia 1990 r. wyłącza w ogóle dopuszczalność wydania decyzji o wygaśnięciu użytkownika. W orzecznictwie NSA pogląd ten został uznany za nietrafny. Oddalając skargi sąd administracyjny stwierdzał, że dopóki spółdzielnia nie zrealizuje swego roszczenia o ustanowienie użytkownika wieczystego, organ administracyjny jest władny wygasić użytkowanie gruntu.

W 1994 r. wzrósł wpływ skarg na decyzje dotyczące wywłaszczenia nieruchomości. W związku z tym należy zauważyć, że po zaistnieniu w 1989 r. zmianach ustrojowych instytucja wywłaszczenia nieruchomości stosowana była rzadko. Swoisty jej "renesans" np. w województwie toruńskim wiąże się z rozpoczęciem budowy mostu na Wiśle, przez który ma w przyszłości przebiegać Trans europejska Autostrada Północ-Południe.

Znaczną liczbą skarg z zakresu gospodarki gruntami dotyczyła rozstrzygnięć w przedmiocie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, których podstawę materialnoprawną stanowi przepis art.69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Przepis ten określający jedynie przesłanki zwrotu (wniosek poprzedniego właściciela i zbędność nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu) wywoływał liczne wątpliwości interpretacyjne m.in. z uwagi na brak spójności z innymi rozwiązaniami ustawowymi.

W orzecznictwie, tak Sąd Najwyższego, jak i NSA wypracowane zostały podstawowe kryteria orzekania o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości:

- możliwość orzeczenia o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości zachodzi tylko wówczas, gdy Skarb Państwa lub gmina władająca nieruchomością,

- zachodzi niedopuszczalność orzekania o zwrocie, jeżeli nieruchomości oddana została w użytkowanie wieczyste, - przeszkoda w orzeczeniu zwrotu jest posiadanie przez inwestora ważnej decyzji lokalizacyjnej, świadczącej o kontynuowaniu procesu inwestycyjnego, gdyż wówczas trudno mówić o zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Kryteria te, jak się okazuje, mogą być zawodne. Niejednokrotnie organy podejmują działania mające na celu tworzenie faktów uniemożliwiających zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Po zgłoszeniu bowiem wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości organy administracji, z oczywistym naruszeniem prawa, niejednokrotnie przeczają nieruchomości podlegające zwrotowi do sprzedawcy lub też oddają te grunty w użytkowanie wieczyste. (por. przykładowo sprawy IV SA 1886/93 z dnia 5 października 1994 r., SA/Ka 2214/93 z dnia 19 lipca 1994 r.). Tego rodzaju działania nie znajdują aprobaty w orzecznictwie NSA, mimo to działania te często prowadzą do wyłączenia możliwości orzeczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Podobne działania mające prowadzić do uniemożliwienia zwrotu podejmują inwestorzy ponawiając ważność decyzji lokalizacyjnej. Także i te działania spotkały się z dezaprobatą w orzecznictwie. W sprawie SA/Ł 335/93 Sąd uznał, że istnienie decyzji lokalizacyjnej nie może wprost powodować oddalenia wniosku o zwrot działki w sytuacji, gdy przez wiele lat nieruchomości nie została w sposób właściwy wykorzystana a decyzja lokalizacyjna wydana została już po zgłoszeniu wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (podobnie sprawa IV SA 854/93).

Na tle spraw o zwrot wywłaszczonych nieruchomości pojawiło się ponadto zagadnienie dopuszczalności uwzględnienia wniosku,

jeżeli wywłaszczona nieruchomość została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie wskutek zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości nastąpiła zmiana celu i w dacie orzekania o zwrocie nie jest ona wykorzystywana na cel określony w decyzji. W wyroku z dnia 6 września 1994 r. IV SA 1041/93 NSA uznał, że w takiej sytuacji nie ma podstaw do orzekania o zwrocie nieruchomości. W takim samym stanie faktycznym skład orzekający w sprawie SA/Lu 492/94 postanowieniem z dnia 13 grudnia 1994 r. sformułował pytanie prawne do Sądu Najwyższego w trybie art. 391 § 1 k.p.c.

Z problematyką zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wiąże się kwestia uwłaszczenia państwowych osób prawnych w trybie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 października 1992 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 455). Widoczna jest tu kolizja interesów osób prawnych zainteresowanych uwłaszczeniem a byłych właścicieli gruntów domagających się zwrotu nieruchomości. Zagadnienie to nie jest jeszcze rozstrzygane jednolicie. Niektóre składy orzekające prezentują poglądy, iż bez znaczenia dla uwłaszczenia osób prawnych jest okoliczność czy jakimkolwiek osobą trzecia zgłosiła roszczenie dotyczące własności gruntu (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1993 r. I SA 212/93). Przeważa jednak odmienne stanowisko. W wyroku z dnia 29 kwietnia 1994 r. IV SA 870/93 uznano, że ratio legis użytego w art. 2 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 29 września 1990 r. wyrażenia "nie narusza to praw osób trzecich" polega na zapewnieniu ochrony praw byłych właścicieli do wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomości stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i którzy złożyli wnioski o zwrot takiej nieruchomości

przed dniem 5 grudnia 1990 r. Ten sam kierunek wykładni przyjęty został w wyroku z dnia 30 maja 1994 r. SA/Gd 17/94 gdzie stwierdzono, iż wyrażenie ustawowe "nie narusza praw osób trzecich" w rozumieniu art.2 ust.1 cyt. ustawy mieści się prawo poprzedniego właściciela do żądania zwrotu nieruchomości oraz że wynik postępowania o zwrot jest zagadnieniem wstępnym dla postępowania o stwierdzenie nabycia użytkownika wieczystego przez państwową osobę prawną. Zaprezentowany w w/w wyrokach kierunek wykładni znalazł uznanie w piśmiennictwie prawniczym.

Sprawy komunalizacyjne

Terminem "sprawy komunalizacyjne" określone są sprawy dotyczące nabywania przez gminy mienia ogólnonarodowego (państwowego) w trybie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191 z późn.zm.).

Wpływ skarg w omawianych sprawach wyniósł w 1994 r. 374 i był niższy niż w roku poprzednim (500 spraw), natomiast ich problematyka kształtowała się podobnie. Nadal przeważały skargi na decyzje stwierdzające nabycie przez gminy mienia z urzędu. Ważną wskazówką ułatwiającą rozpoznanie wielu z nich było wyjaśnienie przez Trybunał Konstytucyjny problemu, kto jest właścicielem niepodzielnych składników mienia ogólnonarodowego (najczęściej zabudowanych nieruchomości), które w dniu 27 maja 1990 r. służyły jednocześnie wykonywaniu zadań przez organy komunalne i organy państwowe.

Dokonując wiążącej wykładni art.5 ust.4 i art.11 ust.1 pkt 1 ustawy Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 1 lutego 1994 r. (Dz.U. Nr 18, poz.69) stwierdził, że w takiej sytuacji, składniki

mienia ogólnonarodowego stały się z mocy prawa przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i komunalnych osób prawnych w częściach udziałowych odpowiadających wykonywanym przez nie zadaniom.

Drugie miejsce pod względem liczebności zajmowały skargi dotyczące przekazania gminom mienia ogólnonarodowego, które jest im niezbędne do wykonywania ich zadań (art.5 ust.4 ustawy) oraz przekazywania gruntów przedsiębiorstw państwowych nie wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem (art.14 ustawy). W orzecznictwie dotyczącym tej grupy spraw wyjaśniono wiele wątpliwości, wśród których warto wskazać na stanowisko, że nie mogą zostać przekazane gminom, jako niezbędne dla realizacji ich zadań, jeziora i lasy państwowe, ponieważ gospodarowanie jeziorami, jak również prowadzenie gospodarki leśnej wykracza poza ustawowe zadania gminy. Gdy zaś chodzi o przekazywanie gruntów przedsiębiorstw państwowych, to powszechnie przyjęto, że dotyczyć to może wyłącznie gruntów nie zabudowanych.

Najmniej liczne są skargi na przekazywanie gminom mienia ogólnonarodowego służącego użyteczności publicznej (art.5 ust.3 ustawy). Z reguły dotyczą one ujęć wodnych i związanych z nimi infrastruktury, dostarczających wodę mieszkańcom więcej niż jednej gminy. W orzecznictwie przeważa pogląd, że mienie to powinno być przekazywane gminom na współwłasność łączną, to znaczy bez określania udziałów poszczególnych gmin.

Sprawy gruntów warszawskich

Problematyka tzw. gruntów warszawskich znalazła unormowanie w dwóch przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce

gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 z późn.zm.), a mianowicie w art.82 ust.1 dotyczącym oddania gruntu byłym właścicielom w użytkowanie wieczyste i zwrotu znajdujących się na gruncie budynków oraz w art.82 ust.2 przyznającym tym osobom "w określonych przypadkach odszkodowań według zasad określonych przy wywłaszczeniu nieruchomości".

Ustalenie prawa do odszkodowania jest ze względów dowodowych utrudnione, gdyż wiąże się z ustaleniem stanów faktycznych, jakie istniały w 1958 r. w zakresie możliwości wiadania gruntem, a także takich stanów, istniejących w 1945 r. co do możliwości przeznaczenia gruntu pod budownictwo jednorodzinne. Są to okresy odległe, co do których nie we wszystkich przypadkach istnieje możliwość zgromadzenia wymaganej dokumentacji.

Zgłoszenie wniosków o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i zwrot budynków zostało ograniczone terminem, który już upłynął. Upijw terminu, według ustalonego orzecznictwa NSA, wyłącza możliwość uwzględnienia wniosku, choćby poza tym były spełnione wszelkie wymagane przesłanki. Ta zasada była szczególnie kwestionowana przez byłych właścicieli (ich następców prawnych). Osoby te nie rezygnują z dochodzenia przyznanych im wspomnianym art.82 ust.2 praw. W związku z tym pojawiło się poczynaając od 1993 r., a z większym nasileniem w 1994 r., nie występujące w poprzednich latach, zjawisko, polegające na żądaniu stwierdzenia nieważności wydanych na podstawie przepisów dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz.279) decyzji odmawiających przyznania byłym właścicielom

prawa własności czasowej (np. sprawy IV SA 322/94, IV SA 946/94). Od czasu, gdy były wydawane decyzje odmawiające przyznania byłym właścicielom własności czasowej (obecnie prawa wieczystego użytkowania) stan prawny nieruchomości ulegał najczęściej zmianom, gdy grunt został oddany w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste innym osobom fizycznym lub prawnym. Zmiana stanu prawnego gruntu a także budynków mogła nastąpić również na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz.464) w postaci przekształcenia z mocy prawa zarządu w prawo wieczystego użytkowania i nabycie własności budynków. Kolejna zmiana stanu prawnego dotycząca m.in. także tzw. nieruchomości warszawskich następowała na podstawie przepisów ustawy z 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawą o samorządzie terytorialnym i ustawą o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191 z późn.zm.) w postaci przekształcenia własności Skarbu Państwa we własność komunalną należąca do właściwych gmin.

Wskazane wyżej zmiany stanu prawnego odnoszące się również do gruntów warszawskich powodują cały szereg komplikacji zarówno natury faktycznej, jak i prawnej przy wydawaniu rozstrzygnięć dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji odmawiających przyznania własności czasowej. Jeżeli bowiem grunt został oddany osobie trzeciej w użytkowanie wieczyste, na podstawie umowy, to wówczas jest obowiązkowy wpis do księgi wieczystej (tzw. wpis konstytutywny). Według zaś uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. (III AZP 4/92), jeżeli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja dotknięta

jest wada wymieniona w art.156 § 1 k.p.a., zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej chronionej rejonią wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji. Ta zasada, wobec treści art.234 k.c. odnosi się również do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Jeżeli przeto osoba trzecia nabyła prawo wieczystego użytkowania gruntu na podstawie umowy, istnieje podstawa odmowy stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi własności czasowej z powodu powstania nieodwracalnych skutków prawnych (art.156 § 2 k.p.a.), co nie stoi na przeszkodzie uznaniu decyzji za wydaną z naruszeniem prawa i żądaniu odszkodowania.

Przekształcenie się własności Skarbu Państwa we własność komunalną dotyczącą gruntów warszawskich, powodowało komplikacje natury organizacyjnej przy wydawaniu decyzji o oddaniu gruntu byłemu właścicielowi w użytkowanie wieczyste i zwrocie budynków. Wówczas bowiem gmina - dzielnica, która stała się właścicielem gruntu podlegała w świetle uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r. (W.3/92), wyłączeniu od załatwienia sprawy stosownie do art.27a k.p.a. Sprawa powinna być załatwiana przez inną gminę, co wiązało się zarówno dla stron, jak i organu z określonymi trudnościami. Zwiększyły się one z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz.195). Dzielnice jako odrębne gminy przestały istnieć, powstały gminy warszawskie. Przez pewien czas nie funkcjonowały w nowopowstałych gminach wszystkie organy. Były przypadki odraczania rozpraw wobec braku wskazania właściwej reprezentacji gminy.

Nasuwający wątpliwości interpretacyjne art.27a k.p.a. został uchylony ustawą z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz.593).

Sprawy z zakresu prawa budowlanego

Tak jak w latach ubiegłych w tej kategorii spraw dominowały skargi z zakresu sporów sąsiedzkich o ochronę interesów osób trzecich w związku z wznoszeniem obiektów budowlanych i ich lokalizacją. Wypracowane zostały jednolite kryteria interpretacyjne dotyczące w szczególności:

- dopuszczalności budowania na gruntach rolnych obiektów związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (SM/z 172/93), jeżeli plan zagospodarowania przestrzennego nie zawiera zakazu budowy,
- traktowania barakozów posiadawionych na gruncie, jako obiektów budowlanych, co wymaga uzyskania pozwolenia na budowę,
- bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy obiekt został już wybudowany,
- możliwości sytuowania w granicy działki budynku przyległego do budynku tego samego przeznaczenia na sąsiedniej działce,
- minimalnych odległości między obiektami budowlanymi w rozumieniu § 12 i 13 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz.U. Nr 17, poz.62 z późn.zm.).

Wypracowane kryteria interpretacyjne - jak się wydaje - pozwalają na stwierdzenie, że dorobek orzecznictwa uwzględniony został w nowych regulacjach zawartych w ustawach z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz.414 i 415).

Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W tej kategorii spraw przeważają typowe indywidualne skargi na decyzje o ustaleniu opłat za usunięcie drzew bez pozwolenia oraz o nakładaniu kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymogów ochrony środowiska.

W 1994 r. po raz kolejny wyłonił się problem własności organu, który obowiązany jest rozpoznać żądanie w sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości, na podstawie art.84 ust.2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tj. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz.196). Przepis ten uprawnia właścicieli nieruchomości położonych w strażle ochronnej, na obszarze objętym ochroną albo na terenie zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego do żądania wykupu względnie zamiany nieruchomości na inną. Żądania takie zgłaszają również właściciele lasów niepaństwowych, które w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przeznaczono na lasy ochronne. Zarówno organy rządowej administracji ogólnej jak i organy samorządowe uznawały się za niewłaścicieli do orzekania w sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości. Na tym tle wszczęte zostały negatywne spory kompetencyjne w trybie art.22 § 2 k.p.a., które na przestrzeni lat 1993 i 1994 nie były rozstrzygane jednolicie. Istota zagadnienia sprowadza się do oceny, czy zachodzi domniemanie kompetencji organów samorządowych, czy też można mówić o szczególnej, określonej w ustawie, kompetencji organów rządowych. W powołanym art.84 ust.2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska określony został jako właściwy "organ administracji do spraw gospodarki gruntami i wykaszczaniu nieruchomości". To wyrażenie ustawowe dało podstawę do wyprowadzenia wniosku o

własności rejonowego organu administracji państwowej, skoro tylko te organy orzekają w sprawach wyłączenia. W postanowieniu z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie IV SA 675/94, a także w dwóch kolejnych orzeczeniach z tej daty, NSA sformułował tezę, iż organem właściwym w sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości, na podstawie art.84 ust.2 ustawy o ochronie środowiska jest rejonowy organ rządowej administracji ogólnej.

Problematyka ochrony środowiska znalazła się również w sferze zainteresowania organów kolegialnych gminy. Rada jednej z gmin podjęła obszerną uchwałę w sprawie ustalenia "Regulaminy ochrony środowiska przed odpadami komunalnymi i fekaliami oraz utrzymania czystości na terenie miasta", w której zawarto postanowienia ogólne, definicje i zasady zbierania i gromadzenia odpadów, wywozu, dostępu do pojemników itp. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność uchwały uznając, że brak jest podstaw do jej podjęcia, skoro kwestie te unormowane zostały przepisami ustawy. W orzeczeniu z dnia 6 grudnia 1994 r. SA/Kr 1822/94 NSA nie uwzględnił skargi rady gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzając, że nie było podstaw do uchwalenia przepisów gminnych, skoro ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska w sposób wyczerpujący normuje materie objęta uchwałą rady gminy.

Generalnie można poprzestać na stwierdzeniu, iż sprawy z zakresu ochrony środowiska nie nasuwają większych wątpliwości interpretacyjnych. Zasygnalizować jedynie należy zwłokę organów administracyjnych w podejmowaniu rozstrzygnięć o ustalaniu dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń, natężenia hałasu i innego szkodliwego od-

działywania na środowisko. Przykładowo, stan faktyczny sprawy objętej wyrokiem z dnia 19 stycznia 1994 r. IV SA 487/93 wykazuje, iż postępowanie o ustalenie dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń dla wytrawialni kryształów toczy się od ponad 10 lat i mimo kolejnych rozstrzygnięć sądu administracyjnego nie zostało ono zakończone.

Sprawy o charakterze rewindykacyjnym

Dotychczas nie została uchwalona ustawa o reprivatyzacji regulująca zwrot mienia, które przeszło na własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów wydanych w latach czterdziestych i pięćdziesiątych, choć w aktualnej ocenie społecznej mienie to powinno być przynajmniej w części zwrócone, względnie poprzedni właściciele powinni otrzymać w stosownej formie odszkodowanie. Ta zmieniona ocena społeczna oraz zmiana stosunków gospodarczych są przyczynami występowania z wnioskami o stwierdzenie nieważności wydanych w poprzednich latach decyzji, orzekających przejęcie mienia na własność Skarbu Państwa. Chodzi tu najczęściej o decyzje wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz.37) i dotyczące takich obiektów jak młyny, cegielnie, pensjonaty (np. sprawa IV SA 1402/93 dotycząca młyna). Są jednak również sprawy, które dotyczą stwierdzenia nieważności decyzji wydanych na podstawie innych przepisów (np. w sprawie IV SA 2139/94 decyzje wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej - Dz.U. Nr 13, poz. 17 z późn.zm.) lub też sprawy, w których wydano decyzje na podstawie wspomnianej ustawy z dnia

25 lutego 1958 r., lecz dotyczące innych obiektów (np. sprawa IV SA 805/94 dotycząca przejęcia na własność Państwa przedsiębiorstwa "zakłady Przemysłowe ...", bądź sprawa IV SA 671/94, dotycząca przejęcia przedsiębiorstwa "zakład zdrojowy ..."). Należy przy tym podkreślić, że wskazane wyżej sprawy są wyliczeniem przykładowym, gdyż istnieje cały szereg spraw, w których decyzje podlegające stwierdzeniu nieważności wydano na podstawie jeszcze innych przepisów. Różne też są rodzaje obiektów, które zostały przejęte na rzecz Państwa. Nie to jest jednak istotne. Decydujące znaczenie przy ocenie przez NSA legalności decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o przejęciu obiektu na własność Państwa jest jej zgodność lub niezgodność z przepisami, na podstawie których została wydana, bez względu na to, czy przepisy te obowiązują obecnie i bez względu na to jaka jest obecna ocena tych przepisów.

Można kwestionować prawidłowość takiego rozwiązania, ale jest ono w istniejącej sytuacji prawnej jedynie dopuszczalne, skoro chodzi o stwierdzenie nieważności decyzji najczęściej z powodu rażącego naruszenia przepisów, a w dacie wydawania decyzji o przejęciu mienia na własność Państwa te właśnie przepisy obowiązywały. Niedoskonałość przytoczonego wyżej rozwiązania można kwestionować i z tego względu, że poprzedni właściciel dochodzący zwrotu mienia przejętego na rzecz Państwa na podstawie przepisów z lat czterdziestych i pięćdziesiątych musi wykazać nie tylko, że przejęcie nastąpiło z naruszeniem tych przepisów, ale naruszenie to miało postać kwalifikowaną, bo było naruszeniem rażącym.

Dalsza komplikacja przy ocenie legalności decyzji stwierdzających nieważność decyzji o przejęciu mienia na rzecz Państwa

wiąże się ze stosowaniem w tych sprawach cytowanej już zasady wykładającej z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. o nieodwracalności skutków prawnych w sytuacji zbycia nieruchomości należącej do mienia podlegającego przejęciu na rzecz osoby trzeciej chronionej rekojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Wówczas bowiem istniałaby przeszkoda stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącem naruszeniem przepisów obowiązujących w dacie przejęcia - nie stoi to na przeszkodzie uznaniu decyzji za wydaną z naruszeniem prawa i żądaniu odszkodowania.

Należy na zakończenie niniejszych uwag podkreślić, że nie jest to wyczerpujący katalog komplikacji zarówno natury prawnej, jak i natury faktycznej w sprawach, mających na celu odzyskanie przez poprzednich właścicieli mienia przejętego na rzecz Państwa.

Celowa byłaby więc w tym zakresie pilna regulacja ustawowa.

Zwrot majątku utraconego przez związki zawodowe w wyniku wprowadzenia stanu wojennego

W orzecznictwie dotyczącym spraw rewindykacyjnych związków zawodowych obserwuje się dwa charakterystyczne zjawiska. Po pierwsze zmałał znacznie wpływ skarg na orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej, bo z 305 w 1993 r. do 117 w 1994 r. Po drugie, znacznie częściej niż w latach poprzednich uwzględniane były skargi na orzeczenia nakazujące zwrot majątku związkom zawodowym działającym przed wprowadzeniem stanu wojennego, w tym głównie komisjom zakładowym NSZZ "Solidarność". Podstawową przyczyną tych zjawisk jest przede wszystkim epizodyczny charakter ustawy z dnia 25 paź-

dziernika 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz.U. z 1991 r. Nr 4, poz. 17), w której termin składania wniosków o zwrot majątku ograniczono do dnia 31 grudnia 1991 r. Nieprzeszczerzanie powyższego terminu przez wnioskodawców oraz Społeczna Komisja Rewindykacyjna powoduje, jak wspomniano, uwzględnianie skarg od orzeczeń nakazujących zwrot majątku. Termin ten jest terminem zawitym, co oznacza, że nie może być przywrócony oraz, że po jego upływie wyłączone jest możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia. W wielu jednak wypadkach niemożność uzyskania zwrotu majątku spowodowana została złożeniem wniosku o jego zwrot w ostatnich dniach grudnia 1991 r., przy równoczesnym niewskazaniu jednostki zobowiązanej do zwrotu lub wskazaniu jednostki niewłaściwej. Uniemożliwiało to skorzystanie wniosku w ustawowym terminie.

Inną przyczyną uchylania orzeczeń Społecznej Komisji Rewindykacyjnej było, na co zwracano uwagę w poprzedniej informacji, uznanie przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją art.2 ust.3 i art.3 ustawy o zwrocie majątku w zakresie dotyczącym obowiązku odszkodowania za zużycie przejętych składników majątkowych wykorzystanych na potrzeby członków związku "Solidarność". W wielu sprawach zaszła bowiem potrzeba wyjaśnienia nowych okoliczności wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Sprawy mieszkaniowe

Uchylene z dniem 12 listopada 1994 r. obowiązującej przez 20 lat ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe (utrzy-

mujacej istniejąca od 1945 r. reglamentacje mieszkań) i wejście w życie z tym dniem ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509) spowodowało zadnicze zmiany w rozpoznawaniu spraw mieszkaniowych. Na skutek odejścia od decyzyjnych form najmu lokali i rozstrzygnięcia w trybie administracyjnym sporów o wysokość należnego od nich czynszu, sądy powszechne stały się organem właściwym do orzekania w sprawach mieszkaniowych.

Przewidywana od dłuższego czasu, a następnie wprowadzona zmiana stanu prawnego, wprawdzie nie wpłynęła w 1994 r. na ograniczenie liczby skarg kierowanych w sprawach mieszkaniowych do NSA, ale znalazła pewne odzwierciedlenie w ich problematyce. Częściej niż dotychczas kwestionowane były decyzje odmawiające przydziału pomieszczeń na czas oczekiwania na mieszkanie spółdzielcze. Zapowiadane zniesienie administracyjnego trybu najmu ożywiło, jak należy przypuszczać, zainteresowanie takim właśnie sposobem rozwiązania problemów lokalowych, zapewniającym najemcy uzyskanie w tej drodze mieszkania w przyszłości szczególnej ochronę prawną.

Podobne intencje były przyczyną zwiększonego wpływu skarg w sprawach dotyczących przydziału pomieszczeń zastępczych w celu wykonania prawomocnych wyroków sądowych orzekających eksmisję z lokalu. W tej grupie spraw chodziło również o uzyskanie orzeczenia jeszcze w czasie obowiązywania przepisów o decyzyjnym trybie najmu lokali zarówno przez osoby domagające się wykonania takiego wyroku, jak i osoby podlegające eksmisji. Pierwsze były zainteresowane tym, aby pomieszczenie zastępcze dostarczył organ administracyjny, a drugie pełniejszą ochroną praw w egzrekcyjnym

postępowaniu administracyjnym niż sądowym.

Należy zauważyć, że w 1994 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wpłynęły jeszcze sprawy dotyczące dodatków mieszkaniowych, o jakich mowa w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r.

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

Orzecznictwo z zakresu tych spraw dotyczyło problematyki scalenia i wymiany gruntów, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rewindykacji nieruchomości rolnych przejętych w poprzednim okresie na własność Państwa na podstawie różnych tytułów prawnych. Chodzi przede wszystkim o zwrot nieruchomości ziemskich wywłaszczonych na cele reformy rolnej, przejętych na rzecz Państwa po osobach przesiedlonych z terenów wschodnich i południowych Polski, opuszczonych, wykazujących niski poziom produkcji rolnej, za świadczenia emerytalno-rentowe, itp.

W sprawach scalen i wymian gruntów, które mają charakter zabiegu urządzenioworolnego, przyjmuje się, że organy administracyjne mają dużą swobodę w kształtowaniu rozmiarów gruntów, co nie oznacza dowolności. Ramy tej swobody wyznaczają przepisy art.1 ustawy scaleniowej z dnia 26 marca 1982 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz.349). W skargach rolnicy zwykle podnoszą, że nie otrzymali takich samych gruntów zamiennych co do klasy gleboznawczej i rodzaju użytków, jakie posiadali przed scaleniem. W związku z tym, że obowiązuje zasada wydzielenia ekwiwalentu według wartości szacunkowej, w myśl obowiązujących przepisów prawnych żądania skarżących nie mogą być uwzględnione, a skargi podlegają oddaleniu.

W sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych, podobnie jak w sprawach scalen gruntów - kontynuowano orzecznictwo sądowe przyjęte

w latach poprzednich. Skargi wnoszone w tych sprawach dotyczyły należności i opłat rocznych wymierzanych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej w związku z przeznaczeniem tych gruntów na cele inwestycyjne (budowlane). Obserwuje się tendencję malejącą skarg z tego zakresu.

Gdy idzie o zwrot nieruchomości rolnych przejętych na rzecz Państwa w poprzednim okresie z różnych tytułów, to z takimi zadaniami niejednokrotnie występują następcy prawni poprzednich właścicieli podnosząc, że przejęcie nieruchomości było niesłuszne i godziło w zasadę prawa własności. Problem zwrotu nieruchomości na zasadzie niesłusznego przejęcia wiąże się z zapowiadaną ustawą o reperywatacji mienia. W obecnym stanie prawnym sprawy te są rozpatrywane przez organy administracji w indywidualnym trybie - w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu zarzutów, że przejęcie nieruchomości nastąpiło z naruszeniem prawa.

Ważki problem stanowią sprawy zwrotu większych nieruchomości, gdyż niejednokrotnie nastąpiły nieodwracalne skutki prawne (158 § 2 k.p.a.). Sąd zwrócił uwagę, by organy administracyjne ustalały, czy wystąpiły przeszkody w wydaniu decyzji stwierdzającej nieważność decyzji w przedmiocie przejęcia nieruchomości na rzecz Państwa. Wyrażono również pogląd, że przeszkoda w stwierdzeniu nieważności nie musi odnosić się do całej decyzji, jeżeli nieodwracalne skutki prawne dotyczy tylko części nieruchomości rolnej. W takim przypadku do pozostałej części nieruchomości miałyby zastosowanie przepisy art.156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zresztą tego rodzaju wykładania odnosi się do każdej innej decyzji mającej za przedmiot stwierdzenie nieważności przejęcia nieruchomości na rzecz Państwa.

Występują przypadki, w których Minister Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej w oczekiwaniu na ustawę o reperywatacji wstrzymuje się z rozpoznaniem sprawy nieważności przejęcia nieruchomości. Wtedy Sąd na skutek skargi podejmuje wyrok zobowiązujący ministra do załatwienia sprawy w oznaczonym terminie przez wydanie decyzji, rozstrzygającej o zasadności żądania stwierdzenia nieważności przejęcia nieruchomości.

Do Sądu w dalszym ciągu wpływały sprawy dotyczące przeniesienia własności działki gruntu, która przyznano rolnikowi - emerytowi do bezpłatnego użytkowania z tytułu przekazania Państwu gospodarstwa rolnego za emeryturę (art.118 ustawy z dnia 29 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników).

W dalszym ciągu były również rozpatrywane skargi na decyzje umarzające postępowanie w sprawach uregulowania własności gospodarstw rolnych na podstawie art.63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz.464 z późn.zm.). Przepis ten wyliczył możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania zmierzającego do wzruszenia ostatecznych decyzji uwłaszczeniowych (aktów własności ziemi). Skargi w tych sprawach, w których wysuwane są żądania rozpatrzenia sprawy co do meritum, wynikają z uznawania przez skarżących za niesprawiedliwe przepisów art.63 powołanej ustawy.

Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

W orzecznictwie podatkowym 1994 r. dominowały nadal problemy wynikające z urynkowania gospodarki i powszechności opodatkowa-

nia. Godne podkreślenia jest zwiększona wzmoczenie aktywności procesowej prywatnych podmiotów gospodarczych, wykorzystujących intensywnie wszelkie możliwe środki prawne dla wyłączenia lub zmniejszenia swoich obowiązków podatkowych - w przeciwnieństwie do zmniejszonych zainteresowań w tej mierze innych podmiotów. Najliczniejszą grupę tych spraw stanowiły skargi na decyzje organów podatkowych "rozliczających" podatników z ulg i zwolnień z tytułu nowo uruchomionej działalności gospodarczej.

Mimo upływu znacznego już czasu od regulującego tę problematykę rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 1990 r. ustanawiającego zwolnienie podatkowe z tytułu nowo uruchomionej działalności gospodarczej nadal kontrowersje wzbudzają decyzje organów podatkowych stwierdzające utratę przez podatników uprawnień do zwolnień podatkowych wskutek nie respektowania przez nich warunków świadczy niestety o stosunkowo niskiej kulturze prawnej tych podmiotów i o przekonaniu, że "branie spraw w swoje ręce" nie musi wiązać się z przestrzeganiem prawa.

Na przestrzeni 1994 roku pojawiła się nowa istotna problematyka związana z działalnością powstałych wcześniej nowych organów administracyjnych w postaci organów Kontroli Skarbowej, a także Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W pierwszym przypadku była to przede wszystkim problematyka o charakterze organizacyjnym. Okazało się bowiem, że wskutek błędnie go rozumienia i stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej doszło do wydania decyzji bądź w niewłaściwym trybie, bądź przez niewłaściwy organ odwoławczy

Ministra Finansów zamiast Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej). Wskutek powyższego Sąd zmuszony był do stwierdzenia nieważności tych decyzji, zaś motywy tych wyroków szczegółowo instruiowały o poprawnych regułach postępowania. Tego rodzaju wyroków, związanych z nowo podjętą działalnością uniknęły jedynie sprawy, będące przedmiotem kontroli sądowej, okazało się na początku procesowo i merytorycznie dojrzale. Nie znaczy to, że nie było w tym orzecznictwie problemów kontrowersyjnych. Do takich zaliczyć należy m.in. problem - czy dysponowanie rezerwą budżetową gminy należy do kompetencji rady gminy, czy zarządu gminy. Wykładnia prawa dotycząca tej kwestii wymaga jeszcze dalszych rozważań wzbogacających argumentację dla ujednolicenia orzecznictwa sądowego. Natomiast dość konsekwentnie i jednolicie na gruncie spraw rozpoznanych przez RIO ukształtowała się w orzecznictwie sądowym wykładnia prawa dotycząca "procedury budżetowej" w odniesieniu do budżetów gminnych. W szczególności Sąd przeciwstawiał nie tendencjom rad gmin do nieuprawnionego upraszczania procedury uchwalania budżetu, utożsamiania i łączenia uchwały w sprawie absolutorium z odwołaniem zarządu lub poszczególne jego członków, przekazywania do kompetencji zarządu takich zakresów dysponowania budżetem, do których uprawniona jest wyłącznie rada gminy. Przeciwnie Sąd także próbom pozbawiania uprawnień radnego do uchwalenia budżetu przez radę, iż radny będący członkiem zarządu, nie ma prawa głosowania w sprawach absolutorium. Nowością orzecznictwa podatkowego w 1994 roku była też problematyka podatku od towarów i usług. Niewielka ilość rozpoznanych dotąd

spraw nie daje podstaw do jakichkolwiek uogólniających wniosków. Natomiast podkreślenia wymaga to, że już pierwsze orzeczenia wykazały potrzebę (znaczenie większa niż zwykle) wkraczania Sądu z wykładnią tego prawa. Stąd też w większości wydanych dotąd wyroków dotyczących problematyki ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym Sąd formułował tezy interpretacyjne tego prawa. W szczególności Sąd przyjął m.in., że

- prawa majątkowe nie są "towarami" w rozumieniu art.4 pkt 1 tej ustawy;
- nie złożenie oświadczenia, o którym mowa w art.14 ust.2 tej ustawy oznacza z mocy prawa przyjęcie obowiązków podatnika tego podatku wraz z obowiązkiem m.in. prowadzenia ewidencji, o którym mowa w art.27 ust.4;
- przepis art.25 ust.1 pkt 3 tej ustawy nie obejmował w 1993 roku nabycia nieodpłatnego, jakim jest aport rzeczowy do spółki ze strony zagranicznego wspólnika;
- termin "do dnia 30 sierpnia 1993 r." ustanowiony w § 5 ust.1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 12 maja 1993 r. (M.P. Nr 24, poz. 243) jest normą materialnego prawa podatkowego, której nie dotrzymanie skutkuje utratą prawa do obniżki podatku;
- przepis § 7 powyższego zarządzenia dotyczy tych podatników, którzy odliczenia podatku obrotowego od podatku VAT dokonują z tego względu, że skorzystali z możliwości sporządzenia spisu z natury posiadanych przed dniem 5 lipca 1993 r. zapasów materiałów, surowców i półfabrykatów mających służyć do dalszej produkcji.

Wśród problematyki podatku dochodowego od osób prawnych bardzo znaczną skalę problemów prawnych, charakterystycznych dla współczesnych przemian w Polsce, zawierały sprawy na tle prze-

kształcen własnościowych. W szczególności wielokrotnie zachodziła konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie - czy i w jakim zakresie podmiot gospodarczy powstały w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego odpowiada za zobowiązania podatkowe poprzednika, a także uczestniczy w jego stratach. W sytuacji, w której przekształcenia w znacznej mierze dotyczyły przedsiębiorstw o słabej kondycji finansowej i zadłużeniach podatkowych, były to problemy wyrażające się w bardzo wysokich wartościach.

W orzecznictwie NSA ukształtował się ostatecznie pogląd, że art.8 ust.2 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych sformułowane jest następująco: "Przedsiębiorstwo państwowe, które w wyniku przekształcenia przejdzie do innej osoby, odpowiada za zobowiązania podatkowe poprzednika, a także uczestniczy w jego stratach. W sytuacji, w której przekształcenia w znacznej mierze dotyczyły przedsiębiorstw o słabej kondycji finansowej i zadłużeniach podatkowych, były to problemy wyrażające się w bardzo wysokich wartościach."

W orzecznictwie NSA ukształtował się ostatecznie pogląd, że art.8 ust.2 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych sformułowane jest następująco: "Przedsiębiorstwo państwowe, które w wyniku przekształcenia przejdzie do innej osoby, odpowiada za zobowiązania podatkowe poprzednika, a także uczestniczy w jego stratach. W sytuacji, w której przekształcenia w znacznej mierze dotyczyły przedsiębiorstw o słabej kondycji finansowej i zadłużeniach podatkowych, były to problemy wyrażające się w bardzo wysokich wartościach."

W orzecznictwie NSA ukształtował się ostatecznie pogląd, że art.8 ust.2 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych sformułowane jest następująco: "Przedsiębiorstwo państwowe, które w wyniku przekształcenia przejdzie do innej osoby, odpowiada za zobowiązania podatkowe poprzednika, a także uczestniczy w jego stratach. W sytuacji, w której przekształcenia w znacznej mierze dotyczyły przedsiębiorstw o słabej kondycji finansowej i zadłużeniach podatkowych, były to problemy wyrażające się w bardzo wysokich wartościach."

Inną kwestią, która wywołała liczne potrzeby wykładni prawa, była sprawa tworzenia przez podmioty gospodarcze (w tym zwłaszcza banki) rezerw na pokrycie nieściągalnych należności. Stan prawny uległ w tej mierze pewnym zmianom w kierunku większej precyzji i klarowności, ale mimo to rysowały się liczne wątpliwości co do kryteriów i warunków w jakich utworzenie takiej rezerwy było zgodne z prawem i rozliczane po stronie kosztów. Możliwość umniejszenia tą drogą wysokości zobowiązania podatkowego skłoniła podatników do niezwykle liberalnego interpretowania prawa w tej mierze.

W licznych orzeczeniach NSA wykladała pojęcie m.in. nieściągalności, jej uprawdopodobnienie, zaliczalność do kosztów uzyskania przychodu. Problematyka zaliczalności do kosztów uzyskania przychodu była jedną z częściej rozważanych w odniesieniu do omawianego podatku.

Niezależnie od różnych indywidualnie zróżnicowanych stanów faktycznych NSA miał do zanalizowania m.in. ocenę skutków prawnych w sferze podatkowej umów leasingu. Ukształtował się w tej mierze w orzecznictwie pogląd o dwóch rodzajach tego stosunku prawnego, będącego tzw. umową nienazwaną w polskim prawie cywilnym. Pierwszym rodzajem tej umowy jest jej podobieństwo do umowy dzierżawy (użytkowanie rzeczy i jej zwrot leasingodawcy po wygaśnięciu umowy), zaś drugim rodzajem jest spełnienie elementów umowy sprzedaży na raty tzw. leasing kapitałowy (użytkowanie rzeczy z równoczesnym spłaceniem jej wartości i opcją o przeniesieniu własności na leasingobiorcę po upływie określonego terminu). Powyższe różnicowanie prowadziło - zdaniem Sądu - do odmiennych konsekwencji prawno-podatkowych w tym m.in. w kwestii kosztów uzyskania przychodów.

Podatek dochodowy od osób fizycznych w 1994 r. był w orzecznictwie NSA najliczniej reprezentowany na tle problematyki ulg i zwolnień. Głównie dotyczyło to spraw o znacznej doniosłości społecznej w postaci m.in. odliczeń kwot wydatkowanych na "cele mieszkaniowe", o których mowa w art.26 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 26. lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. W szczególności przedmiotem rozważań, a także niektórych kontrowersyjnych wniosków była wykładnia w różnych aspektach pojęcia "działalność gospodarcza". Przede wszystkim chodziło o to, czy wydatek ponie-

siony na zakup budynku lub mieszkania wybudowanego przez gminę odpowiada ustawowemu kryterium nabycia od podatku, który wybudował w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Z uwagi na wieloznaczność pojęcia "działalność gospodarcza", a także nie ukształtowane dotąd granice pojęcia "działalność gospodarcza gminy nie wykraczająca poza zadania użyteczności publicznej" (wg. art.9 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym), orzecznictwo NSA nie osiągnęło dotąd stanu jednolitości poglądów. Można jednak stwierdzić, że na ogół przyjmuje się (i znajduje to też akceptację w orzecznictwie Sądu Najwyższego), iż omawiany zakup budynku lub mieszkania stanowi podstawę do odliczenia tego wydatku od podstawy opodatkowania, gdy gmina ów budynek wybudowała w celu jego sprzedaży lub sprzedaży znajdujących się w nim mieszkań.

Kolejnym przedmiotem rozważań dotyczących tych odliczeń wydatków mieszkaniowych było nabycie lokalu od spółdzielni mieszkaniowej. Jeśli chodzi o takie nabycie to orzecznictwo NSA - przeszedłszy pewną ewolucję poglądów - stanęło ostatecznie na stanowisku, że jest to nabycie od podatku, który w tym właśnie celu prowadzi swoją działalność gospodarczą (przy czym "działalność gospodarcza" nie jest równoznaczna z "działalnością obliczoną na osiągnięcie zysku"). Przyjęto więc, że taki wydatek podlega odliczeniu od podstawy opodatkowania.

Wreszcie trzecią liczną grupę wątpliwości rozstrzyganych przez NSA na tle problematyki odliczeń wydatków mieszkaniowych stanowiły wkłady budowlane lub mieszkaniowe a także spłacanie związanych z tym kredytów. W tej mierze wydane zostało orzeczenie eliminujące różne nietrafne kierunki praktyki podatkowej i sumujące niejako

dotychczasowe doświadczenia orzecznicze przez stwierdzenie, że

- zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych obliczeniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym podlegają kwoty wydatków poniesionych w roku podatkowym na cele mieszkaniowe podatnika, przeznaczonych na wkład budowlany lub mieszkaniowy i wydatki te, poniesione w roku podatkowym, podlegają odliczeniu bez względu na to, kiedy zobowiązanie do uiszczenia wkładu powstało;
- prawo do odliczenia wydatków na cele mieszkaniowe nie jest uzależnione od źródła finansowania tych wydatków; art. 26 ust. 10 tej ustawy reguluje jedynie sposób rozliczania wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe finansowane w całości lub w części z kredytu bankowego bądź pożyczki z zakładu pracy, przy czym z przepisów tego nie wynika, że tylko taki wkład, który jest finansowany kredytem bankowym lub pożyczką z zakładu pracy podlega odliczeniu od podstawy opodatkowania;
- żaden z przepisów omawianej ustawy nie zabrania odliczania od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych w danym roku podatkowym i przeznaczonych na spłatę wkładu budowlanego, gdy budowa mieszkań finansowana była z kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe; jest to okoliczność obojętna dla prawidłowego stosowania odliczeń, gdyż to nie członek spółdzielni spłaca kredyt bankowy, nie on był przecież stroną umowy kredytowej a zgodnie z przepisami prawa spółdzielczego (art. 208, 212, 226) obowiązkiem członka spółdzielni mieszkaniowej jest uczestniczenie w kosztach budowy mieszkania przez wniesienie wkładu budowlanego, który pokrywa całość kosztów budowy.

W zakresie wykładni prawa dotyczącej omawianego podatku podkreślenia wymaga też przełamanie nietrafnego stanowiska organów podatkowych w kwestii łącznego opodatkowania małżonków, gdy jeden z nich ponosił stratę. Sąd w kilku orzeczeniach zajął jednolite stanowisko, że - wbrew praktyce organów podatkowych - do dnia 1 stycznia 1993 r. obowiązujące prawo nie przewidywało zakazu łącznego opodatkowania małżonków na zasadach określonych w art. 6 ust. 2 i 3 cyt. ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdy jeden z małżonków ponosił stratę. Przedstawiając obraz różnych rozstrzygniętych wątpliwości dotyczących omawianego podatku nie można pominąć i tego, że - wbrew praktyce organów podatkowych zmlerzającej do zawężającej wykładni ulg z tytułu wykszolenia ucznia - Sąd jednoznacznie przesądził, że uprawnienie do tej ulgi trwa do czasu pełnej realizacji ulgi nabytej i jeśli podatnik zaprzestał działalności gospodarczej to uprawnienie to realizowane jest od sumy pozostałych jego przychodów.

W sprawach podatku od spadków i darowizn realizowana była w orzecznictwie Sądu wiążąca wykładnia wyrażona w uchwałach z dnia 27 maja 1993 r. Pełnego Składu Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (III AZP 36/92), że podatek od spadków i darowizn po dniu 1 stycznia 1990 r. wymierza się na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wymiaru podatku. Ten fakt tłumaczy stosunkowo znaczną ilość uchylonych przez Sąd decyzji wymierzających ten podatek według innych reguł.

W zakresie podatku i opłat lokalnych rok 1994 nie dostarczył szczególnych nowych zjawisk w porównaniu do roku ubiegłego. Z satysfakcją jednak odnotować należy wyraźnie malejące zjawisko

uchwał rad statujących podatki czy opłaty nie przewidziane w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (jak to w stosunkowo znacznym zakresie miało miejsce w poprzednich latach), a także rzadkie już przypadki nadawania swoim "podatkowym" uchwałam mocy wstecznej (wbrew art.42 ust.2 powołanej wyżej ustawy o samorządzie terytorialnym). Nadal jednak uchwałodawczą działalność rad gmin, zwłaszcza z terenów rolniczych i małych aglomeracji miejskich, statującą obowiązki podmiotów w zakresie podatków i opłat lokalnych, cechuje daleko posunięty liberalizm i dążenie do umniejszania tych obowiązków w stosunku do podmiotów będących osobami fizycznymi, natomiast dość wyraźny fiskalizm w stosunku do pozostałych podmiotów. Wymagało to orzeczniczych interwencji Sądu. Jednakże na tle dotychczasowego dość jednolitego stanowiska NSA co do tego, że wspomniana ustawa nie upoważnia gmin do uchwalenia globalnych zwolnień podatkowych (a tylko kategoryalnych), rozważenia wymaga kwestia kryteriów tych zwolnień i granic prawodawczych kompetencji rad gmin w związku ze stanowiskiem Sadu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 21 września 1994 r. III ARN 44/94, a uznajacym - jak się wydaje - istnienie tych kompetencji w większym zakresie niż wyraża to orzecznictwo NSA.

Sprawy celne

W "Informacjach" za lata 1992 i 1993 zwrócono uwagę na duże trudności występujące przy stosowaniu prawa celnego, wynikające m.in. z braku pełnej jasności i kompletności aktów normatywnych regulujących tę dziedzinę oraz ich częstych zmian. Uznano to za jedną z ważnych przyczyn rozbieżności występujących w zakresie

wykładni tego prawa przez organy celne i za główny powód wysokiej liczby skarg w tych sprawach. Podniesione wówczas zastrzeżenia są, niestety, nadal aktualne. Kolejna bowiem próba nowelizacji ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz.445 z póź. zm.), mimo jej stosunkowo wąskiego zakresu, nie zakończyła się powodzeniem. Nadal także dochodziło do częstych zmian aktów wykonawczych do tej ustawy; w roku 1994 dotyczyły one 71 aktów różnej rangi (63 zmiany dotyczyły aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, 8 - w Monitorze Polskim). Brak stabilności i krótki z reguły okres obowiązywania tych aktów w znacznym stopniu utrudniał pracę organów celnych, które - podobnie jak uczestnicy obrotu towarowego z zagranicą - były niekiedy zaskakiwane nowymi regulacjami, wprowadzanymi bez niezbędnego okresu dostosowawczego (vacatio legis), i w związku z tym w początkowym okresie ich obowiązywania bądź pomijały te regulacje, bądź przyjmowały ich błędną wykładnię.

Wprawdzie przedmiot unormowania tych aktów, podobnie jak ustawy - Prawo celne, stanowi materia, która jest podporządkowana obiektywnym prawom ekonomicznym podlegającym dość częstym zmianom, zwłaszcza w okresie transformacji gospodarczej, tym niemniej obserwowały tu brak stabilności tylko częściowo wydaje się być spowodowane zmianami występującymi w zakresie owych obiektywnych praw.

W świetle powyższych uwag sprawą szczególnie pilną jest doprowadzenie do poprawy jakości szeroko pojmowanego prawa celnego oraz do większej stabilności wydawanych w tej dziedzinie aktów wykonawczych. Podstawowe znaczenie ma w tym wypadku podjęcie i rychłe zakończenie prac nad nową ustawą - Prawo celne; ograniczenie się do nowelizacji obowiązującej ustawy, z uwagi na sześciolatek zakres koniecznych zmian, nie przyniesie, jak się wydaje,

oczekiwanych rezultatów.

Charakterystykę orzecznictwa w niektórych kategoriach spraw celnych należy poprzedzić uwagami ogólnymi, dotyczącymi przebiegu postępowania administracyjnego przed organami celnymi. Podobnie jak w latach ubiegłych obserwacja praktyki tych organów wykazuje częste naruszanie przez nie przepisów postępowania administracyjnego, zwłaszcza art. 7 i 77 k.p.a., to jest norm nakładających obowiązki podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy. Dość częste były wypadki całkowitego nawet zaniechania przeprowadzenia postępowania dowodowego przez organy pierwszej, a także drugiej instancji. Nierzadkie były także wypadki ograniczenia uprawnień stron do udziału w postępowaniu oraz pozbawiania ich możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Odnotowano także inne naruszenia przepisów postępowania. Można tu wskazać np. wydanie decyzji przez pracownika Głównego Urzędu Cel (dalej w skrócie: GUC), który nie został do tego upoważniony na podstawie art. 268a k.p.a. lub zmianę decyzji ostatecznej przez organ pierwszej instancji na podstawie art. 132 § 1 k.p.a., a więc przepis, który dotyczy decyzji zaskarżonych w trybie odwołania (V SA 1220/94).

Prezes GUC w dalszym ciągu stosunkowo często stwierdzał nieważność decyzji organów celnych z uwagi na to, że w jego ocenie, rozstrzygnięcia te zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. Znaczną część tych decyzji została przez NSA uchylona. Najczęściej przyczyną stwierdzonych wadliwości wymienionych decyzji było wydawanie tych rozstrzygnięć bez wnikliwego zbadania i rozważenia materiałów sprawy, bądź błędna wykładnia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Na brak należytej staranności przy ocenie materiału sprawy wyda- je się wskazywać m.in. postępowanie Prezesa GUC w sprawie V SA 1906/93, w której organ ten wydał decyzję stwierdzającą nieważność decyzji o zwolnieniu od cła ciągników "Mercedes" sprowadzonych z zagranicy przez pewną spółkę. Otóż w odpowiedzi na skargę spółki kwestionującą trafność wspomnianej decyzji, Prezes GUC podważał słuszność tych zarzutów i w związku z tym wniosł o oddalenie skargi. Następnie jednak, w piśmie z dnia 6 kwietnia 1994 r., wymieniony organ celny zmienił wcześniejsze stanowisko, uznał zarzuty skargi za trafne a więc swoją decyzję za błędną. Kolejna zmiana stanowiska Prezesa GUC w tej sprawie wystąpiła w toku rozprawy przed NSA. Umocowany przedstawiciel tego organu powrócił do stanowiska zajętego w odpowiedzi na skargę i wniosł o jej oddalenie. Sąd po rozpoznanu skargi uchylił tę decyzję.

Błędna wykładnia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. polegała głównie na zbyt szerokim pojmowaniu przez Prezesa GUC ustawowego zwrotu "rażące naruszenie prawa", który często był utożsamiany z każdym naruszeniem prawa. NSA, rozpoznając skargi na takie decyzje wyjaśniał w związku z tym, że stwierdzenie nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, jest odstępstwem od zasady trwałości decyzji, wobec czego zwrot ten podlega ścisłej wykładni. O wystąpieniu tej postaci naruszenia prawa mówić można zasadniczo tylko wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia prawa powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana, jako akt wydany przez organ praworządowego państwa. NSA wyjaśnił także, że wstępnym warunkiem uznania, że wystąpiło rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest

stwierdzenie, iż w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwie stan prawny (V SA 535/94). Sąd więc uznał, że wymaganie od adresatów norm prawnych postępowania zgodnego z ustalonymi w nich regulacjami, w okresie w którym nie mieli oni jeszcze możliwości zapoznania się z tymi unormowaniami, i stosowanie w razie stwierdzenia naruszenia owych regulacji, wszystkich konsekwencji przewidzianych w wypadku takich uchybień, byłoby trudne do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art.1 Konstytucji RP), zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie tych adresatów było zgodne z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, który w ich przekonaniu był nadal wiążący.

Zasada, że uchybienia lub zaniedbania organów stanowiących prawo nie mogą obciążać obywateli znalazła swój wyraz w kilku wyrokach rozstrzygających sprawy celne. W jednym z takich orzeczeń (SA/ż 1024/94) NSA wyjaśnił, że sprostowanie błędu w opublikowanym akcie prawnym nie może wywierać negatywnych skutków z mocą wsteczną dla obywateli i odnosić się także do oceny stanów faktycznych, które miały miejsce przed ogłoszeniem sprostowania. Uwzględnienie na niekorzyść obywatela sprostowania błędu w ogłoszonym akcie prawnym i wydanie na jego podstawie (t.j. z uwzględnieniem dokonanego sprostowania) decyzji o wymiarze cła w stosunku do towaru zgłoszonego do odprawy celnej przed ogłoszeniem obwieszczenia o sprostowaniu błędu, mogłoby podważać zaufanie obywateli do treści ogłoszonych aktów prawnych i prowadzić w istocie do swoistego naruszenia zasady nie działania prawa wstecz.

Rozpoznając dość liczne skargi na decyzje Prezesa GUC o wymiarze opłaty manipulacyjnej dodatkowej, NSA wyjaśnił (por. SA/Lu 1302/93), że przy ustalaniu daty powstania obowiązku zgłoszenia

do odprawy celnej sprowadzonych towarów (art.52 ust.2 pkt 1 ustawy - Prawo celne), należy m.in. zbadać, czy towar został dostarczony do miejsca odprawy przez podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą, czy też przez inny podmiot, np. przez przewoźnika. W pierwszym wypadku wspomniany termin należy liczyć od dnia, w którym towar dostarczono do miejsca odprawy celnej, natomiast w drugim - od dnia, w którym podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą dowiedział się o dostarczeniu towaru do wspomnianego miejsca. W tym ostatnim wypadku o powstaniu wymienionego obowiązku (t.j. określonego w art.52 ust.2 pkt 1 ustawy - Prawo celne) mówić można zasadniczo dopiero od tego momentu, w którym zobowiązany podmiot powziął wiadomość o zaistnieniu sytuacji przewidzianej w art.52 ust.2 pkt 1 powołanej ustawy. NSA uznał, że odmienna wykładnia prowadziłaby do sytuacji, w której skutek związany z niewykonaniem tego obowiązku, w postaci wymierzenia opłaty manipulacyjnej dodatkowej (art.70 ust.2 pkt 3 ustawy - Prawo celne) ponosiłby także podmiot, który nie miał realnej możliwości wywiązania się ze wspomnianego obowiązku, a więc do rozwiązania budzącego zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia ogólnych zasad postępowania administracyjnego, w szczególności zasad określonych w art.7 i 8 k.p.a.

Istotny wpływ na sposób rozstrzygnięcia skarg kwestionujących decyzje o wymiarze opłaty manipulacyjnej dodatkowej miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, stwierdzające niekonstytucyjność § 20 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz.U. Nr 61, poz.357 z późn.zm.) oraz obwieszczenie Prezesa Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1994 r. o utracie mocy obowiązującej tego przepisu. Konsekwencją wymienionego orzeczenia Trybunału oraz obwieszczenia było uwzględnienie przez NSA skarg na te decyzje o wymiarze opłaty manipulacyjnej dodatkowej, w których za podstawę rozstrzygnięcia przyjęto § 20 powołanego rozporządzenia z dnia 22 sierpnia 1990 r.

Zgodnie z art.80 ust.1 ustawy - Prawo celne, należności celne pobrane od towarów przywiezionych z zagranicy w postaci surowców, materiałów, półfabrykatów lub elementów kooperacyjnych, zużyte przy wyrobie towarów następnie wyeksportowanych, podlegają zwrotowi na rzecz eksportera w terminie 30 dni od daty wywozu. Organy celne rozstrzygając sprawy o zwrot należności celnych na podstawie art.80 ust.1 ustawy - Prawo celne, najczęściej przyjmowały, że wniosek o zwrot cła powinien być zgłoszony razem z wnioskiem w sprawie odprawy celnej wywozowej i niezachowanie tego terminu uznawały za wystarczającą podstawę do wydania decyzji odmownej. Jako podstawę takich rozstrzygnięć organy te przyjmowały § 2 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 31 sierpnia 1990 r. w sprawie trybu zwrotu należności celnych (Dz.U. Nr 64, poz.383), traktując ten przepis jako normę ustalającą dodatkowe warunki orzeczenia o zwrocie wspomnianych należności. Powyższa praktyka organów celnych została zakwestionowana w orzecznictwie NSA, w którym ustalili się poglądy, że termin podany w § 2 wspomnianego rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 1990 r. ma charakter wyłącznie instrukcyjny i w związku z tym wniosek o zwrot wymienionych należności może być także złożony po dokonaniu odprawy celnej wywozowej.

Na tle regulacji zawartej w art.14 ust.1 pkt 16 ustawy - Prawo celne, pojawiła się wątpliwość co do relacji tego przepisu do postanowień Konwencji międzynarodowej dla ułatwienia importu próbek handlowych i materiałów reklamowych, sporządzonej w Genewie w dniu 7 listopada 1952 r. (załącznik do Dz.U. z 1960 r. Nr 38, poz.221), zawierającej ograniczenia nie przewidziane w powołanym przepisie prawa celnego. Wypowiadając się w tej kwestii NSA stwierdził, że skoro wspomniana Konwencja nie ustanawia zakazu stosowania przez Polskę dodatkowych zwolnień celnych, to art.14 ust.1 pkt 16 cytowanej ustawy, ustalający takie dodatkowe zwolnienia, podlega stosowaniu w granicach uzasadnionych gramatyczna wykładnią tego przepisu. W orzecznictwie NSA ukształtował się również pogląd, że brak wartości handlowej ("... próbki i materiały nie mające wartości handlowej") o której mowa w tym przepisie, jest kryterium obiektywnym, a więc musi wynikać z istoty towaru, a zatem dla uznania, iż towar nie ma wartości handlowej nie wystarczy wola podmiotu dokonującego obrotu towarowego z zagranicą (por. SA/Wr 2152/93, SA/P 1213/93).

Spośród innych kwestii występujących w omawianej kategorii spraw warto jeszcze wspomnieć o tym, że na tle stosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie określenia stawek celnych na niektóre towary pochodzące z państw członkowskich EWG (Dz.U. Nr 17, poz.72) wyłonił się problem - jakie konsekwencje może mieć przedłożenie przy odprawie celnej wadliwie sporządzonego świadectwa przywozowego EUR - 1, które powinno stanowić dowód na to, że dany towar pochodzi z EWG. W kwestii tej w orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, że konsekwencją braku formalnych świadectwa przywozowego EUR-1 musi być pozba-

wienie strony możliwości skorzystania z preferencyjnych stawek celnych. Stanowisko takie znajduje oparcie w treści § 3 powołanego ostatecznie rozporządzenia, który uzależniając zastosowanie stawek preferencyjnych od wymogu przedstawienia świadectwa pochodzenia towaru, nie przewiduje żadnych odstępstw od formy dokumentu, określonej przepisami Protokołu nr 4 oraz wzorem i uwagami stanowiącymi załącznik III do tego protokołu (SA/Wr 1614/93).

Pomoc społeczna

Celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób lub rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Stąd też skargi wnoszone na decyzje odmawiające jej przyznania są rozpoznawane w pierwszej kolejności.

Problematyka pomocy społecznej uregulowana została przede wszystkim w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz.60). W sprawach, w których przepisy tej ustawy stanowiły podstawę rozstrzygnięcia kwestionowane najczęściej były decyzje odmawiające przyznania zasiłku okresowego lub celowego, rzadziej odmowy udzielenia pomocy w formie usług opiekuńczych lub w postaci świadczeń rzeczowych. Orzecznictwo w tych sprawach było w zasadzie jednolite, wyklądania stosowanych przepisów nie budziła wątpliwości, z wyjątkiem art.27 ust.3 wspomnianej ustawy. W przepisach tym unormowano kwestię otrzymywania zasiłku stałego przez osoby, które nie mogą podjąć pracy z powodu inwalidztwa powstałego w okresie do 18 roku życia. Wobec rozbieżności co do tego jaki stopień inwalidztwa (dopiero II grupa, czy także grupa III) uprawnia do pobierania zasiłku, Sąd Najwyższy

- na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego - wyjaśnił w uchale z dnia 22 grudnia 1994 r. (III AZP 9/94), że niemożność podjęcia pracy, o której mowa w art.27 ust.3 ustawy o pomocy społecznej oznacza również brak możliwości uzyskania - niezależnie od grupy inwalidztwa - odpowiedniej pracy. Uchwała ta ma istotne znaczenie tak dla orzecznictwa administracyjnego, jak i sądowego.

Innymi aktami prawnymi regulującymi przyznawanie pomocy materialnej są: ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz.78) i wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży i kobietom wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej (Dz.U. Nr 97, poz.441 z późn.zm.). Wpływ skarg odwołujących się do powołanych wyżej przepisów był niewielki. Przyczyną ich wnoszenia, podobnie jak w sprawach z zakresu pomocy społecznej, była odmowa przyznania świadczeń pieniężnych na skutek przekroczenia przez osobę ubiegającą się o pomoc kryterium dochodowego, to znaczy osiągnięcia przez nią lub osobę w jej rodzinie dochodu przekraczającego kwotę najniższej emerytury.

Sprawy dotyczące zasiłków dla bezrobotnych

W sprawach tych rok 1994 był dla praktyki orzeczniczej rokiem szczególnym. Po pierwsze, Sejm w dniu 4 lutego 1994 r. uznał za zasadne trzy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z których dwa podjęte zostały z inicjatywy NSA (P.2/92 z dnia 1 czerwca 1993 r., P.7/92 z dnia 13 lipca 1993 r.) o niezgodności z Konstytucją

czterech przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz.457 z późn.zm./, w tym art.20 ust.2 oraz art.61 ust.1 w zakresie w jakim przepisy te wyłączały i pozbawiły prawa do zasiłku dla bezrobotnych tzw. jedynych żywicieli, dla których prawo to zostało poprzednio przewidziane w ustawie z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, obowiązującej do dnia 30 listopada 1991 r. oraz nabyte na jej podstawie. Po drugie w 1994 r. ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu była dwukrotnie nowelizowana - ustawą z dnia 10 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 43, poz.165) i ustawą z dnia 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 108, poz.516), które to nowelizacje dotyczyły również w pewnej mierze zagadnień objętych orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, jednakże nie w pełnym ich zakresie. Wejście w życie ww. ustaw nowelizacyjnych (odpowiednio 14 kwietnia i 1 listopada 1994 r.) spowodowało konieczność wykładni zmienionych lub nowostworzonych przepisów. W szczególności dotyczyło to danego przez ustawę z dnia 10 marca 1994 r. w art.21 przepisu ust.5a, który, jak się w praktyce okazało, wymaga interpretacji określenia "z przyczyn innych niż określone w art.22 ust.1" oraz pojęcia "bezrobotny jest samotny".

W tym zakresie wyłoniły się w orzecnictwie przede wszystkim następujące wątpliwości:

- czy przepis ten stanowi podstawę do ponownego przyznania prawa do zasiłku bezrobotnemu, który prawo do zasiłku, przyznane na podstawie poprzedniej ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r., utracił na skutek upływu terminu określonego w art.61 ustawy z dnia 16 października 1991 r.;

- czy bezrobotny i jego małżonek muszą mieć zachowaną ciągłość statusu bezrobotnego przez cały okres od utraty prawa do zasiłku do dnia 14 kwietnia 1994 r. oraz do dnia orzekania w sprawie z art.21 ust.5a ustawy z 1991 r., czy wystarczy, że są bezrobotni w dacie orzekania w takiej sprawie i spełniają wszystkie pozostałe warunki ustanowione w tym przepisie;

- czy pojęcie "bezrobotny jest samotny" jest pojęciem prawnym i oznacza wyłączenie osoby stanu wolnego w rozumieniu obowiązującego prawa rodzinnego, a więc osobę, która dotąd nie zawarła związku małżeńskiego, bądź której związek małżeński ustał na skutek rozvodu, unieważnienia małżeństwa lub zgonu małżonka (tak np. w wyroku SA/Gd 1633/94 z dnia 12 października 1994 r.), czy może ono oznaczać również tylko sytuację faktyczną, w której ze względu na szczególne okoliczności, jak trwałe opuszczenie rodziny przez drugiego współmałżonka na skutek jego wyjazdu do odległego kraju bez zamiaru powrotu i bez utrzymywania jakichkolwiek więzi z pozostałym w kraju małżonkiem, znaczny upływ czasu od daty wyjazdu, małżonek mimo formalnego istnienia związku małżeńskiego zostanie uznany za osobę samotną w rozumieniu art.21 ust.5a pkt 2 ustawy z 1991 r. (tak w wyroku SA/Kr 1561/94 z dnia 26 lipca 1994 r.).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 grudnia 1994 r., III ARN 67/94, dokonując wykładni art.2 ust.1 pkt 9 lit.d ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r., dotyczącego nie uznawania za bezrobotnego małżonka rolnika będącego właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych albo gospodarstwa stanowiącego dział specjalny produkcji rolnej, stanął na stanowisku,

że małżonek takiego rolnika może być zarejestrowany jako bezrobotny, jeżeli odpowiada warunkom określonym w art.2 ust.1 pkt 9 tej ustawy, a jego indywidualna sytuacja zawodowa przed utratą zatrudnienia stanowiła samodzielne źródło utrzymania, z wyłączeniem dochodu z gospodarstwa rolnika małżonka, w którym nie pracuje ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym ze względu na nie pozostawanie w faktycznej wspólności małżeńskiej i więzi gospodarczej.

W związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 1993 r., K.7/92, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisu art.22 ust.1 pkt 12 w zw. z art.24 ust.1 ustawy z 1991 r. i uznanego za zasadne uchwałą Sejmu z dnia 4 lutego 1994 r., z całą ostrością stanęło zagadnienie stosowania przez sądy, w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, normy uznanej wprawdzie za sprzeczną z Konstytucją, jednakże nie uchylonej przez ustawodawcę w sposób świadomy i zamierzony. Ustawodawca bowiem nowelizując art.24 ustawy z 1991 r. przez dodanie ust.3 ustawą z dnia 10 marca 1994 r., złączył jedynie skutki przepisu art.22 ust.1 pkt 12 ustawy z 1991 r. ale go nie uchylił. Według zaś art.62 Przepisów Konstytucyjnych sędziowie podlegają ustawom.

W 1994 r. zapadły orzeczenia potwierdzające stanowisko NSA zajmowane w poprzednim okresie na podstawie ustawy z 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, w takich kwestiach jak:

- sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie przesądza o braku statusu bezrobotnego, decydującym jest faktyczne podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej;

- dla uzyskania prawa do zasiłku przez bezrobotnego pozostającego poprzednio w stosunku pracy decydującym jest fakt zatrudnienia przez określony czas w okresie wymaganym przez ustawę, zaś okoliczność, iż pracownik nie był ubezpieczony przez swego pracodawcę nie stanowi podstawy do odmowy przyznania zasiłku;

- dla uzyskania przez bezrobotnego prawa do zasiłku szkoleniowego decydujące znaczenie ma data skierowania na szkolenie przez urząd pracy a nie data rozpoczęcia kursu, na który bezrobotny został skierowany.

Zaznaczyć należy, że wprawdzie z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz.1), to w 1995 r. w orzecznictwie NSA będą także rozpoznawane skargi na decyzje ostateczne wydane na podstawie dotychczasowej, czterokrotnie nowelizowanej, ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu.

Sprawy kombatanckie

Zasadnicze znaczenie przy rozpatrywaniu przez NSA skarg na decyzje w przedmiocie odmowy przyznania uprawnień kombatanckich lub o pozabawieniu takich uprawnień miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r., K.15/93. Trybunał stwierdził w nim niekonstytucyjność art.21 ust.2 pkt 4 lit.a 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.) w zakresie, w jakim wymieniony przepis dotyczy także osób spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa,

Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Następstwem wymienionego orzeczenia oraz obwieszczenia Prezesa Trybunału o utracie mocy obowiązującej za- kwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny części art.21 ust.2 pkt 4 lit.a powołanej ustawy z dnia 24 stycznia 1994 r. było uwzględnienie przez NSA skarg na te decyzje, które zostały wydane z zastosowaniem owej niekonstytucyjnej normy.

NSA rozpoznając skargi na decyzje o odmowie przyznania uprawnień kombatanckich lub o pozbawieniu takich uprawnień z tytułu służby w batalionach niszczycielskich tzw."isterbitelnych batalionach" uznał, że chociaż wspomniane bataliony zaliczono do służb pomocniczych NKWD, to jednak uczestnictwo w tych formacjach nie miało charakteru służby wojskowej. Pełnienie więc służby we wspomnianych batalionach może być wyjątkowo uznane za działalność kombatancką (art.1 ust.2 pkt 6 cyt.ustawy), jeżeli służba ta prowadzona była w celu ochrony i obrony ludności polskiej zamieszkałej w byłym Związku Radzieckim. Z materiałów bowiem zgromadzonych w sprawach, w których zachodziła potrzeba dokonania oceny działalności tych batalionów wynikało, że dość często tworzono je w celu ochrony ludności polskiej, mieszkającej na wspomnianych terenach, przed terrorystycznymi napadami nacjonalistów ukraińskich, a zwłaszcza jednostek Ukraińskiej Armii Powstańczej.

Dokonując wykładni art.21 ust.1 powołanej ustawy z dnia 24 stycznia 1994 r. NSA wskazał, że z treści tego przepisu, a zwłaszcza z użytego w nim zwrotu "(...) posiada obywatelstwo

polskie lub posiadał je w okresie działalności (...)" wynika, że określone w tej ustawie uprawnienia przysługują osobie posiadającej obywatelstwo polskie także wtedy, gdy w okresie podlegania represjom nie posiadała takiego obywatelstwa (V SA 1156/93). Pogląd taki został sformułowany w sprawach dotyczących przyznania uprawnień kombatanckim osobom narodowości polskiej, mieszkającym z reguły na terenie Litwy, które w ramach tzw. "akcji rozkułaczania" zostały wywiezione w głąb b.Związku Radzieckiego. Deportację wymienionych osób traktowano w tych orzeczeniach jako formę stosowania represji z przyczyn politycznych. Podkreślenia wymaga, że ten kierunek wykładni został również przyjęty przez Sąd Najwyższy w uchvale z dnia 17 listopada 1994 r., III AZP 3/94.

Na tle art.21 ust.2 pkt 2 ustawy z 24 stycznia 1991 r. pojawiło się pytanie, co należy rozumieć przez "udział w walce o niepodległość Polski", o której mowa w tym przepisie. W orzecznictwie NSA przyjęto, że w wypadku tym chodzi o "bezpśredni udział w walkach". Konsekwencją takiej wykładni było uznanie, że uprawnienia kombatanckie nie przysługują osobie, która po przymusowym wcieleniu do armii niemieckiej pełniła służbę w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie, lecz nie brała bezpośredniego udziału w walkach (por. np. SA/Gd 71/94 i V SA 258/94).

Sprawy wynikające ze stosunku pracy.

Sporo nieprawidłowości w praktyce organów administracji powstaje nadal przy rozwiązywaniu stosunków pracy z mianowanymi pracownikami państwowymi na podstawie art.13 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych

(Dz.U. Nr 31, poz.214 ze zm.). W szczególności, uchodziło uwadze, iż przesłanką konieczną uprawniającą do zastosowania tego przepisu w przypadku reorganizacji urzędów musi być faktyczna, a nie zamierzona w przyszłości reorganizacja. Ponadto organy administracji warunkiem zmniejszenia stanu zatrudnienia traktowały często formalistycznie, jako wyłączenie zmniejszenie przydziału etatów, nie zaś jako faktyczne zmniejszenie zatrudnienia w wyniku reorganizacji. Jeśli w rzeczywistości stan zatrudnienia nie uległ zmianie, Sąd decyzje oparte na omawianym przepisie uchylał.

W 1994 r. Sąd nadal rozstrzygał różne wątpliwości wiążące się z uprawnieniami związków zawodowych w sprawach pracowniczych. W tym zakresie Sąd zwrócił uwagę w szczególności na następujące zagadnienia:

- kierownik urzędu tylko wtedy obowiązany jest zasięgnąć opinii zarządczej organizacji związkowej w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym, który nie może należeć do związku zawodowego z racji zajmowanego kierowniczego stanowiska, gdy urzędnik taki wcześniej zwróci się do związku zawodowego - w trybie art.7 ust.2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych - o ochronę jego praw pracowniczych wobec pracodawcy (II SA 300/94),
- w sprawie o rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym, zarządcza organizacja związkowa nie ma samostannej podstawy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję w tym przedmiocie - może wnieść taką skargę tylko w imieniu i na rzecz pracownika i tylko wówczas, jeśli w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności wymienione w art.7 ust.2 ustawy o związkach zawodowych, nie zaś w celu ochrony uprawnień

związku zawodowego (II SA 839-847/94).

W 1994 r. do NSA nadal wpływały skargi na decyzje o rozwiązaniu stosunku pracy mianowanych pracowników kolejowych. W związku ze zmianą przepisu § 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych, dokonana rozporządzeniem z dnia 20 kwietnia 1993 r. (Dz.U. 1993 r. Nr 35, poz.155), które weszło w życie z dniem 19 maja 1993 r. i objęta tekstem jednolitym opublikowanym w Dz.U. 1993 r. Nr 98, poz.449, powstało zagadnienie drogi sądowej w tych sprawach. NSA w postanowieniu z dnia 14 listopada 1994 r. II SA 1487/94 stanął na następującym stanowisku: obowiązujący od dnia 19 maja 1993 r. przepis § 46 w/w rozporządzenia nie wyłącza właściwości sądów pracy w żadnych sprawach ze stosunku pracy pracowników kolejowych. Od tej daty właściwymi rzeczowo do rozpoznawania spraw tych pracowników są sądy pracy na podstawie art.262 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy. Stosownie do art.196 § 4 pkt 7 k.p.a. skarga do NSA jest więc w tych sprawach niedopuszczalna.

W sprawach dotyczących rozwiązania stosunku pracy z inspektorem kontroli skarbowej, NSA zwrócił uwagę na następujące zagadnienie: ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442) nie zawiera materialno-prawnych przepisów mogących stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy z inspektorem kontroli skarbowej. Podstawy takiej nie stanowią ani art.3 ani art.8 ustawy, które są przepisami organizacyjno-kompetencyjnymi. W związku z tym, zgodnie z art.42 tej ustawy, mają w tym zakresie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz.214 z późn.zm./ w tym art.13 tej ustawy.

W sprawach skarg na uchwały Krajowej Rady Sądowictwa dotyczące zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego ze względu na wiek, NSA przede wszystkim wskazał, że:

- rozstrzygnięcie Krajowej Rady Sądowictwa co do tego, czy wyraził zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który przekroczył 65 lat życia ma charakter uznaniowy; ma tu zastosowanie zasada wyrażona w art.7 k.p.a., zobowiązująca organ państwowy do uwzględnienia wniosku obywatela, jeżeli nie jest on sprzeczny z interesem społecznym (II SA 105/94);

- uchwały Krajowej Rady Sądowictwa podejmowane w głosowaniu tajnym, muszą być doręczane stronom wraz z uzasadnieniem (II SA 558/94).

W zakresie spraw dotyczących prokuratorów, NSA uznał, że skarga do tego Sądu na decyzję o odwołaniu prokuratora pełniącego funkcję prokuratora wojewódzkiego, podlega odrzuceniu jako nie-dopuszczalna (II 1697/94).

Sprawy wynikające ze stosunku służbowego

Nadal znaczne trudności występowały w zakresie orzecznictwa dotyczącego decyzji w sprawach ze stosunku służbowego, regulowanego ustawami zawierającymi pragmatyki służbowe żołnierzy zawodowych, policjantów, Służby Więziennej, Straży Granicznej, funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa oraz strażników Państwowej Straży Pożarnej.

W zakresie orzecznictwa NSA znalazło się całe spektrum decyzji dotyczących (w przeciwnieństwie do spraw pracowniczych) także naj-

rozmaitszych kwestii związanych z uposażeniami, dodatkami, stażem służby. Istnieją poważne wątpliwości, czy i w jakim ewentualnie zakresie dopuszczalne i możliwe jest pomocnicze stosowanie przepisów prawa pracy i prawa cywilnego w sprawach nie uregulowanych w poszczególnych pragmatykach służbowych. Zwrócić tu należy uwagę, iż przepisy wymienionych wyżej "pragmatyk" często nie pozostają we właściwej korelacji z przepisami k.p.a.

Najwięcej skarg wpłynęło w sprawach dotyczących stosunku służbowego policjantów. Na tym tle występowało w praktyce wiele wątpliwości, np.: czy konsekwencją wzruszenia ostatecznej decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby ma być obowiązek wypłaty uposażenia za cały okres pozostawania poza służbą. W tym przedmiocie NSA zajął następujące stanowisko: uchylene przez sąd administracyjny decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji powoduje, że od tego czasu decyzja o zwolnieniu przestaje istnieć a policjant od tego dnia znajduje się znów w takiej sytuacji służbowej, w jakiej pozostawał w dniu zwolnienia ze służby. Od dnia uchynienia tej decyzji policjantowi należy się uposażenie. Ulega ono zaś wzeszeniu na okres od wydania wyroku do dnia zgłoszenia się policjanta do służby. Wypłata zawieszzonego uposażenia zależy od uznania lub nie uznania nieobecności w służbie za usprawiedliwioną (II SA 996/94).

Spośród innych zagadnień z zakresu stosunku służbowego, które były przedmiotem rozważań w orzecznictwie NSA, należy wymienić następujące problemy:

- po wyroku NSA uchylającym decyzje organów administracji obu instancji o przeniesieniu policjanta do innej jednostki organizacyjnej Policji skarżący staje się ponownie policjantem w

W sprawach skarg na uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego ze względu na wiek, NSA przede wszystkim wskazał, że:

- rozstrzygnięcie Krajowej Rady Sądownictwa co do tego, czy wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który przekroczył 65 lat życia ma charakter uznaniowy; ma tu zastosowanie zasada wyrażona w art. 7 k.p.a., zobowiązująca organ państwowy do uwzględnienia wniosku obywatela, jeżeli nie jest on sprzeczny z interesem społecznym (II SA 105/94);
- uchwały Krajowej Rady Sądownictwa podejmowane w głosowaniu tajnym, muszą być doręczane stronom wraz z uzasadnieniem (II SA 558/94).

W zakresie spraw dotyczących prokuratorów, NSA uznał, że skarga do tego Sadu na decyzję o odwołaniu prokuratora pełniącego funkcję prokuratora wojewódzkiego, podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna (II 1697/94).

Sprawy wynikające ze stosunku służbowego

Nadal znaczne trudności występowały w zakresie orzecznictwa dotyczącego decyzji w sprawach ze stosunku służbowego, regulowanego ustawami zawierającymi pragmatyki służbowe żołnierzy zawodowych, policjantów, Służby Więziennej, Straży Granicznej, funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa oraz strażników Państwowej Straży Pożarnej.

W zakresie orzecznictwa NSA znalazło się całe spektrum decyzji dotyczących (w przeciwnieństwie do spraw pracowniczych) także naj-

rozmaitszych kwestii związanych z uposażeniami, dodatkami, stażem służby. Istnieją poważne wątpliwości, czy i w jakim ewentualnie zakresie dopuszczalne i możliwe jest pomocnicze stosowanie przepisów prawa pracy i prawa cywilnego w sprawach nie uregulowanych w poszczególnych pragmatykach służbowych. Zwrócić tu należy uwagę, iż przepisy wymienionych wyżej "pragmatyk" często nie pozostają we właściwej korelacji z przepisami k.p.a.

Najwięcej skarg wpłynęło w sprawach dotyczących stosunku służbowego policjantów. Na tym tle występowało w praktyce wiele wątpliwości, np.: czy konsekwencją wzruszenia ostatecznej decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby ma być obowiązek wypłaty uposażenia za cały okres pozostawania poza służbą. W tym przedmiocie NSA zajął następujące stanowisko: uchylene przez sąd administracyjny decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji powoduje, że od tego czasu decyzja o zwolnieniu przestaje istnieć a policjant od tego dnia znajduje się znów w takiej sytuacji służbowej, w jakiej pozostawał w dniu zwolnienia ze służby. Od dnia uchynienia tej decyzji policjantowi należy się uposażenie. Ulega ono zaś wieszeniu na okres od wydania wyroku do dnia zgłoszenia się policjanta do służby. Wypłata zawieszzonego uposażenia zależy od uznania lub nie uznania nieobecności w służbie za usprawiedliwioną (II SA 996/94).

Spośród innych zagadnień z zakresu stosunku służbowego, które były przedmiotem rozważań w orzecznictwie NSA, należy wymienić następujące problemy:

- po wyroku NSA uchylającym decyzje organów administracji obu instancji o przeniesieniu policjanta do innej jednostki organizacyjnej Policji skarżący staje się ponownie policjantem w

- dotychczasowej jednostce organizacyjnej wprost wskutek tego wyroku, a zatem wydanie decyzji o przeniesieniu policjanta z "nowej" do "poprzedniej" jednostki organizacyjnej jest zbędne, zaś organowi administracji I instancji, w razie ustalenia przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, że brak jest podstaw do przeniesienia policjanta z dotychczasowej jednostki do innej jednostki organizacyjnej, pozostaje tylko umorzyć postępowanie w tej sprawie na podstawie art.105 § 1 k.p.a (II SA 2459/93);
- po złożeniu przez policjanta pisemnego żądania zwolnienia ze służby, które zostało następnie pozytywnie zaopiniowane przez bezpośredniego przełożonego i przekazane do przełożonego właściwego do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby cofnięcie żądania nie powoduje powstania prawa podmiotowego policjanta dla domagania się pozostawienia go w służbie na dalszy okres (II SA 2025/93);
 - przepisy ustawy o Policji nie nakładają obowiązku zwolnienia policjanta ze służby z dniem przez niego wskazanym w pisemnym żądaniu zwolnienia: chodzi tylko o zachowanie 3-miesięcznego terminu określonego w art.41 ust.3 ustawy; decyzja o zwolnieniu, która uwzględniła ten termin, nie może być uznana za niezgodną z prawem (II SA 2379/93);
 - w stosunku do decyzji administracyjnych w sprawach ze stosunku służbowego policjantów nie jest generalnie wyłączona dopuszczalność zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji w trybie określonym w art.155 k.p.a.; to zaś czy przepisy ustawy o Policji sprzeciwiają się temu podlega analizie w konkretnej sprawie indywidualnej w ramach tej spośród przesłanek wymienionych w art.155 k.p.a., która odsyła do przepisów szczególnych; zawarta

- w art.155 k.p.a. przesłanka "interesu społecznego lub słusznego interesu strony" podlega ocenie według wynikającej z art.7 k.p.a. zasady, że organ administracji będąc uprawniony przez przepisy prawa do wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy, powinien ją załatwić zgodnie ze słusznym interesem strony, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny (II SA 60/94);
- decyzja o zwolnieniu policjanta ze służby wydana "bez wniosku policjanta a nawet wbrew jego woli" nie jest decyzją, z której adresat "nabywa prawo", zatem wniosek o zmianę takiej decyzji podlega rozpatrzeniu na podstawie art.154 k.p.a. a nie art.155 k.p.a.: w trybie art. 154 k.p.a. mogą być wzruszone zarówno rozstrzygnięcia nieważliwe pod względem prawnym, jak i decyzje wydane z naruszeniem prawa ale w stopniu nie skutkującym ich nieważnością lub wznowienie postępowania (II SA 621/94);
 - dla zwolnienia ze służby policjanta pełniącego z wyboru funkcje w zakładowej organizacji związkowej, co do którego prawomocnie orzeczono karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, nie jest wymagane uzyskanie zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej (II SA 2026/93);
 - do wydania opinii związku zawodowego Policji, o której mowa w art.43 ust.3 ustawy o Policji, nie stosuje się wymogów przewidzianych w art.106 k.p.a., odnoszących się do tzw. spółkompetencji przy rozstrzygnięciu sprawy (II SA 641/94);
 - brak zgody Komendanta Głównego Policji na pozostawienie w służbie policjanta skazanego prawomocnym wyrokiem za przestępstwo niemyślne, o której mowa w art.45 ust.3 ustawy o Policji, sprawia, że zwolnienie ze służby z fakultatywnego (art.41 ust.2 pkt 2 ustawy) przekształca się w obligatoryjne (II SA 780/94);

- przepisy ustawy o Policji, jak i przepisy ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa ani też przepisy uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podlegających Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, nie przewidują sytuacji, w których istniałby obowiązek przyjęcia do służby w Policji - mianowania policjantem; przyjęcie kandydata do służby, w tym także "pozytywnie zweryfikowanego" byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, zależy wyłącznie od woli organu właściwego w takich sprawach; żaden z powołanych wyżej aktów prawnych nie określa też daty z jaką powinno nastąpić przyjęcie do służby po "pozytywnej weryfikacji", zależy to również wyłącznie od woli organu przyjmującego; zarówno odmowa przyjęcia do służby w Policji, jak i nieuwzględnienie żądania zainteresowanej osoby co do daty nawiązania stosunku służbowego nie ma charakteru decyzji administracyjnej, podlegającej zaskarżeniu do NSA (II SA 812/94 - należy zaznaczyć, że orzeczenie to dotyczy przyjęcia do służby w Policji "osoby z zewnatrz", nie odnosi się natomiast do mianowania policjanta na służbie po upływie okresu służby przygotowawczej jeśli nie ma podstaw prawnych do jego zwolnienia ze służby w Policji);
- decyzja o przeniesieniu policjanta na niższe stanowisko służbowe, podjęta za jego zgodą w innych przypadkach niż określone w art.38 ust.2 ustawy o Policji, narusza ten przepis i podlega uchyleniu (II SA 791/94);
- okresowa opinia służbowa jest oceną pracy funkcjonariusza

- policji za pewien okres, nie rozstrzyga natomiast żadnej kwestii, która by zmieniła wprost zakres jego praw lub obowiązków i z tego powodu nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a. (II SAB 8/94);
- zarzuty co do treści opinii o służbie nie dotyczą legalności decyzji o zwolnieniu ze służby na podstawie art.41 ust.2 pkt 1 ustawy o Policji lecz zmiierzają do wykazania, z jakich powodów skarżący nie zgadza się z treścią opinii i wykraczają poza przedmiot sprawy, tj. kontrolę legalności decyzji o zwolnieniu, bowiem postępowanie w przedmiocie opinii o służbie zostało unormowane odrębnie; z punktu widzenia podstawy zwolnienia określonej w art.41 ust.2 pkt 1 ustawy istotne jest to, by w dwóch kolejnych opiniach, między wydaniem których upłynęło co najmniej 6 miesięcy, stwierdzono niewywiązywanie się z obowiązków służbowych: z tych względów NSA nie mógł uwzględnić wniosków skarżącego, zmiierzających do dowodzenia niezasadności treści opinii (II SA 2498/93);
- opinia o służbie zwolnionego funkcjonariusza UOP (art.34 § 1 i 2 ustawy o UOP) w przeciwieństwie do opinii okresowej (art.23 tej ustawy), wydana jest w formie decyzji administracyjnej, na którą służy skarga do sądu administracyjnego (II SA 2604/93);
- art.31 ust.1 i 2 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa nie dotyczy sytuacji kiedy funkcjonariusz sam prosi o zwolnienie ze służby, wówczas ma bowiem zastosowanie termin zwolnienia określony w art.29 ust.3 tej ustawy (II SA 2380/93);
- zasadność roszczeń policjantów, wynikających z zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych nr 46 z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie należności policjantów i funkcjonariuszy UOP z tytułu

podróży służbowych na terenie kraju oraz z tytułu przeniesień służbowych (Dz.Urz.MSW Nr 2, poz.44), może być oceniana jedynie na podstawie przepisów dotyczących policjantów, a do roszczeń tych nie mają zastosowania przepisy prawa pracy; użyte w art.26 ust.1 pkt 3 powyższego zarządzenia pojęcie "przyjęty do służby bezpośrednio po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej" nie oznacza, że chodzi tylko o "następny dzień" po tym zwolnieniu: pojęcie "bezpośrednio" nie jest tożsame ze zwrotem "bez dnia przerwy" czy "następnego dnia" - brak jest podstaw w przepisach ustawy o Policji, jak i w/w zarządzenia, do takiego zaważenia wykładni tego pojęcia (II SA 234/94/");

- przewidziane w § 150 ust.1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 lipca 1992 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 60, poz.305), zwolnienie żołnierza w służbie stałej od obowiązku zwrotu kosztów nauki lub studiów "w szczególności uzasadnionych, nie zawinionych przez żołnierza przypadkach losowych" nie obejmuje zwolnienia ze służby z powodu jego przekonania religijnego (II SA 2328/93);

- przepis art.76 ust.1 pkt 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, dający możliwość zwolnienia żołnierza ze służby po nabyciu przez niego prawa do emerytury i osiągnięcia wieku określonego dla poszczególnych stopni wojskowych, ma charakter uznaniowy i podejmowana na jego podstawie decyzja może być oceniana przez NSA tylko pod kątem zaistnienia wymienionych w nim przesłanek, tj. czasokresu służby wojskowej, stopnia wojkowego i wieku żołnierza; do zwolnienia ze służby na podstawie tego przepisu nie stosuje się trybu wypowiedzenia stosunku służ-

bowego (II SA 2576/93);

- decyzja uznaniowa, o jakiej mowa w art.76 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych winna wskazywać, że organ podejmujący decyzję nie stosuje mechanicznie przepisu uprawniającego go do zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej, jak to jest przy decyzji przewidującej obligatoryjne zwolnienie (art.75 ust.1 pkt 12), gdyż ustawodawca w różny sposób potraktował stany faktyczne uregulowane w art.75 i 76 ustawy: ogólnikowe powołanie się na "naruszenie zasad godnego i etycznego zachowania się oficera" nie świadczy o tym, że wszystkie okoliczności konkretne-go przypadku zostały poddane dokładnej analizie (II SA 214/94);

- zmiana w zatrudnieniu dotyczących funkcjonariuszy państwowych, polegająca na zmianie podstawy prawnej zatrudnienia czy też na zmianie umowy albo podporządkowania, przy zachowaniu zarówno struktury jednostki państwowej, jak i ciągłości służby funkcjonariuszy a także zajmowanego stanowiska, nie może być uznana za nowe zatrudnienie uzasadniające roszczenie o zasiłek na zagospodarowanie przez żołnierzy, którzy rozpoczynają służbę na pierwszym stanowisku wyznaczonym im po okresie próbnym - art.16 ust.1 ustawy o uposażeniu żołnierzy (II SA 129/94);

- w razie istnienia wielu podstaw prawnych rozwiązania stosunku służbowego błędne zakwalifikowanie stanu faktycznego sprawy do wskazanego w decyzji przepisu czyni z niej orzeczenie wadliwe w stopniu wymagającym jej uchylenia przez sąd administracyjny (II SA 397/94);

- w razie niewyrażenia zgody przez żołnierza zawodowego na wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe (art.36 ust.4 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych) nie zachodzi potrzeba

- dokonania wypowiedzenia stosunku służbowego w trybie art. 75 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 78 ust. 2 ustawy (II SA 584/94);
- przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przewidują różne sposoby zwolnienia ze służby; jeżeli zachodziłyby przesłanki do zastosowania więcej niż jednego z tych sposobów, wybór jednego z nich należy do uznania decydenta i może być dokonany z uwzględnieniem zasad określonych w art. 155 k.p.a., a więc zgodnie z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela postępowanie w sprawie sporządzenia opinii służbowej jest odrębnym postępowaniem, nie podlegającym badaniu przez sąd administracyjny (II SA 1160/94);
 - zwolnienie z zawodowej służby wojskowej w Wojskach Ochrony Pogranicza z chwilą przyjęcia do służby w Straży Granicznej w trybie art. 34 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej na skutek zgłoszenia się żołnierza do tej służby (art. 151 ust. 1 tej ustawy), nie kończy przebiegu służby - jest ona kontynuowana w nowej formacji (art. 151 ust. 3 tej ustawy): w takiej sytuacji nie ma zastosowania art. 151 ust. 2 tej ustawy i brak jest uprawnienia do otrzymania świadczeń należnych po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej (II SA 1043/94);
 - założenie "a priori", że zapis w książeczce wojskowej o zdolności do służby wojskowej jest wynikiem "zatajenia przez zainteresowanego swoich schorzeń lub podstawienia innej osoby do badań specjalistycznych" bez przeprowadzenia szczegółowych kontrolnych badań lekarskich, nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia dla organu orzekającego w sprawie o zwolnienie ze służby w straży pożarnej z uwagi na stan zdrowia; nie można również oprzeć rozstrzygnięcia w takiej sprawie na oświadczeniu

- przewodniczącego komisji lekarskiej - nie może on anulować orzeczenia lekarskiego wydanego komisyjnie w składzie kilku osób, którym przewodniczył (SA/Wr 2301/93);
- stwierdzenie niezdolności strażaka do służby już po jego zwolnieniu na własne żądanie nie może zmienić podstawy zwolnienia z art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej na podstawie wymienione w art. 98 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, uprawniające do otrzymania odprawy (II SA 132/94);
 - miesięczny termin z art. 129 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej jest możliwy do przywrócenia (II SA 2573/93);
 - właściwy przełożony nie ma obowiązku uwzględnienia każdego wniosku o rozwiązanie stosunku służbowego w dniu wskazanym przez strażaka przed upływem 3-miesięcznego terminu od dnia złożenia wniosku: nieuwzględnienie wniosku o rozwiązanie stosunku służbowego we wskazanym przez strażaka dniu uznać należy za uzasadnione zwłaszcza wtedy, gdy zamiar wcześniejszego odejścia ze służby zmierza w istocie do niezakończenia prowadzonego przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego i do niewykonania kary dyscyplinarnej, która mogłaby być wydana po zakończeniu tego postępowania; skoro przełożony ma bezwzględny obowiązek wykonania orzeczonej kary dyscyplinarnej wydalenia strażaka ze służby, to brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do uzależniania decyzji o rozwiązaniu stosunku służbowego od zgody organizacji związkowej (II SA 1079/94);
 - przepisy art. 68 do 72 ustawy o Służbie Więziennej gwarantują funkcjonariuszom tej służby prawo do uposażenia w granicach ustalonych stawek, co oznacza, że funkcjonariusz może skutecznie domagać się przyznania mu uposażenia nie niższego od minimalnej stawki przewidzianej dla danego stanowiska.

Orzecznictwo z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć

W kategorii spraw z zakresu nabywania uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć przeważały sprawy dotyczące nabycia uprawnień do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego oraz sprawy o uprawnienia do szacowania nieruchomości. Zaczęły też wpływać pierwsze sprawy dotyczące powołania notariusza.

Stan prawny, będący podstawą rozstrzygnięcia w tej materii nie jest nowy. Związczą ustawy Prawo o adwokaturze oraz o radcach prawnych mają już w piśmiennictwie i orzecznictwie swoją historię. Dlatego też trudno doszukiwać się w orzeczeniach NSA zapadłych w tych sprawach w roku 1994 nowych, zasługujących na szczególną uwagę problemów. Generalnie więc kontynuowano w tym zakresie linię orzecznictwa, ustalona w latach poprzednich.

Przedmiotem spraw związanych z uzyskaniem prawa do wykonywania zawodu adwokata i wykonywaniem tych uprawnień było najczęściej żądanie wpisu na listę adwokatów przez osoby mające prawo do tzw. wpisu obligatorijnego, żądania występowania przez okręgową radę adwokacką z wnioskiem do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem i wreszcie domaganie się przeniesienia siedziby wykonywania zawodu w ramach tego samego okręgu lub do okręgu innej izby. W sprawach o wpis na listę adwokatów organy samorządu adwokackiego odmawiały wnioskodawcom wpisu z powodu braku rekojmii prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, uzasadniając to negatywnymi wynikami rozmowy kwalifikacyjnej, bądź odmową poddanie się zainteresowanemu takiemu sprawdzianowi przydatności do zawodu.

NSA od szeregu lat wyraża konsekwentnie pogląd, iż rekojmia, o której mowa w art. 65 pkt 1 ustawy p.o.a. wiąże się tylko z cechami charakteru i dotychczasowym zachowaniem kandydata, a nie z jego wiedzą prawniczą. W związku z tym - zdaniem Sądu - nie można oceniać kandydata pod tym względem tylko na podstawie tzw. rozmowy kwalifikacyjnej.

W sprawach dotyczących wniosków o wyrażenie zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem (art. 4 ust. 3 p.o.a.), NSA zachowywał również dotychczasową linię orzecznictwa przyjmując, że osobie wpisanej na listę adwokatów na podstawie art. 66 i 68 § 2 p.o.a. (wpis obligatorijny) nie można odmówić wystąpienia z wnioskiem do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody na indywidualne wykonywanie zawodu tylko z powodu braku miejsc - wyczerpania limitu adwokatów ustalonego dla danej izby w planie rozmieszczenia zespołów adwokackich i adwokatów. NSA podkreślił, że odmowa taka uniemożliwia adwokatowi realizację jego prawa do wykonywania zawodu.

W sprawach ze skarg na decyzje odmawiające zgody na zmianę siedziby wykonywania zawodu adwokata NSA akcentował, że decyzje te należą do sfery uznania administracyjnego, którego granice wyznaczają te same kryteria, którymi kieruje się organ samorządu adwokackiego, wyznaczając po raz pierwszy siedzibę wykonywania zawodu, a więc możliwości wynikające ze stanu realizacji planu rozmieszczenia zespołów adwokackich i adwokatów. Przy tej okazji zwracano uwagę na anachroniczność praktyki rozmieszczania zespołów adwokackich i adwokatów według tych właśnie planów. Podniesiono, że kierowano się wyłącznie kryteriami ilościowymi przy zaspokajaniu potrzeb ludności w zakresie pomocy prawnej co

utrwała swoisty monopol zawodowy i ogranicza konkurencję. Sprzyja realizacji interesów grupowych adwokatury kosztem obywatelskich uprawnień do rzeczywistej, ogólnodostępnej i wysokokwalifikowanej pomocy adwokackiej.

W orzecznictwie dotyczącym uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu radcy prawnego wymaga odnotowania problem rękopisami prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego oraz problem uzyskania uprawnień zawodowych na podstawie przepisów przejściowych tj. art. 79 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. NSA wypowiadając się na temat sposobu rozumienia rękopisami należytego wykonywania zawodu radcy prawnego podtrzymał wyrażony już wcześniej pogląd, że organ samorządu radcowskiego, realizując wniosek byłego sędziego sądu powszechnego o wpis na listę radców prawnych, nie jest uprawniony do oceny orzecznictwa tego sędziego. Byłoby to bowiem wkraczanie w sferę niezawisłości sędziowskiej.

Mimo kilkunastu już lat obowiązywania ustawy o radcach prawnych dalej pojawiają się sprawy o wpis na listę radców na podstawie przejściowego przepisu art. 79 ustawy. W tych sprawach NSA konsekwentnie podtrzymuje utrwalony już pogląd, według którego przesłanki, o których mowa w art. 79 ust. 1 muszą być spełnione w dniu wejścia w życie ustawy, tj. w dniu 1 października 1982 r.

W sprawach dotyczących powołania notariusza precedensowy charakter miał wyrok z dnia 16 lutego 1994 r. w sprawie II SA 1297/93.

W wyroku tym Sąd zajął następujące stanowisko:

- powołanie notariusza przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 10 Prawa o notariacie jest decyzją administracyjną w

rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a., podejmowana w ramach przepisów tego kodeksu;

- stosowanie bezwzględnie pierwszeństwa dla egzaminowanego aplikanta notarialnego do stanowiska notariusza przed innymi osobami spełniającymi ustawowe warunki do jego pełnienia, byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

W związku ze zmianą w 1992 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1989 r. w sprawie sposobu, trybu i szczegółowych warunków nadawania uprawnień zawodowych oraz działania Komisji kwalifikacyjnych do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, pojawiły się w NSA sprawy o nadanie uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości, w szczególności sprawy o nadanie tych uprawnień w trybie wyjątkowym, bez egzaminu kwalifikacyjnego. NSA rozpatrując skargi na decyzje odmawiające przyznania tych uprawnień jedynie w oparciu o uznanie dotychczasowych prac z tego zakresu, podkreślał, iż przy braku prawnych kryteriów podejmowania takich decyzji, należa one do uznania organu administracyjnego i powinny być podejmowane wyjątkowo, w odniesieniu do osób legitymujących się szczególnym dorobkiem w tej dziedzinie, wybitnych specjalistów, posiadających umiejętności szacowania nieruchomości z uwzględnieniem potrzeb współczesnego rynku.

Oświata i szkolnictwo wyższe

W tej materii należy wyróżnić, tak pod względem wielkości wpływu, jak i problematyki prawnej, dwie kategorie spraw: o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego i o utworzenie wyższej uczelni niepaństwowej.

W pierwszej kategorii spraw poważne kontrowersje, tak w orzecznictwie, jak i doktrynie, budzi wykładnia art.34 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz.U. Nr 65, poz.386) w zakresie, który z organów Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych jest właściwy do wydawania decyzji administracyjnych. Wobec utrzymujących się w tym przedmiocie rozbieżności NSA w dniu 30 listopada 1994 r. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: czy w świetle art.34 ust.1 i 3 wspomianej wyżej ustawy oraz § 4 ust.1 statutu Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych właściwym organem do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia uchwały Rady Wydziału (rady naukowej) o nadaniu tytułu naukowego jest Sekcja Centralnej Komisji, czy też Prezydium tej Komisji?

Odpowiedź, jakiej udzieli Sąd Najwyższy usunie wątpliwości wynikłe na tle nieprecyzyjnego sformułowania art.34 wspomianej ustawy.

W sprawach o zezwolenie na założenie uczelni niepaństwowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz.385) wyjaśniono kwestię charakteru prawnego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego w zakresie orzekania w omawianych sprawach. NSA zajęła, konsekwentnie przestrzegane stanowisko, że Rada w tym zakresie ma status organu administracji państwowej. Podejmowane przez nią uchwały w przedmiocie oceny merytorycznej trafności wniosku o pozwolenie na założenie uczelni mają charakter postanowień, na które służy zażalenie.

Pod koniec 1994 r. pojawiła się w NSA nowa kategoria spraw

o skreślenie ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej. Skreślenie takie, jak przyjęto w orzecznictwie, jest decyzją administracyjną.

Ochrona zabytków

W 1994 r. zmałał wpływ spraw z zakresu ochrony dóbr Kultury, natomiast ich problematyka nie uległa w zasadzie zmianie. Nadal najczęściej dotyczyła ona prowadzenia różnego rodzaju prac i robót przy zabytkach bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, a zatem z naruszeniem obowiązków wynikających z art.21 ust.1 w zw. z art.27 i 28 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 10, poz.48 z późn.zm.).

Rzadziej wnoszone były skargi na decyzje dotyczące wpisania obiektu do rejestru zabytków (art.16 ustawy). W toku rozpoznawania tych spraw zwraca uwagę zjawisko uaktywniania się organów konserwatorskich w podejmowaniu działań zmierzających do ochrony zabytków dopiero w czasie, gdy następuje zmiana właściciela obiektu.

Jako przykład ilustrujący ten problem może posłużyć sprawa I SA 1653/93, w której Wojewódzki Konserwator Zabytków w Gdańsku decyzyją z dnia 2 grudnia 1992 r. wstrzymał czynności podjęte przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną prowadzące do podziału nieruchomości położonych w pobliżu Karwi, stanowiących - jego zdaniem - oczywisty zabytek krajobrazowy i kulturowy osadnictwa holenderskiego z XVII wieku (tak zwane poidery). Zainteresowanie się konserwatora tym zabytkiem, który nie został wcześniej wpisany do rejestru zabytków nastąpiło dopiero wówczas, gdy Spółdzielnia dokonała podziału części gruntów i sprzedała kilkasiet uzyskanych w tej drodze działek.

Podobna sytuacja opiaszalości organów konserwatorskich wystąpiła w sprawie I SA 1140/93, w której nabywca zabudowanej nieruchomości położonej w Czudcu woj. rzeszowskie dopiero w czasie starań o zezwolenie na rozbiórkę budynku dowiedział się, że jako zabytek galicyjskiej architektury żydowskiej jest on wpisany do rejestru zabytków. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Rzeszowie nie zadbał jednak o odnotowanie tego faktu w księdze wieczystej nieruchomości, a stanem budynku zainteresował się wtedy, gdy stał się on ruiną wymagająca rekonstrukcji.

Jako pozytywne natomiast zjawisko należy odnotować coraz lepszy poziom opinii wydawanych przez organy i specjalistów z różnych dziedzin ochrony dóbr Kultury.

Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

W 1994 r. skargi koncentrowały się wokół:

- zdolności poborowych do czynnej służby wojskowej,
- powoływania rezerwistów na ćwiczenia wojskowe,
- odmowy skierowania do służby zastępczej.

W zakresie procesowym podkreślenia wymaga znaczny zakres uchybień jaki prezentują te decyzje i to głównie w części dotyczącej motywacji. Można zrozumieć, że decyzje te podejmowane są w znacznej ilości w warunkach pewnej masowości, a także w warunkach pewnego skoncentrowanego "języka wojskowego", jednakże nie może to usprawiedliwiać takich motywacji, które sprzeczają się tylko do wskazań np. paragrafów "wykazu chorób i ułomności ..." czy pomijają zupełnie lapidarną choćby informację o ustalonym stanie faktycznym. Powyższe mankamenty wymagają tym bardziej zaakcentowania skoro

czasami bywają jednak takie decyzje, które wymagane ustawowo elementy spełniają w sposób doskonały co oznacza, że leży to w granicach realnych możliwości osób sporządzających te decyzje.

W zakresie procesowym wskazać też należy, że zaistniały istotne wątpliwości w kwestii zasady dwuinstancyjności w odniesieniu do podejmowanych w trybie nadzoru orzeczeń wojewódzkich komisji lekarskich (art.28 ust.1 zdanie drugie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP). Dokonując wykładni w tej mierze Sąd stanął na stanowisku, że orzeczenie tej komisji jest orzeczeniem ostatecznym (nie służy odwołaniu) i podlega zaskarżeniu do NSA.

Podobne wątpliwości istnieją w wypadkach orzeczeń wojewódzkich komisji poborowych (art.41 ust.3), szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego (art.42 ust.4, art.44 ust.4 zdanie drugie i art.101 ust.6), organu wojskowego (art.87 ust.5) i wojewody (art.88 ust.3). Natomiast w odniesieniu do wojewódzkich komisji poborowych - wobec stanowiska Ministra Obrony Narodowej, że nie jest organem nadzornym dla tych komisji - Sąd zmuszony był wystąpić ze stosownym pytaniami do Sądu Najwyższego uzyskując odpowiedź, że od orzeczenia wojewódzkiej komisji poborowej, zmieniającej z urzędu orzeczenie rejonowej komisji poborowej w trybie art.41 ust.3 powołanej ustawy, przysługuje odwołanie.

W zakresie merytorycznym w 1994 r. Sąd zajął stanowisko co do niektórych wątpliwości:

- w sprawie odroczenia zasadniczej służby wojskowej ze względu na potrzeby gospodarstwa rolnego Sąd wyraził pogląd, że dla orzeczenia w sprawie odroczenia na podstawie art.39 ust.1 pkt 2 powołanej ustawy istotne jest ustalenie czy prowadzenie gospodarstwa

rolnego uzależnione jest od o s o b i s t e j pracy poborowego,

- w sprawie odroczenia ze względu na potrzeby sprawowania opieki (art.89 ust.1 powołanej ustawy i § 3 ust.1 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1992 r.) Sąd wyraził pogląd, że istotnym elementem oceny nie może być взгляд formalny (samo istnienie innego pełnoletniego członka rodziny) lecz взгляд faktyczny tj. istnienie takiego pełnoletniego członka rodziny, który faktycznie może tę opiekę sprawować (np. stan zdrowia, miejsce zamieszkania, inne warunki niezbędne dla sprawowania opieki).

- w sprawie motywacji uzasadniającej skierowanie poborowego do służby zastępczej (art.189 ust.1 powołanej ustawy) jednolicie orzecznictwo Sądu stało na stanowisku, że dla takiego skierowania nie jest wystarczające samo deklarowanie przez poborowego określonego systemu wartości, lecz istotne jest to, czy i w jakim zakresie istnieje rzeczywisty konflikt pomiędzy obywatelską powinnością obrony państwa, a obywatelskim prawem do wolności sumienia i przekonania; gdy odbywanie służby wojskowej będzie pozostać w oczywistej sprzeczności z rzeczywistocie wyznawanymi i realizowanymi zasadami moralnymi.

Sprawy z zakresu ruchu drogowego oraz drogi publicznych

W 1994 r. rozpoznano kilkadziesiąt spraw, w których wydziały komunikacji odmawiały rejestracji głównie samochodów osobowych (ale także ciągnika rolniczego) 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.) oraz nowego rozporządzenia w tym przedmiocie z dnia 14 kwietnia 1993 r. (Dz.U. Nr 37, poz.164), a mianowicie braku oryginalnego dowodu własności pojazdu oraz dowodu rejestracyjnego. Pojazdy te kupowano głównie w komisach oraz na giełdach samochodowych i nie figurowały one w rejestrach samochodów skradzionych. Po nabyciu okazywało się jednak, że dowody rejestracyjne były fałszywe a umowa kupna-sprzedaży zawierała była z nieustalona osoba. W sprawach tych wystąpiła istotna rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego co do podstaw prawnych dla dokonywania rejestracji takich samochodów przez ich nabywców. Spowodowało to konieczność wystąpienia przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem w tym przedmiocie do Trybunału Konstytucyjnego, o czym bliżej mowa jest w dalszej części niniejszej informacji.

Rozpoznano też sprawy w przedmiocie wstrzymania i cofnięcia prawa jazdy na podstawie art.86 ust.1 pkt 4 i ust.3 pkt 1 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz.41 i Nr 24, poz.114) z powodu braku właściwej sprawności fizycznej lub psychicznej.

Wystąpiły też sprawy, w których agencje detektywistyczne wniosły skargi na odmowę wydania zezwolenia na używanie pojazdu jako uprzywilejowanego w ruchu drogowym (np. II SA 571/93). NSA uznał, że prowadzenie tego rodzaju agencji nie daje podstaw do wydawania przedmiotowych zezwoleń (art.44 ust.1 pkt 1 w/w ustawy - Prawo o ruchu drogowym i rozporządzenie Ministra Komunikacji

z dnia 8 grudnia 1983 r. - Dz.U. Nr 70, poz.317 i z 1992 r. Nr 2, poz.10).

Odnotować należy również sprawy dotyczące nalożenia opłat i kar pieniężnych za samowolne zajęcie pasa drogowego. W pasie drogowym lokalizowane były głównie kioski i reklamy. Sprawy te z reguły nie były dokładnie wyjaśnione i w większości decyzje w tym zakresie uchylano z przyczyn procesowych.

Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów, aktów stanu cywilnego, obywatelstwa i cudzoziemców

W sprawach z zakresu ewidencji ludności przeważały skargi na decyzje o wymeldowaniu z miejsca pobytu stałego oraz o zameldowaniu na pobyt stały. W tej grupie spraw nie pojawiły się zasadniczo nowe problemy. Podnieść jednak należy, że na tle skarg spóździeli ni mieszkaniowych na decyzje o odmowie uchylenia czynności materialno-technicznej o zameldowaniu osoby na pobyt stały w hotelu pracowniczym, wykonał się problem, czy w wypadku, gdy występujący o takie zameldowanie nie przedstawił dowodu potwierdzającego jego uprawnienie do przebywania w lokalu (art.9 ust.2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych) istniały podstawy do zameldowania na pobyt stały. NSA oddalając skargi kwestionujące takie zameldowanie uznał, że od daty wejścia w życie ustawy z dnia 28 kwietnia 1984 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. Nr 26, poz.123) możliwość taka istnieje. Przepis art.13 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych w brzmieniu nadanym tej normie powołaną ustawą z dnia 28 kwietnia 1984 r., usta-

lajacy prawo do zameldowania na pobyt stały w zakładzie hotelarskim, jest regulacją szczególną w stosunku do ogólnych postanowień ustawy ustalających warunki do zameldowania na pobyt stały, a zatem w zakresie objętym tym przepisem (art.13) brak potwierdzenia wspomnianych uprawnień nie stanowił przeszkody do zameldowania w zakładzie hotelarskim na pobyt stały.

Wpływ skarg w sprawach z ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz.5) był nieznaczny. Skargi te dotyczyły wydania lub odmowy wydania paszportu osobom nie wykonującym obowiązku alimentacyjnego (art.6 ust.2 pkt 1 ustawy), odmowy wydania paszportu osobom, przeciwko którym toczy się postępowanie karne lub karno-skarbowe (art.6 ust.1 pkt 3 ustawy), a także unieważnienia paszportu z uwagi na wystąpienie okoliczności określonych w art.10 ust.1 powołanej ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. Także w tej grupie spraw nie odnotowano nowych problemów prawnych.

Skargi na decyzje związane z aktami stanu cywilnego nie były liczne. Podkreślenia jednak wymaga, że w orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, że prawo do używania imienia i nazwiska w brzmieniu ojczystym jest chronionym konstytucyjnie prawem każdego obywatela (art.1 i 67 ust.1 i 2 Konstytucji RP - utrzymane w mocy na podstawie art.77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.). Stanowi ono ważny wzgląd w rozumieniu art.2 ust.1 w związku z art.7 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk (Dz.U. Nr 84, poz.426), uzasadniający uwzględnienie wniosku o zmianę imienia z brzmienia polskiego na obce, jeżeli z wnioskiem takim wystąpi obywatel polski poczuwający się do przy-

należności do mniejszości narodowej, a wnioskowane brzmienie imienia odpowiada jego brzmieniu w języku tej mniejszości (SA/Gd 114/93).

Nieliczna jest także grupa skarg na decyzje wydane na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz.25) oraz ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz.30). Na tle przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. w orzecznictwie pojawił się problem nabycia obywatelstwa polskiego przez repatriację. NSA wyraził w związku z tym pogląd, że decydujące znaczenie dla uznania, iż osoba przybywająca do Polski przybywa jako repatriant, ma charakter przyjazdu do kraju tj. czy dana osoba przybywa z zamiarem osiedlenia się, czy też dopiero po przybyciu do Polski na pobyt czasowy, na miejscu wyraziła wolę osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie.

Skargi dotyczące decyzji wydanych na podstawie ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach dotyczyły tej samej problematyki, co w latach poprzednich. Nowe problemy prawne nie wystąpiły. Praktyka orzecznicza NSA w tych sprawach potwierdziła już wcześniej sformułowaną ocenę, że powołana ustawa z dnia 29 marca 1963 r. nie odpowiada istniejącym potrzebom i coraz większemu zainteresowaniu cudzoziemców możliwością osiedlenia się w Polsce na stałe.

Skargi na bezczynność organów

Coraz liczniejsze są skargi na niewydanie decyzji przez organ administracyjny w ustalonych przepisami prawa terminach (art. 216 § 1 k.p.a.).

Uwzględniając skargi sąd administracyjny w wyroku zobowiązuje organ do wydania orzeczenia określającego stosowny termin. Zdarzają się przypadki zwłoki w realizacji orzeczenia sądu a czasami wręcz bojkotowania wykonania.

Szczególnie jaskrawe naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym występują po stronie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Zjawisko to miało miejsce również w 1993 r.

Prezes NSA zwracał się do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, ale praktyka tego resortu w 1994 r. nie uległa zmianie. Ta wadliwa praktyka polega na tym, że mimo wszczęcia postępowania nie jest wydawana decyzja. Ostrość tego zjawiska występuje zwłaszcza w przypadkach, gdy NSA uzględniając skargę zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji i mimo upływu tego terminu decyzja nie jest wydawana. Wszelkie próby zmiany takiego stanowiska czynione przez przewodniczącego Wydziału IV (por. np. sprawa IV SAO 335/92 - pismo z dnia 23 września 1994 r.) nie dały rezultatu. Ilustracją tego stanu może być sprawa IV SAB 65/92. W tej sprawie NSA wyrokiem z dnia 24 sierpnia 1993 r. zobowiązał Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do wydania w terminie jednego miesiąca decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia Ministra Skupu Nr 296/297 z dnia 12 października 1955 r. o ustanowieniu przymusowego zarządu państwowego nad młynem. Mimo upływu tego terminu wspomniana wyżej decyzja (pozytywna lub negatywna) nie została wydana. Zainteresowany zwracał się do NSA i do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z żądaniem wykonania wyroku. Na skutek wystąpienia NSA Dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemia Min. Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w piśmie

z dnia 23 listopada 1993 r. stwierdził, że wydanie żądanej decyzji "będzie możliwe po uchwaleniu przez Sejm ustawy o reprivatyzacji, określającej formy i zasady odszkodowania za mienie przejęte w minionym okresie lub po zabezpieczeniu środków finansowych przez-naczonych na ten cel w budżecie Państwa". Podobne stanowisko zostało zajęte w sprawach: IV SAB 32/93, IV SAB 70/93. Nie jest to przy tym wyczerpujące wyliczenie przypadków opisanego wyżej postępowania resortu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. W związku z tym Prezes NSA w piśmie z dnia 4 maja 1994 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska. Nie było reakcji Urzędu Rady Ministrów, wobec tego Prezes NSA w piśmie z dnia 12 listopada 1994 r. ponownie wystąpił do Prezesa Rady Ministrów (załączając odpis pisma z dnia 4 maja 1994 r.) z prośbą o zajęcie stanowiska. Dotychczas Urząd Rady Ministrów nie udzielił odpowiedzi na powyższe wystąpienia Prezesa NSA.

Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie zmieniło opinii wyżej praktyki. Przykładem mogą być późniejsze sprawy IV SAB 65/93 i IV SAB 39/94. W pierwszej z tych spraw NSA w dniu 7 kwietnia 1994 r. wydał wyrok zobowiązujący Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia dot. ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad młynem położonym w Strzeszynie. Wyrok NSA nie został wykonany, a po interwencji skarżącego i piśmie NSA z dnia 30 września 1994 r. Dyrektor Dep. Gospodarki Ziemią i Infrastruktury Wsi w piśmie z dnia 26 października 1994 r. poinformował NSA o braku możliwości wydania decyzji. Podkreślił, że przedmiotowy młyn nie istnieje, gdyż uległ spaleni. Stwierdził nadto, że "w tym stanie faktycznym i prawnym zachodzi konieczność wydania

decyzji na podstawie przepisów art.158 § 2 k.p.a. tj. stwierdzenia, iż zarządzenie w przedmiocie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad młynem wydane zostało z naruszeniem prawa. Skarżącemu przysługiwałoby wówczas odszkodowanie na podstawie art.160 k.p.a. Na zabezpieczenie tego rodzaju roszczeń brak jest środków w budżecie Państwa, a organy administracji rządowej mają konstytucyjny obowiązek przestrzegania dyscypliny budżetowej". Podobnej treści odpowiedź zawarta jest w piśmie tegoż Dyrektora z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie IV SAB 39/94.

W zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Ocena funkcjonowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA pozwala na tezę, że w dziedzinie tej występują przejawy utrwalania się pewnych tendencji nie zawsze zgodnych z zamierzeniami ustawodawcy i z istotą samorządu terytorialnego. Ocenę taką ukształtowano głównie na podstawie działalności uchwałodawczej organów gmin w kontekście przepisów o nadzorze nad samorządem terytorialnym.

Wypada przypomnieć, że przepisy o nadzorze przewidują trzy zasadnicze formy przeciwdziałania się naruszeniom prawa w uchwałach organów samorządu terytorialnego: 1/ rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych (art.91 ustawy o samorządzie terytorialnym), na które gminom służy skarga do NSA (art.98 tej ustawy), 2/ skarga organu nadzoru na uchwałę organu gminy do NSA (art.93 ustawy) oraz 3/ skarga do NSA na uchwałę organu gminy naruszająca interes prawny lub uprawnienia każdego obywatela jej działaniem (art.101 ustawy).

Porównując dane statystyczne z 1994 r. z danymi z roku poprzedniego, można stwierdzić, że zmalał nieznacznie wpływ skarg organów nadzoru (art.93 ustawy), ponieważ w 1994 r. było ich 90, podczas gdy w 1993 r. - 112. Jednakże w pozostałych sprawach wystąpił dość istotny wzrost, ponieważ liczna skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze (art.98) wzrosła z 243 do 285, a liczba skarg osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na uchwały organów gmin (art.101) wzrosła z 284 (1993 r.) do 317 (1994 r.).

Bardzo różnie kształtowała się skuteczność skarg, co jednak było wynikiem charakteru skargi. Najwyższą skuteczność odnotowano w skargach organów nadzoru (art.93), stwierdzono bowiem nieważność 24 uchwał i niezgodność z prawem 14 uchwał; stanowi to 43% wszystkich rozpoznanych skarg tego typu, a więc znacznie powyżej średniej skuteczności wszystkich skarg rozpatrzonych przez NSA w 1994 r. Z kolei bardzo niska była skuteczność skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze. Rozpoznano takich skarg ogółem 348 (na liczbę tę składa się wpływ roku 1994 oraz nie rozpatrzone skargi z 1993 r.), ale uwzględniono ich zaledwie 44; daje to wskaźnik skuteczności skarg niewiele ponad 12%.

Wysoka skuteczność skarg organów nadzoru na uchwały organów gmin i niska skuteczność skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze pozwalają na wniosek, że nazbyt często organy gmin (a głównie rady gmin, bo ich uchwały w zdecydowanej większości są przedmiotem sprawy) wchodzi w kolizję z prawem powszechnie obowiązującym, czego przykłady zostaną omówione poniżej.

Zupełnie odmienną kategorię stanowią skargi osób fizycznych i jednostek organizacyjnych, które uznają, że uchwała organu

gminy narusza ich interes prawny (art.101 ustawy samorządowej). Nie jest to jednak instrument nadzoru, choć jest to niewątpliwie instrument kontroli społecznej. Specyfika tego rozwiązania prawnego powoduje, że skuteczność takich skarg utrzymuje się na nie-wysokim poziomie, choć wpływ skarg jest znaczny. W 1994 r. Sąd miał do rozpoznania ogółem 409 takich skarg (317 wpływ i 92 pozostałość z 1993 r.). Rozpoznał ich 311, ale tylko w 48 sprawach skargę uwzględnił, stwierdzając nieważność lub niezgodność uchwał z prawem. Oznacza to skuteczność niewiele ponad 15%. Wyjaśniając od razu przyczyny tego, trzeba wskazać na istotne błędy rozumowania skarżących. Otóż już w orzeczeniu z dnia 28 kwietnia 1992 r. (SA/Lu 307/92) sąd wyraził pogląd, że dla uwzględnienia skargi złożonej w trybie art.101 ustawy samorządowej nie wystarczy ustalenie, że zaskarżona uchwała organu gminy narusza czyjś interes prawny lub uprawnienie; trzeba także ustalić, że narusza ona prawo. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia daje legitymację do wniesienia skargi, ale dopiero naruszenie prawa może być podstawą uwzględnienia skargi. W innym wyroku (SA/Kr 2420/93), dotyczącym skargi na uchwałę o zmianie nazw ulic, Sąd stwierdził, że zmiana nazw ulic bez wątplenia wywołuje skutki w sferze interesu prawnego skarżącego, jednocześnie jednak sprawa wymyka się spod kontroli sądowej, ponieważ zmianę nazw ulic należy rozpatrywać w kategoriach celowości, a nie legalności uchwały. Na tle tego wyroku warto zresztą zasymalizować ważny problem społeczny i finansowy. Zdarza się, że w zapędach reformatorskich rady gmin dokonują zmian ulic nie oglądając się na skutki. Zupełnie nie bierze się pod uwagę, że każda zmiana wywołuje oprócz kosztów bezpośrednich (tabliczki z nazwami,

tablice na budynkach) bardzo znaczne koszty pośrednie. W rozpatrywanej sprawie skarżącym był bank, dla którego zmiana nazwy ulicy, przy której miał siedzibę oznaczała konieczność poniesienia wielosetmilionowych nakładów na zmianę pieczęci metalowych, pieczęteł, blankietów firmowych, na powiadomienie wszystkich kontrahentów krajowych i zagranicznych (kilkaset podmiotów). Dodać trzeba, że zmiana nazwy ulicy nie miała podłoża politycznego, ponieważ przed zmianą ulica nosiła nazwę "Moniuszki".

Właśnie ta kwestia, że dla uwzględnienia skargi jest niezbędne stwierdzenie przez Sąd, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem, była jednym z głównych powodów małej skuteczności skarg wnoszonych w trybie art.101 ustawy samorządowej. Równolegle jednak występowała inna przyczyna - formalna. Wiąże się ona zarówno z koniecznością wykorzystania przez skarżącego szczególnego postępowania poprzedzającego skargę, jak i z przedmiotowym zakresem dopuszczalności skargi ("sprawa z zakresu administracji publicznej"). Braki w tych wypadkach są podstawą do odrzucenia skargi i takich orzeczeń sąd wydał w 1994 r. aż 168, czyli w odniesieniu do 50% wpływu skarg tego rodzaju (skargi dotknięte brakami formalnymi z reguły nie stanowią pozostałości z ubiegłego okresu).

Analiza uwzględnionych skarg organów nadzoru (art.93), jak i nie uwzględnionych skarg gmin (art.98) dostarcza materiałów do wniosku, że niska jest w gminach wiedza o prawie obowiązującym i zasadach jego interpretacji, a także bardzo niska jest tam wiedza o sądowej interpretacji prawa. Jeśli chodzi o tę drugą wystarczy podać, że mimo czterech lat orzekania w sprawach legalności uchwał przez NSA powtarzane są nadal te same błędy przez

organy gmin. Wiadome jest, że gminy w ogóle nie interesują się orzecznictwem sądowym, czego dowodem jest fakt, że zeszyty Orzecznictwa NSA kupuje zaledwie 144 urzędy gmin przy stanie 2465 gmin (niecałe 6%).

Jeśli zaś chodzi o wiedzę o prawie i jego stosowaniu, przejawia się ona w błędach legislacyjnych, braku umiejętności różniwania zakresu różnych upoważnień do uchwalania prawa miejscowego, próbach "korygowania" przepisów ustawowych w uchwałach i swoistym przekonaniu o własnej omnipotencji.

Jako przykład można wskazać z jednej strony próby nadmiernej liberalizacji w regulowaniu sprzedaży alkoholu, z drugiej zaś strony nadmiernej rygorystycznej jego spożywania. Ostatnia zmiana ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dokonana w 1993 r., przekazała radom gmin prawo ustalania liczby punktów sprzedaży alkoholu bez spożywania i zasad usytuowania wszystkich miejsc sprzedaży, wiążąc to uprawnienie z obowiązkiem ograniczania dostępności alkoholu, czemu służyć mają gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Sąd rozpatrywał sprawy, w których takiego programu w ogóle nie opracowano, natomiast ustalano liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych na bardzo wysokim poziomie (w sprawie SA/Wr 2162/93 było to 600 punktów na obszarze jednego miasta). W innej sprawie o podobnym charakterze (SA/Kr 1729/94) wydano uchwałę zmniejszającą minimalne odległości punktów sprzedaży alkoholu od szkół do 20 m(!). Sąd uznał, że takie działanie - choć nie naruszające żadnego z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - jest sprzeczne z celem tej ustawy, a tym samym sprzeczne z samą ustawą jako taką.

Przykładem niedostatecznej wiedzy o stosowaniu prawa i wynika-
jącego z tego przekonania o prawodawczej omnipotencji rad gmin
może być sprawa II SA 69/94, w której rada miejska uznała, że
jest władna określić kadencję przewodniczącego inna niż ustawowa
kadencja rady (ustalono kadencję jednoroczną). W innych zaś
sprawach (II SA 1474-1477/94 i II SA 1509-1510/94) dokonano zmia-
ny statutu gminy w sprawie zgłaszania kandydatów na burmistrza i
- nie czekając na opublikowanie tej zmiany i wejście jej w życie -
wykorzystano tę zmianę przy wyborze burmistrza na tej samej sesji.

Kolejnym przykładem może być sprawa SA/Kr 572/94. Rada gminy
podjęła uchwałę o odmowie przejęcia prowadzenia szkół podstawowych
z dniem 1 stycznia 1994 r. na podstawie ustawy o systemie oświaty,
mimo że wcześniej przejęła te sprawy jako zadanie własne na mocy
art. 9 tak zwanej ustawy kompetencyjnej.

Interesującą ilustracją może być także kwestia zwalniania od
podatków lokalnych. Wprawdzie uznaje się, że rady gmin są władne
w pewnych okolicznościach i zakresie zwalniania od niektórych
podatków lokalnych, jeżeli jednak uwzględnić ogólnie występujące
narzekanie na brak w gminach środków finansowych praktyka taka
staje się nierozumiała. Poza nielicznymi wyjątkami jednak sprawy
takie wymykają się spod kontroli sądowej jako kwestie dotyczące
celowości.

Nadal sprawia radom gmin dużą trudność rozróżnienie podstaw
prawnych prawa miejscowego i związanego z tym zakresu stanowienia
prawa. Rady gmin mogą stanowić prawo miejscowe na podstawie trzech
kategorii przepisów: na podstawie upoważnień szczególnych w usta-
wach, na podstawie upoważnień ogólnych zawartych w ustawie samo-

ządowej oraz na podstawie upoważnienia szczególnego zawartego
w tej ustawie do stanowienia tak zwanych przepisów porządkowych.
Tylko w tym ostatnim wypadku mogą stanowić przepisy karne. Zdarza
się natomiast często, że rady gmin ustanawiają przepisy karne
także w uchwałach wydanych na podstawie przepisów ustawowych
pierwszej kategorii, niezależnie od tego, czy ustawa przewiduje
własne przepisy karne, czy też odsyła do kodeksu wykroczeń (SA/Kr
625/94). Stwierdzono także próby stosowania opłaty targowej jako
środka represji. W sprawie SA/Wr 804/94 Sąd uznał niedopuszczal-
ność stosowania zwielokrotnionej opłaty targowej od identycznych
form handlu poza targowiskiem w stosunku do opłat na targowiskach.
W innej sprawie (SA/Wr 382/94) Sąd uznał za sprzeczne z prawem
zróżnicowanie opłat za wodę. Uchwała rady gminy bowiem przewidywa-
ła dla gospodarstw domowych stawkę poniżej kosztu średniego, a
dla innych odbiorców - znacznie powyżej kosztów.

Dla prawidłowości funkcjonowania organów samorządu terytorial-
nego interesujące są dwa wyroki wydane w Ośrodku w Poznaniu. W
sprawie SA/P 1108/94 Sąd stwierdził, że ustawowy skład rady -
jako quorum uprawnione do wyboru burmistrza - pozostaje niezmie-
niony pod względem liczby radnych także wtedy, gdy rada gminy
odstąpiła od przeprowadzania wyborów uzupełniających mimo wyga-
śnięcia niektórych mandatów. Należy więc odróżniać faktyczny
liczbowy skład rady od składu ustawowego. W innym zaś wyroku
(SA/P 2789/94) Sąd uznał za sprzeczne z prawem powołanie w skład
zarządu gminy osób zatrudnionych w Policji i w Urzędzie Skarbowym
nawet wówczas, gdy osoby te nie rozstrzygają o sytuacji prawnej
innych osób.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na częste zjawisko prób wykonywania przez radnych skargi wniesionej w trybie art.101 ustawy samorządowej. W ten sposób radni usiłują doprowadzić do obalenia uchwały, w której podejmowaniu uczestniczyli, ale sa jej przeciwni. Skargi takie są uznawane za niedopuszczalne, ponieważ instrument ten nie może być wykorzystywany do celów, jakim powinien służyć udział w pracach rady i w głosowaniu. Podkreślono przy tym zasadę wiąższości jako przesadzająca o przyjęciu lub odrzuceniu uchwały.

IV DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NSA

1. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w 1994 r. na rozprawie 18.884 skargi na różnego rodzaju akty administracyjne, z czego 7.032 uwzględnił tj. 37,2%. Wśród rozpoznanych na rozprawie skarg 2.605 dotyczyło decyzji wydanych przez samorządowe kolegia odwoławcze. W tej grupie spraw skuteczność skarg wyniosła 13,8%.

Wskaźnik skuteczności skarg utrzymuje się na wysokim poziomie, jest wyższy od wskaźnika skuteczności skarg w 1993 r. (34,2%). Przyczyny takiego kształtowania się wymienionego wskaźnika są złożone. Istotny wpływ na powyższy stan ma niewątpliwie nie zawsze zadawający poziom orzecznictwa organów administracji publicznej, pozostającej w ścisłym związku z występującym nadal w tych organach brakiem należycie przygotowanej kadry pracowniczej. Odnotowano także wypadki, w których przyczyną wadliwości decyzji, a w związku z tym uwzględnienia skargi, był brak niezbędnej staran-

ności w przeprowadzeniu postępowania, stanowiący niekiedy rażące naruszenie podstawowych zasad procedury administracyjnej.

Organy administracji zbyt rzadko korzystały z możliwości weryfikacji swoich decyzji w trybie art.200 § 2 k.p.a. Podobnie jak w 1993 r., w dwóch województwach - w gdańskim i lubelskim w ogóle nie stwierdzono wypadków zastosowania procedury przewidzianej w art.200 § 2 k.p.a. Warto przypomnieć, że wymieniony przepis upoważnia organ, który wydał decyzję, do jej zmiany lub uchylecia (w terminie określonym w tej normie), jeżeli uzna wniesioną skargę w całości za uzasadnioną.

Należy zauważyć, że do NSA wpłynęły sprawy, w których pomimo oczywistej zasadności skargi, organ administracji nie podjął czynności przewidzianych w art.200 § 2 k.p.a. Podobnie jak w latach poprzednich uzasadnione jest stwierdzenie, że orzecznictwo organów odwoławczych nie wykorzystuje wszystkich możliwości korygowania wadliwych decyzji.

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

Większy od średniej krajowej (37,2%) wskaźnik skuteczności skarg wystąpił m.in. w sprawach z zakresu budownictwa, urbanistyki i architektury (40,4%), gospodarki wodnej (52.7%), ochrony przyrody i środowiska (40,3%), oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, nauki i kultury (56,3%), uprawnień do wykonywania czynności i zajęć (49,1%) oraz cła (68,2%).

Niższy od średniej krajowej wskaźnik skuteczności skarg stwierdzono m.in. w sprawach z zakresu gospodarki komunalnej i

mieszkaninowej oraz gospodarki gruntami (31,2%), gospodarki paliwowo-energetycznej (21,6%), nabycia mienia przez gminy oraz ich związek (30,9%), zobowiązań podatkowych (34,5%), planowania przestrzennego (27,5%), rolnictwa i leśnictwa, w tym gospodarki terenami rolniczymi i leśnymi (14,9%), zatrudnienia i spraw socjalnych (29,5%), zdrowia i opieki społecznej (26,3%).

W skali terytorialnej najwyższy wskaźnik skuteczności skarg wystąpił m.in. w województwach: chełmskim (47,9%), gdańskim (42,5%), kaliskim (40,0%), leszczyńskim (50,4%), łódzkim (40,1%), piłskim (47,4%) i płońskim (44,4%).

Najniższy wskaźnik skuteczności skarg stwierdzono w województwach: katowickim (26,5%), kieleckim (22,7%), krośnieńskim (25,9%), legnickim (23,6%), wrocławskim (21,9%) i zielonogórskim (25,6%).

Wskaźnik skuteczności skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji wyniósł 48,3%. Jest on znacznie wyższy od wskaźnika skuteczności skarg wymienionych organów w 1993 r. (38,3%). Świadczy on o niskim i pogarszającym się poziomie orzecznictwa tych organów. Taka tendencja orzecznictwa naczelnych i centralnych organów administracji jest trudna do wytłumaczenia, zwłaszcza jeżeli uwzględni się np. orzecznictwo samorządowych kolegiów odwoławczych, gdzie wskaźnik skuteczności skarg wynosi tylko 13,8%.

3. Przyczynny uchylecia i stwierdzenia nieważności przez NSA aktów administracyjnych są od kilku lat w zasadzie niezmiennie i sprawdzają się do istotnych naruszeń prawa materialnego i przepisów postępowania administracyjnego. W celu zebrania pełniejszych da-

nych dotyczących wspomnianych naruszeń prawa materialnego i przepisów postępowania administracyjnego przeprowadzono badanie części wyroków zawierających rozstrzygnięcie o uchyleniu aktów administracyjnych. Objęto nim 750 wyroków wydanych w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych, cel, gospodarki gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, budownictwa i zasiłków dla bezrobotnych. Badaniem więc objęto wyroki wydane w tych grupach spraw, w których skargi wykazują największy udział w ogólnej liczbie skarg wniesionych do NSA w 1994 roku.

W każdej kategorii spraw zbadano 150 wyroków. Poddany zatem analizie materiał wydaje się być dostatecznie reprezentatywny dla ocenianego odcinka orzecznictwa sądowego (tj. wyroków uchylających akty administracyjne) i w związku z tym pozwala na formułowanie wniosków o charakterze ogólnym. Badaniem objęto wyroki wydane w drugim i trzecim kwartale 1994 r., grupowane według kolejności ich wpływu do Biura Orzecznictwa NSA.

Dokonana analiza wykazała, że przyczyną uchylecia przez składy orzekające NSA aktów administracyjnych w 750 zbadanych sprawach było:

- w 217 wypadkach (co stanowi 29% zbadanych wyroków) - naruszenie prawa materialnego,
- w 9 wypadkach (odpowiednio 0,1%) - naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania,
- w 355 wypadkach (odpowiednio 48,3%) inne naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy,
- w 169 wypadkach (odpowiednio 22,6%) naruszenie prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

Przeprowadzone badanie wykazało, że organy administracji oraz organy samorządu terytorialnego stosunkowo często załatwiały sprawy bez należytego respektowania przepisów postępowania administracyjnego.

W sprawach objętych analizą prawie połowa (48,3%) "uchyleń" spowodowana była istotnym naruszeniem przepisów proceduralnych, a dalsze 22,6% - naruszeniem przepisów postępowania i prawa materialnego.

Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego najczęściej polegało na:

- zaniechaniu zgromadzenia pełnego materiału dowodowego oraz do-
kładnego ustalenia stanu faktycznego,
- niesłusznym odmawianiu waloru dowodu niektórym dokumentom i
przedmiotom (naruszenie art.75 § 1 k.p.a.),
- nierównym traktowaniu stron oraz uniemożliwianiu lub utrudnianiu
stronom czynnego udziału w postępowaniu (naruszenie art.10 § 1
k.p.a.),
- wadliwym sporządzaniu decyzji, zwłaszcza wydawaniu decyzji bez
zasadnienia lub z wadliwie opracowanym uzasadnieniem (obrazu
art.107 § 3 k.p.a.).

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

Podstawowa przyczyna tego stanu to przede wszystkim niedostateczne przygotowanie zawodowe części pracowników administracyjnych,

którzy wydają lub opracowują decyzje. Podkreślenia także wymaga, że większość pracowników administracji wykazuje brak znajomości orzecznictwa NSA, co - jak się wydaje - może pozostawać w związku z tym, że tylko niektóre organy administracji i samorządowe posiadają w swoich zbiorach to orzecznictwo. Z uzyskanych danych wynika, że wśród prenumeratorów orzecznictwa NSA jest tylko 144 urzędów gminnych, 61 urzędów skarbowych i 61 urzędów rejonowych.

Z innych przyczyn częstego naruszania prawa materialnego i przepisów postępowania przez organy wydające decyzje należy wymienić:

- brak należytej staranności przy załatwianiu spraw, niedostrze-
ganie potrzeby pełnego respektowania przepisów postępowania, a
niekiedy nawet lekceważenie podstawowych zasad tego postępowania,
- niedostateczny udział służb pracowniczych w postępowaniu,
- zła jakość i częste zmiany stanu prawnego.

Podobnie jak w latach poprzednich, do NSA napływały dość liczne sygnali, z których wynikało, że często wyroki tego Sądu wykonywane są z dość znacznym opóźnieniem. Podejmowane przez Sad środki oddziaływania okazały się bezskuteczne. Należy oczekiwać, że skuteczne rozwiązanie tej kwestii umożliwi przyszała ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, przewidująca w tym względzie odpowiednie rozwiązania normatywne.

V POZARZECZNICZE FORMY DZIAŁANIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

W roku 1994, podobnie jak w latach ubiegłych, Naczelny Sad Administracyjny - w ramach uprawnień określonych w art.214 k.p.a. - zawiadamiał organy administracji o stwierdzonych istotnych

uchybieniach w ich pracy. Wystąpienia sygnalizacyjne dotyczyły m.in. niewykonania wyroków Sądu, w tym zwłaszcza w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności orzeczeń o ustanowieniu przynusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem lub dokonanej z naruszeniem prawa nacjonalizacji albo reformy rolnej. Problem ten był już omawiany w ubiegłorocznej Informacji o działalności NSA. W dalszym ciągu obserwuje się podawanie przez organy pozaprawnych przyczyn niezafatwienia spraw w terminie, np. brak środków finansowych na wypłatę odszkodowań lub oczekiwanie na ustawę reprzywatyżacyjną.

Przykładem uchylania się organu od podjęcia decyzji jest sprawa IV SA 65/92, w której wyrokiem z dnia 24 sierpnia 1993 r. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej został zobowiązany do wydania decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności dwóch orzeczeń b. Ministra Skupu. Mimo upływu terminu określonego w wyroku, Minister nie wydał odpowiedniej decyzji, a na wystąpienie Sądu Dyrektor Gospodarki Ziemią tego Ministerstwa odpowiedział, że wydanie decyzji "będzie możliwe po uchwaleniu przez Sejm ustawy o reprzywatyżacji określającej formy i zasady odszkodowania za mienie przejęte w minionym okresie lub po zabezpieczeniu środków finansowych na ten cel w budżecie Państwa". O tej nieprawidłowości Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zawiadomił Prezesa Rady Ministrów w piśmie z dnia 4 maja 1994 r.

Niewykonania wyroku NSA dotyczy także wystąpienie sygnalizacyjne Prezesa Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach z dnia 6 września 1994 r. do Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Katowicach, dotyczące prawie dwuletniej zwłoki z wypłatą skarzacego kosztów postępowania, zasądzonych w wyroku z dnia 15 października

ka 1992 r., SA/Ka 766/92. W tym wystąpieniu poruszono ponadto problem realnej możliwości zaskarżenia decyzji o powołaniu do odbycia ćwiczeń wojskowych w sytuacji, gdy termin stawienia się na te ćwiczenia wyprzedza termin możliwy do wyznaczenia rozprawy sądowej. W takich sytuacjach, nawet przy uwzględnieniu treści art.201 § 3 k.p.a., zdarza się, że rozprawa sądowa odbywa się, gdy żołnierz powinien już odbywać służbę wojskową.

Nadal występują przypadki nadsyłania do Sądu niekompletnych akt administracyjnych. Zwracano na to uwagę m.in. w wystąpieniach sygnalizacyjnych z dnia 22 marca 1994 r. do Ministra Przemysłu i Handlu i z dnia 5 lutego 1994 r. do Ministerstwa Gospodarki i Przemysłu i Budownictwa. Dotyczy to zwłaszcza braku w nadesłanych aktach dowodów doręczenia decyzji, co z uwagi na przepis art.199 § 1 k.p.a. powoduje konieczność prowadzenia dodatkowej korespondencji w celu ustalenia, czy skargę wniesiono w terminie i odwieka wyznaczenie rozprawy.

Wystąpienia sygnalizacyjne dotyczyły ponadto uchylenia terminu do przesłania akt Sądowi wraz z odpowiedziami na skargę. O tej nieprawidłowości zawiadomiony został Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny dla Województwa Katowickiego (pismo z dnia 20 czerwca 1994 r.) i Prezes Głównego Urzędu Ceł (pismo z dnia 28 grudnia 1994 r.).

Naczelny Sąd Administracyjny zasygnalizował po raz kolejny (wystąpienie z dnia 4 lipca 1994 r.) Ministrowi Gospodarki i Przemysłu i Budownictwa nierozpoznanie przez ten organ odwołania od decyzji Wojewody Katowickiego z dnia 15 kwietnia 1991 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wyłąc-

szczeniu. Od rozstrzygnięcia tej sprawy zależy zakończenie postępowania sądowego w sprawie SA/Ka 558/91, w której postępowanie zostało zawieszona z przyczyn określonych w art.177 § 1 pkt 3 k.p.c. w związku z art.211 k.p.a.

W ramach omawianej problematyki należy też wskazać, że w roku 1994 wzrosła do 19 (w roku 1993 - 15) liczba sędziów NSA, którzy poza pracą zawodową prowadzą zajęcia dydaktyczne na wydziałach prawa i administracji m.in. Uniwersytetu Warszawskiego, Gdańskiego, Jagiellońskiego, Lubelskiego, Łódzkiego, Śląskiego, Wrocławskiego i Uniwersytetu im. A.Mickiewicza w Poznaniu.

Ponadto sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzili zajęcia dla pracowników administracji rządowej i samorządowej oraz urzędów skarbowych. Tematami szkoleń były m.in. prawo podatkowe, gospodarka gruntami, postępowanie egzekucyjne w administracji, prawo wodne i postępowanie administracyjne. Ta forma współpracy cieszy się obecnie dużym zainteresowaniem organów administracji. Bieżące kontakty z pracownikami administracji służą także upowszechnianiu orzecznictwa NSA i informacji o najnowszych istotnych rozstrzygnięciach Sądu.

VI UDZIAŁ W PRACACH LEGISLACYJNYCH

Sejm RP na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 1994 r. rozpatrzył wniesiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Projekt ten powstał przy znacznym udziale Prezesa, Wiceprezesa i sędziów NSA w jego przygotowaniu.

W toku debaty sejmowej projekt ustawy spotkał się na ogół z przychylnym stosunkiem posłów, którzy podkreślali szczególne jego znaczenie dla przyszłego kształtu sądownictwa administracyjnego w Polsce, a w szczególności dla zakresu i form sądowej kontroli administracji publicznej, stanowiącej jeden z warunków pełnej realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art.1 Konstytucji RP - utrzymany w mocy na podstawie art.77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.).

Sejm, w wyniku przeprowadzonej debaty, skierował projekt do Komisji Sprawiedliwości i Komisji Ustawodawczej, w celu szczegółowego rozpatrzenia zgłoszonego uwag i wniosków. W pracach Komisji Sprawiedliwości oraz Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uczestniczyli m.in. Prezes i Wiceprezes NSA i sędziowie NSA. Podkomisja ostateczną wersję projektu skierowała na posiedzenie Połączonych Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Ustawodawczych. Połączone Komisje rozpatrzyły przedłożony im projekt na dwóch posiedzeniach, w których uczestniczyli Prezes i Wiceprezes NSA oraz inni sędziowie tego Sądu. Po wprowadzeniu kilku poprawek, uściślijących proponowane unormowania, Połączone Komisje jednoznacznie przyjęły projekt i skierowały go na Plenarne posiedzenie Sejmu. */
Najważniejsze rozwiązania ustawy to:
- rozszerzenie kognicji NSA i zapewnienie pełniejszej ochrony praw obywateli,
- wprowadzenie proceduralnych środków zapewniających jednolitość orzecznictwa sądowego,

*/ Na posiedzeniu w dniu 16 lutego 1995 r. Sejm uchwalił ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

- ustanowienie środków dyscyplinujących organy administracji,
- uporządkowanie przepisów ustrojowo-organizacyjnych oraz udoskonalenie postępowania przed NSA.

W 1994 r. NSA zaopiniował 151 projektów aktów normatywnych, w tym 43 ustaw i 108 aktów wykonawczych. Niektóre z opinionowanych aktów miały ważne znaczenie ze względu na przedmiot i zakres regulacji. Do tej grupy projektów aktów normatywnych należały w szczególności zaliczyć projekty ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, o ochronie i kształtowaniu środowiska, o łączności, Urzędzie Ministra Zdrowia, o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W zgłoszonych opiniach, oprócz uwag odnoszących się wprost do przedmiotu zamierzonej regulacji, podkreślono potrzebę:

- pełnego dostosowania przewidzianych regulacji prawnych do postanowień obowiązujących ustaw konstytucyjnych,
- szczegółowego i wyraźnego sformułowania w ustawach upoważnień do wydawania aktów wykonawczych,
- należytej komunikatywności tekstów,
- przestrzegania przez organy wydające akty wykonawcze granic udzielonego im upoważnienia normotwórczego.

Naczelny Sąd Administracyjny był reprezentowany na posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu i Senatu.

Prezes, Wiceprezes oraz sędziowie NSA uczestniczyli w posiedzeniu Podkomisji Komisji Konstytucyjnej poświęconemu omówieniu projektu Konstytucji RP w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości.

Oprócz tego przedstawiciele NSA uczestniczyli w pracach Komisji Sejmu i Senatu nad projektami ustaw: prawo budowlane, o Najwyższej Izbie Kontroli, o samorządowych kolegiach odwoławczych, o zagospodarowaniu przestrzennym, o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych; o udziale w pracach Komisji i podkomisji sejmowych dot. projektu ustawy o NSA wspomniano na wstępie. Wiceprezes NSA jest członkiem Rady Legislacyjnej przy Prezescie Rady Ministrów.

Trzech sędziów jest członkami Państwowej Komisji Wyborczej, w tym jeden jest wiceprzewodniczącym Komisji.

Jeden sędzia NSA jest członkiem Komisji Majątkowej do Spraw Mienia Kościelnego.

VII WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI I INSTYTUCJAMI

1. Współdziałanie z Sądem Najwyższym wynikało ze sprawowanego przez ten Sąd nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem NSA i polegało na rozpoznawaniu rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA i podejmowaniu uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne podane we wnioskach Prezesa NSA i postanowieniach składów orzekających tego Sądu (art.391 § 1 k.p.c. w związku z art.211 k.p.a.).

W 1994 roku w sprawach objętych właściwością NSA do Sądu Najwyższego wpłynęło 83 rewizje nadzwyczajne (wobec 84 takich rewizji wniesionych w 1993 roku), przy większej ilości spraw osadzonych.

Najwięcej rewizji nadzwyczajnych wniosk Minister Sprawiedli-

wości - 55, z tego 19 na wniosek Prezesa NSA. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniosł 12 rewizji nadzwyczajnych, a Rzecznik Praw Obywatelskich - 16.

Sąd Najwyższy rozpoznał w 1994 roku 87 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, z czego uwzględnił 58, a oddalił 26. W trzech sprawach Sąd Najwyższy zatwierdził rewizję nadzwyczajną w "inny sposób".

Wskaźnik wniesionych rewizji w stosunku do liczby rozpoznawanych w tym roku spraw nie jest wysoki i wynosi 0,38 wobec 0,48 w 1993 roku.

Skuteczność rewizji nadzwyczajnych w 1994 r. wyraża się wskaźnikiem 66,7%, a więc wyższym od wskaźnika z 1993 r., który wyniósł 65,2%.

W 1994 r. Prezes NSA wystąpił do Sądu Najwyższego z 3 wnioskami o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości i których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie NSA. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił z 1 takim wnioskiem, podobnie Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 1 wniosek. Składy orzekające Sądu Najwyższego w związku z rozpoznaniem rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA w 3 sprawach przekazały powiększonemu składowi tego Sądu do rozstrzygnięcia budzące wątpliwości zagadnienia prawne. Natomiast składy orzekające NSA przekazały Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia także zagadnienia w 5 sprawach.

W sprawach objętych wnioskami uprawnionych podmiotów oraz wspomnianymi postanowieniami składów orzekających (SN i NSA) Sąd Najwyższy podjął 13 uchwał, w tym 1 całej Izby, 8 w składzie po-

większonym. W 2 sprawach Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi (dot. postanowień składów orzekających NSA), a jedną zatwierdził w "inny sposób".

2. W 1994 r. Prezes NSA skierował do Trybunału Konstytucyjnego:
- 3 wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw,
- 2 wnioski o stwierdzenie zgodności prawa.

Składy orzekające NSA skierowały do Trybunału Konstytucyjnego 2 pytania prawne.

Wnioski o ustalenie powszechnej wykładni ustaw dotyczyły:

- treści określenia "bezwzględna większość głosów", użytego w art. 28 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn.zm.),
- art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jedn. tekst Dz.U. z 1991 r. Nr 108, poz. 470 z późn.zm.), a w szczególności tego, czy stwierdzenie, że prawomocne orzeczenie sądowe zostało wydane z zastosowaniem przepisu, który w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jako sprzeczny z Konstytucją lub aktem wykonawczym został zmieniony bądź uchylony w części lub w całości, stanowi samodzielnie podstawę wznowienia postępowania sądowego,

- art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.), a mianowicie tego, jakie przesłanki winny stanowić podstawę wyboru podatnika przez organ podatkowy, spośród właściciela lub posiadacza nieruchomości albo obiektu budowlanego nie złączonego trwale z gruntem, przy wymiarze podatku od nieruchomości.

W 1994 r. Trybunał Konstytucyjny podjął w sprawach z wniosku Prezesa NSA trzy uchwały. W uchwale z dnia 26 kwietnia 1994 r. (sygn. W.11/93), Trybunał ustalił wykładnię art.22 ust.2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz.416) wyjaśniając, że w wypadku, gdy podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskuje przychody z dwóch lub więcej tytułów, o których mowa w powołanym przepisie, przy opodatkowaniu dochodu w skali rocznej - koszty uzyskania przychodów określone w art.22 ust.2 tej ustawy odlicza się od każdego przychodu uzyskanego z poszczególnych tytułów wymienionych w tym przepisie.

Następnie w uchwale z dnia 27 września 1994 r. Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię terminu "działalność komunalna", w rozumieniu art.85 i 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym wyjaśniając, że pojęcie to obejmuje wszelką działalność gmin oraz innych wymienionych w powołanej ustawie z dnia 8 marca 1990 r. jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem wykładni trzeciej uchwały Trybunału, a mianowicie z dnia 5 października 1994 r. (sygn. W.1/94) są przepisy art.77 ust.1 i 3, 85 ust.1, 86, 90 ust.1 i 2, 96 ust.1 i 2, 97 ust.1-3 i art.98 ust.2 i 3 powołanej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym w związku z art.99 ust.1 tej ustawy oraz w związku z art.2 ust.1 i 2, art.4 ust.1, art.17, 18 i 19 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz.123 z późn.zm.) i w związku z art.16 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz.428). Trybunał Konstytucyjny ustalił, że:

1/ działalność sejmiku samorządowego i jego organów podlega tylko nadzorowi sprawowanemu na podstawie kryterium zgodności z prawem określonymu w art.85 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym;

2/ organem nadzoru nad działalnością sejmiku samorządowego i jego organów jest Prezes Rady Ministrów;

3/ do sejmiku samorządowego mają odpowiednie zastosowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie terytorialnym środki nadzorcze:

- obowiązek przedstawienia w ciągu 7 dni od daty podjęcia uchwały sejmiku lub jego organów (art.90 ust.1);

- stwierdzenie nieważności sprzecznej z prawem uchwały sejmiku lub jego organów (art.91 ust.1);

- wstrzymanie wykonania uchwały objętej postępowaniem nadzorczym (art.91 ust.2);

- skarga do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały sejmiku samorządowego lub jego organów (art.93 ust.1);

- orzeczenie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa (art.91 ust.4), bądź o niezgodności uchwały z prawem (art.94 ust.2);

4/ w razie powtarzającego się naruszenia przez sejmik Konstytucji lub ustaw Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może w drodze uchwały rozwiązać sejmik samorządowy. Rozwiązanie sejmiku jest równoznaczne z rozwiązaniem jego organów. Uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do wyznaczania osoby pełniącej funkcje rozwiązanych organów nie ma zastosowania;

5/ rozstrzygnięcia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów wobec sejmiku samorządowego i jego organów podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego;

6/ uchwała Sejmu o rozwiązanie sejmiku samorządowego nie podlega zaskarżeniu.

Wniosek Prezesa NSA skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w trybie abstrakcyjnej kontroli norm dotyczyły zgodności:

- § 5 ust.1 zarządzenia Nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie powołania i trybu działania Krajowej Komisji Właszczeniowej (Monitor Polski Nr 7, poz.49) z art. 18 ust.3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191 z późn.zm.),

- § 3 ust.4, § 4 ust.1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczenia pojazdów (Dz.U. Nr 37, poz. 154) z art.61 ust.1 i art.63 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym (jednolity tekst Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz.41 z późn.zm.) oraz z art.169 § 1 i § 2 Kodeksu cywilnego.

W 1994 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie z wniosku Prezesa NSA o zbadanie konstytucyjności § 5 ust.2 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1992 r. w sprawie powołania i trybu działania Krajowej Komisji Właszczeniowej, bowiem w toku postępowania przed Trybunałem Prezes Rady Ministrów uchylił kwestionowany akt normatywny.

Z tych samych powodów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie z wniosku Prezesa NSA o zbadanie konstytucyjności § 6 ust.4 i ust.5 in fine rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia sposobu

zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania, trybu postępowania i organów właściwych w tych sprawach. W orzeczeniu z dnia 4 października 1994 r. (U.1/94) Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku Prezesa NSA, orzekł, że § 28 ust.1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 72, poz.311), w brzmieniu nadanym temu aktowi rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 44, poz.173) jest zgodny z art.45 ust.2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 z późn.zm.) oraz z art.54 ust.1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził jednocześnie niezgodność § 28 ust.1 i 2 oraz art.29 ust.1 i 2 oraz 32 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r., w zakresie w jakim odnoszą się te przepisy do okresu poprzedzającego wejście w życie wspomnianego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. z art.45 ust.2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

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

- zgodności § 11, 12 i 21 ust.4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1987 r. w sprawie zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, prowadzenia i kontroli ksiąg stanu cywilnego, ich przechowywania i zabezpieczania (Dz.U. Nr 7,

poz.43) z art.80 i art.27 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz.180 z późn.zm.), - zgodności § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1991 r. w sprawie stawek podatku obrotowego od osób fizycznych i innych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, ulg, zwolnień oraz trybu płatności tego podatku (Dz.U. z 1991 r. Nr 38, poz.165 z późn.zm.) z art.1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, na podstawie art.77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu tych spraw uznał, że poddane ocenie przepisy wymienionych wyżej rozporządzeń są zgodne ze wskazanymi w "pytaniach prawnych" normami ustawowymi.

W sprawie dot. konstytucyjności § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1991 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia składu orzekającego NSA zgłoszone pod adresem dotychczasowej interpretacji tego przepisu przez organy podatkowe i w związku z tym w motywach orzeczenia podał jego właściwą wykładnię, dokonana przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art.1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy, na podstawie art.77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.).

Skierowane więc w tej sprawie pytanie prawne, podobnie jak pytanie prawne dot. konstytucyjności niektórych przepisów powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1987 r., umożliwiły Trybunałowi dokonanie wszechstronnej wykładni budzących wątpliwości regulacji prawnych i na ukształtowanie w tym zakresie właściwej praktyki wszystkich organów stosujących te normy.

Ważne znaczenie w praktyce orzeczniczej NSA spełniają także rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydane w 1994 r. na wniosek innych uprawnionych podmiotów, a w szczególności orzeczenie z dnia 15 lutego 1994 r. sygn. K.15/93 i z dnia 1 marca 1994 r. o sygn. U.7/93. W pierwszym z wymienionych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art.21 ust.2 pkt 4 lit.a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych oraz okresu powojennego, w części dotyczącej grupy osób spoza struktur Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, a w drugim - niezgodność § 20 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poborze opłat (Dz.U. Nr 61, poz.357) z art.70 ust.5 pkt 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz.445 z późn.zm.) oraz z art.56 ust.3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

Ważne znaczenie tych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla praktyki NSA wynika stąd, że oceniane przepisy stanowią podstawę dość znacznej liczby decyzji w sprawach kombatanckich i celnych (opłaty manipulacyjne) rozpoznawanych przez sąd administracyjny. Wymienione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego miały więc zasadniczy wpływ przy ocenie legalności decyzji wydanych na podstawie zakwestionowanych przez Trybunał przepisów. W sprawach, w których brak było dostatecznych podstaw do uznania, że wystąpiły przesłanki pozwalające na wydanie rozstrzygnięcia uwzględniającego orzeczenie Trybunału, składy orzekające NSA uchylały zaskarżone decyzje w celu dokonania dodatkowych niezbędnych ustaleń. Natomiast w tych sprawach, w których nie wystąpiła taka potrzeba,

składy orzekające tego Sądu z reguły stwierdzały nieważność za-
skarżonej decyzji na podstawie art.31 ust.3 powołanej ustawy z
dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z
art.156 § 1 pkt 7 k.p.a. W orzecznictwie NSA bowiem ukształtował
się pogląd, że w art.31 ust.3 tej ustawy chodzi o wszelkie decyzje
ostateczne, wydane z zastosowaniem wymienionego w tej normie prze-
pisu prawnego, a więc także o te decyzje ostateczne, które zostały
zaskarżone do sądu administracyjnego i że w związku z tym procedu-
ra określona w cytowanym ostatnio przepisie ustawy o Trybunale
Konstytucyjnym ma zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyj-
nym.

3. Podobnie jak w latach ubiegłych, NSA utrzymywał i rozwijał róż-
ne formy współpracy z przedstawicielami nauki prawa, wykorzystując
w tym celu konferencje, seminaria, spotkania i inne kontakty. W
1994 r. NSA zwrócił się do przedstawicieli nauki z inicjatywą opraco-
wania glos do 84 własnych orzeczeń. W tym czasie wpłynęło 56 na-
pisanych glos.

Glosy te (wraz z tekstami orzeczeń) kierowane są do publikacji.
Poza źródłami publikacji wykorzystywanymi w tym celu w latach
ubiegłych, takimi jak "Orzecznictwo Sądów Polskich", "Przebieg
Sądowy", "Samorząd Terytorialny" i "Monitor Prawniczy" - w 1994 r.
NSA zaczął współpracować również z "Jurystą", "Prawem Gospodarczym",
"Prokuratura i Prawem" oraz nowo uruchomianym czasopiśmie "Glosa".
Dzięki temu skrócił się czas oczekiwania glosy na publikację.

Prezes NSA jest członkiem Kolegium Redakcyjnego "Państwa i Prawa",
"Prokuratury i Prawa" oraz "Monitora Prawniczego", a wiceprezes

NSA Kolegium Redakcyjnego "Orzecznictwo Sądów Polskich"; również
poszczególne sędziowie NSA zasiadają w kolegiach różnych czasopi-
sism (np. s.W.Abramowicz w "Prawie Gospodarczym").

4. Współpraca z zagranicą

W 1994 r. kontynuowano ścisłe kontakty z Trybunałem Administra-
cyjnym w Wiedniu. Na zaproszenie Prezesa Trybunału Klemenza
Jabloneka z wizytą w Wiedniu byli Prezes Roman Hauser oraz Prezes
Jerzy Świątkiewicz i Prezes OZ w Katowicach Henryk Piętka. W toku
spotkania omówiono zagadnienia związane z funkcjonowaniem
sądownictwa administracyjnego w obu krajach m.in. problematykę
dotyczącą kontroli spraw samorządowych i wojskowych. Członkowie
delegacji złożyli wizyty Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego,
Sądu Najwyższego i Ministrowi Sprawiedliwości.

Grupa sędziów NSA, w ramach współpracy z Deutsche Stiftung
für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V., przebywała w
dniach 23-27 maja 1994 r. w Richterakademie w Wustrau.

Prezes NSA i sędzia NSA Edward Janeczko uczestniczyli w po-
siedzeniu prezydium Międzynarodowego Stowarzyszenia Sądów
Administracyjnych w Rzymie.

Sędzia Grzegorz Horkowski uczestniczył w pracach Polsko-
Francuskiego Zespołu Prawniczego oraz wystąpił jako ekspert
Zespołu Prawa Administracyjnego Rady Europy w Strasburgu.

Członkowie kierownictwa NSA przyjęli m.in. delegację Sądu
Najwyższego Republiki Białorusi, Prokuratury Generalnej Chińskiej
Republiki Ludowej oraz Sądu Państwowego Republiki Estonii.

VIII PROBLEMATYKA KADROWA, ORGANIZACYJNA I FINANSOWO-GOSPODARCZA

1. W 1994 r. utworzono 3 nowe Ośrodki Zamiejscowe, a mianowicie: w Białymstoku, Rzeszowie i Szczecinie. Ośrodki Zamiejscowe w Białymstoku i Rzeszowie podjęły działalność z dniem 1 listopada 1994 r., a w Szczecinie - 1 stycznia 1995 r. Obecnie więc działa 10 Ośrodków Zamiejscowych NSA.

Obsada sędziowska wyniosła na koniec 1994 r. 157 osób, wobec 136 w 1993 roku. Jednakże 14 sędziów jest zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (profesorowie prawa). Powołanych zostało 28 nowych sędziów, a odeszło 7 (2 przeszło na emeryturę, 2 zrezygnowało ze stanowiska, 2 zostało delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, 1 zmarł).

Liczba sędziów nadal wymaga zwiększenia. Obserwowany od kilku lat wzrost wpływających skarg sprawił, że nie jest możliwe utrzymanie wysokiej sprawności sądu w drodze zwiększania obciążeń sędziów; dalsze zwiększenie tego obciążenia musiałoby prowadzić nieuchronnie do obniżenia poziomu orzecznictwa. Zastąpiły już i przewidywany wzrost liczby spraw, związany także z rozszerzeniem właściwości sądu administracyjnego po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz coraz bardziej skomplikowany ich charakter, powodują że w roku 1995 konieczne będą nowe powołania sędziowskie. Potrzeba taka wynika również z przewidywanych odejść sędziów na emeryturę. Uzyskanie kandydatów na stanowiska sędziowskie, zwłaszcza w Warszawie będzie trudne (mała stosunkowo atrakcyjność finansowa, a w wypadku Warszawy również brak mieszkań).

Spośród 157 sędziów, 54 orzeka w Warszawie, a 103 w Ośrodkach Zamiejscowych (w Białymstoku - 6, w Gdańsku - 15, w Katowicach - 11, w Krakowie - 17, w Lublinie - 9, w Łodzi - 11, w Poznaniu - 16, w Rzeszowie - 6 i we Wrocławiu - 12).

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

Liczba pracowników administracyjnych i obsługi wzrosła do 273 osób wobec 226 w 1993 roku. Wszyscy pracownicy wykazują się dobrym przygotowaniem zawodowym i spełniają warunki wymagane na pełnionych przez nich stanowiskach.

2. W 1994 roku był kontynuowany remont budynku stanowiącego siedzibę NSA w Łodzi.

W związku z utworzeniem w 1994 roku 3 nowych Ośrodków Zamiejscowych w Białymstoku, Rzeszowie i Szczecinie dokonano zakupu dwóch budynków na siedziby Ośrodków w Białymstoku i Rzeszowie oraz pozyskano odpłatnie pomieszczenie dla Ośrodka w Szczecinie.

Przeprowadzony został remont budynku Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku oraz rozpoczęto remont budynku Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie.

W ramach komputeryzacji w 1994 r. została wykonana sieć lokalna w gmachu NSA w Warszawie. Przystąpiono także do opracowania projektu oraz do wdrożenia komputerowego systemu obsługi NSA. Wykonanie związanych z tym prac zlecono, wybranej w drodze przetargu, korporacji Firm Komputerowych w Warszawie. W NSA (w Warsza-

wie i w Ośrodkach Zamiejscowych) dostępne są następujące bazy danych: "Orząd", "NSA" (obejmujące orzeczenia NSA), orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz obowiązujących aktów prawnych. Bazę danych "Orząd" otrzymuje ponadto 35 sędziów dysponujących własnymi komputerami.

Na podstawie istniejących baz danych utworzono nową kartotekę orzecznictwa NSA, zawierającą około 11.500 pozycji, dostępna dla osób korzystających z Biblioteki NSA (a więc także dla strażników nauki i innych osób).

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

Dochody za 1994 rok wyniosły 39.607 mln zł. Wydatki wyniosły 124.864 mln zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 84.856 mln zł. Wynagrodzenia i pochodne stanowią 67,98 ogólnych wydatków.

IX WNIOSKI

Przedstawiona w niniejszej informacji działalność NSA w 1994 r. oraz sformułowane na jej tle oceny i wnioski wskazują na konieczność:

1. Podjęcia czynności przygotowawczych związanych z wejściem w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W szczególności chodzi tu o pilne przystąpienie do opracowania projektów aktów wykonawczych, niezbędnych między innymi do dostosowania struktury i działalności Sądu do wymagań wynikających z ustawy.

Konieczne wydaje się być także zorganizowanie konferencji sędziowskiej poświęconej zwłaszcza tym unormowaniom ustawy, które bezpośrednio dotyczą orzecznictwa NSA.

2. Podejmowania działań zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu i jednolitości orzecznictwa sądowego. W tym celu należy nadal wykorzystywać konferencje sędziowskie i narady specjalistyczne, wydawnictwa prawnicze, informacje wewnętrzne oraz współpracę z przedstawicielami nauki. Istotne znaczenie ma w tym zakresie ścisłe współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym (pytania prawne, wnioski, wykładnia), Sadem Najwyższym (uchwały wyjaśniające przepisy budzące wątpliwości prawne lub wywołujące rozbieżności w orzecznictwie) oraz z Ministrem Sprawiedliwości (rewizje nadzwyczajne).

3. Zwiększenia obsady sędziowskiej, by nie doprowadzić do znacznego wydłużenia okresu postępowania sądowego.

4. Rozszerzenia współdziałania z organami administracji państwowej (rządowej i samorządowej) w dotychczasowych formach (sygnalizacje, szkolenia).

Tabela Nr 1.
Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1992 - 1994.

Rok	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło skarg						Załatwiono skarg						Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym						
			na akty administracyjne		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym				
			I.b.	%	I.b.	%		I.b.	%	I.b.	%			
1992	3.556	24.336	23.801	97,8	535	2,2	18.851	13.606	72,2	5.245	27,8	9.041		
1993	9.041	30.278	29.769	98,3	509	1,7	23.144	15.998	69,1	7.146	30,9	16.175		
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		

1) W tej liczbie mieszczą się 1843 sprawy przekazane w 1994 r. nowo utworzonym Ośrodkiem Zamiejscowym, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1994 r. wyniósł 32.501.

Tabela Nr 2.
Wpływ skarg¹⁾ na akty administracyjne w zależności od organu,
który wydał akt w latach 1992 - 1994.

Rok	Ogółem	Wpływ skarg na akty administracyjne w tym			
		na akty administracyjne organów terenowych		na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych	
		I.b.	%	I.b.	%
1992	23.801	17.033	71,6	6.768	28,4
1993	29.769	19.955	67,0	9.814	33,0
1994	33.662	23.379	69,5	10.283	30,5

1) Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,0 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

Tabela Nr 3.
Załatwienie na rozprawach¹⁾ skarg²⁾ na akty administracyjne
w latach 1992 - 1994.

Rok	Ogółem	Załatwiono na rozprawach skarg na akty administracyjne					
		w t y m					
		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		w inny sposób	
		l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
1992	13.405	4.517	33,7	7.797	58,2	1.091	8,1
1993	15.825	5.414	34,2	9.307	58,8	1.104	7,0
1994	18.884	7.032	37,2	10.529	55,8	1.323	7,0

1) Tabela nie obejmuje załatwień na posiedzeniach niejawnych, które mają charakter formalny i dotyczą np. odrzucenia skargi czy umorzenia postępowania /por. tabela Nr 1/.

2) Tabela nie obejmuje danych dotyczących załatwienia skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,0 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

Tabela Nr 4
Skargi na akty administracyjne¹⁾ według
rodzajów spraw w latach 1992 - 1994.

L.p	Rodzaj spraw i symbol sprawy	Rok	Wpływ		Uwzględ- niono na rozprawie w %
			l.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo, urbanistyka i architektura /601/	1992	2.715	11,4	40,8
		1993	3.010	10,1	37,9
		1994	3.338	9,9	40,4
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1992	49	0,2	21,9
		1993	101	0,3	50,0
		1994	116	0,3	33,8
3	Drogi publiczne, komunikacja, łączność i transport /603/	1992	148	0,6	32,8
		1993	295	1,0	39,7
		1994	482	1,4	36,3
4	Działalność w dziedzinie wywórczości, handlu oraz innych rodzajów gospodarki /604/	1992	719	3,0	32,4
		1993	484	1,6	21,6
		1994	486	1,4	22,0
5	Sprawy wewnętrzne w tym: ewidencja ludności, dowody tożsamości, paszporty, akta stanu cywil- nego, imiona i nazwiska oraz obywatelstwo /605/	1992	1.184	5,0	23,2
		1993	1.293	4,3	25,6
		1994	1.443	4,3	21,5
6	Geologia, geodezja i kartografia /606/	1992	208	0,9	25,6
		1993	204	0,7	34,1
		1994	295	0,9	34,5
7	Gospodarka komunalna i mieszkalniowa oraz gospodarka gruntami w tym też Skarb Państwa /607/	1992	3.883	16,3	30,2
		1993	4.015	13,5	33,1
		1994	4.113	12,2	31,2
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa, górnictwo /608/	1992	190	0,8	11,8
		1993	170	0,6	9,2
		1994	190	0,6	21,6
9	Gospodarka wodna /609/	1992	154	0,6	42,7
		1993	182	0,6	42,4
		1994	280	0,8	52,7

1	2	3	4	5	6
1	Nabycie mienia przez gminy i ich związki oraz inne	1992	355	1,5	22,9
10	kommunalne osoby prawne /610/	1993	508	1,7	30,0
		1994	465	1,4	30,9
	Zobowiązania podatkowe	1992	3.764	15,8	29,5
		1993	5.159	17,3	33,2
11	i inne świadczenia pieniężne /611/	1994	7.059	21,0	34,5
		1992	5	0,0	66,7
		1993	9	0,0	100,0
12	Sprawy dewizowe /612/	1994	13	0,0	46,2
	Ochrona przyrody,	1992	231	1,0	47,6
13	ochrona środowiska /613/	1993	262	0,9	35,7
		1994	311	0,9	40,3
	Oświata i wychowanie,	1992	108	0,5	50,6
14	szkolnictwo wyższe,	1993	216	0,7	50,5
	nauka i kultura /614/	1994	149	0,4	56,3
		1992	397	1,7	43,5
15	Planowanie przestrzenne /615/	1993	351	1,2	45,5
		1994	513	1,5	27,5
	Rolnictwo i leśnictwo	1992	973	4,1	25,5
16	w tym gospodarka terenami	1993	1.158	3,9	13,7
	rolniczymi i leśnymi /616/	1994	950	2,8	14,9
		1992	94	0,4	47,4
17	czynności i zajęć /617/	1993	98	0,3	52,0
		1994	100	0,3	49,1
	Wywłaszczenia nieruchomości	1992	801	3,4	50,6
18	i innych praw /618/	1993	1.534	5,2	41,3
		1994	1.438	4,3	36,2
	Zatrudnienie,	1992	2.755	11,6	27,2
19	i sprawy socjalne /619/	1993	4.451	15,0	25,1
		1994	4.009	11,9	33,4
	Zdrowie, wymagania sanitarno-	1992	602	2,5	31,2
20	epidemiologiczne,	1993	1.214	4,1	24,5
	opieka społeczna /620/	1994	2.046	6,1	26,3
		1992	1	0,0	20,0
21	Prywatyzacja mienia /621/	1993	3	0,0	0,0
		1994	1	0,0	0,0
	Bankowość i instytucje	1992	6	0,0	50,0
22	ubezpieczeniowe /622/	1993	6	0,0	0,0
		1994	6	0,0	0,0

1	2	3	4	5	6
23	Dozór techniczny, miary i wagi oraz kontrola jakości /623/	1992	7	0,0	0,0
		1993	4	0,0	100,0
24	Powszechny obowiązek obrony kraju /624/	1992	251	1,1	21,4
		1993	339	1,1	35,9
		1994	374	1,1	39,0
		1992	15	0,1	55,6
25	Cudzoziemcy, azyl /625/	1993	21	0,1	36,4
		1994	27	0,1	46,2
	Ustrój samorządu terytorialnego /626/	1992	175	0,7	40,5
26		1993	72	0,2	39,5
		1994	143	0,4	32,7
	Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca /627/	1992	2	0,0	0,0
27		1993	14	0,0	0,0
		1994	12	0,0	100,0
	Status Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych /628/	1992	1	0,0	100,0
28		1993	8	0,0	0,0
		1994	5	0,0	33,3
29	Zwrot mienia /629/	1992	234	1,0	44,5
		1993	155	0,5	30,6
		1994	124	0,4	35,0
		1992	3.301	13,9	54,4
30	Cła /630	1993	3.746	12,6	47,0
		1994	4.651	13,8	62,8
		1992	92	0,4	36,4
31	Zezwolenia na broń /631/	1993	184	0,6	31,1
		1994	152	0,5	21,7
		1992	388	1,6	56,3
32	Inne nie objęte symbolami 601 - 631 /632/	1993	500	1,7	42,9
		1994	365	1,1	62,4
		1992	23.801	100	33,7
33	R A Z E M NSA	1993	29.769	100	34,2
		1994	33.662	100	31,6

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skatg na bezczynność organu, które stanowią 2,0 % wpływu /por. tabela Nr 1/.

T a b e l a N r 5

Skargi na akty administracyjne terenowych organów II instancji
/samorządowych i rządowych/ według województw w latach 1992 - 1994.

Lp. Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %	
		l.p. ogółu	% wpływu		
1	2	3	4	5	6
1 St. Warszawskie	1992	1.356	8,0	39,5	
	1993	1.487	7,5	39,8	
	1994	1.472	6,3	33,6	
	1992	112	0,7	25,7	
2 Białostockie	1993	125	0,6	27,4	
	1994	151	0,6	37,4	
	1992	449	2,6	23,7	
	1993	550	2,8	31,7	
3 Białostockie	1994	729	3,1	29,4	
	1992	350	2,1	34,3	
	1993	472	2,4	41,3	
	1994	582	2,5	28,5	
4 Bielskie	1992	405	2,4	36,2	
	1993	439	2,2	43,8	
	1994	540	2,3	38,4	
	1992	161	0,9	29,0	
6 Chełmskie	1993	166	0,8	26,7	
	1994	241	1,0	47,9	
	1992	244	1,4	21,1	
	1993	229	1,1	41,1	
7 Chełchanowskie	1994	233	1,0	36,1	
	1992	421	2,5	29,9	
	1993	445	2,2	29,2	
	1994	465	2,0	28,3	
8 Częstochowskie	1992	158	0,9	30,9	
	1993	198	1,0	26,0	
	1994	233	1,0	36,4	

1	2	3	4	5	6
10 Gdańskie	1992	665	3,9	32,5	
	1993	733	3,7	35,4	
	1994	799	3,4	42,5	
	1992	173	1,0	38,8	
11 Gorzowskie	1993	178	0,9	31,0	
	1994	223	1,0	36,1	
	1992	258	1,5	35,6	
	1993	285	1,4	36,5	
12 Jeleniogórskie	1994	348	1,5	33,1	
	1992	373	2,2	30,5	
	1993	427	2,1	35,3	
	1994	411	1,8	40,0	
13 Kaliszkie	1992	868	5,1	21,9	
	1993	1.074	5,4	22,3	
	1994	1.399	6,0	26,5	
	1992	506	3,0	33,3	
15 Kieleckie	1993	551	2,8	22,4	
	1994	466	2,0	22,7	
	1992	105	0,6	37,3	
	1993	142	0,7	38,8	
16 Konińskie	1994	157	0,7	24,2	
	1992	283	1,7	37,5	
	1993	287	1,4	36,8	
	1994	308	1,3	28,1	
17 Koszalińskie	1992	740	4,3	25,8	
	1993	910	4,6	26,9	
	1994	840	3,6	37,3	
	1992	193	1,1	21,5	
19 Kroszeńskie	1993	242	1,2	23,9	
	1994	417	1,8	25,9	
	1992	182	1,1	23,1	
	1993	225	1,1	27,1	
20 Legnickie	1994	317	1,4	23,6	
	1992	112	0,7	32,5	
	1993	159	0,8	29,1	
	1994	199	0,9	50,4	
21 Leszczyńskie	1992	584	3,4	29,3	
	1993	614	3,1	35,4	
	1994	691	3,0	39,1	

22 Lubelskie

1994

691 3,0 39,1

1	2	3	4	5	6
23	Łomżyńskie	1992	164	1,0	25,9
		1993	207	1,0	40,2
		1994	319	1,4	26,0
		1992	670	3,9	28,9
		1993	779	3,9	33,2
		1994	1.220	5,2	40,1
25	Nowosądeckie	1992	278	1,6	24,8
		1993	395	2,0	34,7
		1994	336	1,4	30,1
		1992	326	1,9	24,5
		1993	383	1,9	20,6
		1994	389	1,7	25,9
26	Olsztyńskie	1992	407	2,4	22,9
		1993	398	2,0	25,4
		1994	477	2,0	30,7
27	Opolskie	1992	169	1,0	45,5
		1993	308	1,5	46,7
		1994	212	0,9	34,1
28	Ostrołęckie	1992	184	1,1	33,8
		1993	259	1,3	38,3
		1994	287	1,2	47,4
29	Piłskie	1992	299	1,8	24,7
		1993	412	2,1	36,5
		1994	517	2,2	30,9
30	Piotrkowskie	1992	255	1,5	36,0
		1993	454	2,3	27,7
		1994	419	1,8	44,4
31	Płockie	1992	711	4,2	34,4
		1993	815	4,1	39,7
		1994	887	3,8	37,6
32	Poznańskie	1992	174	1,0	30,2
		1993	217	1,1	26,0
		1994	369	1,6	24,6
33	Pżemyńskie	1992	289	1,7	39,8
		1993	341	1,7	29,6
		1994	468	2,0	27,9
34	Radomskie	1992	421	2,5	22,7
		1993	445	2,2	24,7
		1994	742	3,2	31,7

1	2	3	4	5	6
36	Siedleckie	1992	245	1,4	33,5
		1993	278	1,4	37,0
		1994	311	1,3	43,6
37	Sieradzkie	1992	149	0,9	34,7
		1993	194	1,0	41,9
		1994	192	0,8	39,7
38	Skiernewickie	1992	185	1,1	39,1
		1993	277	1,4	34,5
		1994	350	1,5	29,6
39	Ślupskie	1992	327	1,9	34,3
		1993	281	1,4	34,0
		1994	281	1,2	28,1
40	Suwałskie	1992	214	1,3	28,8
		1993	270	1,4	22,6
		1994	443	1,9	21,3
41	Szczecińskie	1992	567	3,3	28,1
		1993	635	3,2	28,4
		1994	748	3,2	33,7
42	Tarnobrzeskie	1992	226	1,3	29,0
		1993	273	1,4	23,9
		1994	345	1,5	32,7
43	Tarnowskie	1992	183	1,1	21,8
		1993	293	1,5	28,6
		1994	296	1,3	21,7
44	Toruńskie	1992	332	1,9	30,4
		1993	372	1,9	26,4
		1994	369	1,6	27,5
45	Wąbrzyskie	1992	270	1,4	30,6
		1993	357	1,8	31,8
		1994	393	1,7	28,9
46	Wrocławskie	1992	209	1,2	34,7
		1993	242	1,2	33,3
		1994	313	1,3	36,6
47	Wrocławskie	1992	613	3,6	29,2
		1993	680	3,4	31,1
		1994	869	3,7	21,9
48	Zamojskie	1992	227	1,3	36,6
		1993	279	1,4	29,7
		1994	280	1,2	26,8
49	Zielonogórskie	1992	231	1,4	37,5
		1993	173	0,9	32,2
		1994	326	1,4	25,6
50	RAZEM NSA	1992	17.033	100	35,3
		1993	19.955	100	31,0
		1994	23.379	100	32,6

